

# Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW – LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

A Polgári Szemle a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya (IX.) által minősített folyóirat. A Politikatudományi Bizottság D kategóriába, a Regionális Tudományos Bizottság C, míg a Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság D kategóriába sorolta.

2017/4-6.

VOL. 13. NO. 4-6.

## *Polgári Szemle*

*Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat*

Kiadja a Polgári Szemle Alapítvány  
A szerkesztőbizottság székhelye: Budapest V. ker., Falk Miksa u. 1.  
1537 Budapest, Pf. 396.  
info@polgariszemle.hu

A folyóirat a Szövetség a Polgári Magyarországért Alapítvány  
és a Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány támogatásával jelenik meg.  
Stratégiai támogató az Edutus Főiskola és a Károli Gáspár Református Egyetem.

Főszerkesztő: Dr. Lentner Csaba

Szerkesztőbizottság:

Dr. Botos Balázs	Dr. Scheuer Gyula
Dr. Cséfalvay Zoltán	Dr. Szatmári Péter
Dr. Illés Mária	Dr. Szennyessy Judit
Dr. Matolcsy György (elnök)	Dr. Vízkelety Mariann
Dr. Miskolczy Bodnár Péter	Dr. Fekete Dávid

A tanulmányok lektorálásában a szerkesztőbizottság mellett részt vett:  
Dr. Kecskés András – Dr. Zéman Zoltán

Kéziratok lezárása: 2018. január 15.

Honlap: [www.polgariszemle.hu](http://www.polgariszemle.hu)  
[www.facebook.com/polgariszemle](https://www.facebook.com/polgariszemle)

Nyomdai előkészítés: Iconos Kft.

A lap megrendelhető: 1537 Budapest, Pf. 396.,  
illetve e-mailen: [info@polgariszemle.hu](mailto:info@polgariszemle.hu).  
Előfizetési díj egy évre 3000 Ft.

Terjeszti a Lapker Zrt., illetve a Szkítia könyvesbolt:  
Budapest XI. kerület, Ménesi út 1/A.

ISSN 1786-6553

A Polgári Szemlében megjelenő írások a szerzők véleményét tükrözik,  
amelyek nem esnek szükségképpen egybe a szerkesztőség álláspontjával.

## TARTALOMJEGYZÉK

Lentner Csaba – Hiánypótlás – Főszerkesztői beköszöntő	7
<i>Ünnepi dolgozat</i>	
Gróf Bethlen István – A kálvinizmus szerepe a modern gazdaság kialakulásában	15
<i>Állampénzügyi műhely, nemzetgazdaságtan</i>	
Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka – Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon	28
Botos Katalin – Közgazdasági tételek, amelyek áttörésre várnak	52
Bethlendi András – Államcsődök – zavaros vizeken?	69
Járosi Márton – Kovács Pál – Az energiaunió és a tagállami felelősség	83
Árva László – Mádi László – Az élőmunka terheinek csökkentése az egészségbiztosítási rendszer finanszírozásának átalakítása révén	98
Fekete Dávid – A nagyvárosi régiók működésének fenntarthatósága az EU-ban	111
Husztai Ernő – A magyar modell történeti, jelenkori és nemzetközi dimenzióban. Továbbcszött gondolatok Lentner Csaba Rendszerváltás és pénzügypolitika című könyvéről	124
Sebestyén Géza – Proaktivitás és innováció mint a jegybanki megújulás alapjai. Gondolatok A magyar út – célzott jegybanki politika című tanulmánykötetről	134
<i>Társadalompolitika</i>	
Sárközy Tamás – A sport mint nemzetstratégiai ágazat. Előnyök és hátrányok, hosszú távú kilátások	143
Mihály Nikolett – Komáromi Nándor – Rónai Ramóna – Bruder Emese – Demográfiai és szociálpszichológiai hatások az életszínvonal minimális és ideális szintjének megítélésében	160
Kollár Csaba – Emlékeink lenyomatainak információbiztonsága. Hogyan őrizhetők meg és írhatóak át emlékeink a digitális korban?	173
<i>Gazdaság- és jogtudomány</i>	
Prugberger Tamás – Rácz Zoltán – A munka- és a közszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után	184
Kecskés András – Ferencz Barnabás – A francia és a német társaságirányítás történeti és jogi tényezői	202
Tóth Zoltán József – Az Egyesült Államok alkotmányának kartális és történeti jellege	219
Iván Dániel – Koi Gyula – Állam és jog az ellentétek földjén I. A Közel-Kelet és az iszlám joga	234
Cservák Csaba – Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben	259

Bencsik András – A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjairól	276
Halász Vendel – A stakeholder elmélet és megjelenése az európai államok társasági jogában	291
István Bukovics – The “Good State”: Outline of the Last Three Years of Research	307
Pataki János István – A bírósági végrehajtás és a sérelemdíj	318
<i>Nemzetközi gazdaság és társadalom</i>	
Kecskés András – Bujtár Zsolt – A kínai pénzügyi rendszer árnyéka. Árnyékbankrendszeri kockázatok a kínai gazdaságban	329
Pintér Tibor – Az európai integráció – gazdasági és politikai alapú elméleti megközelítések	341
Odorige Catherine Enoredia – Historical Perspectives of African Nationalism: with Focus on Nigeria	365
Diana Kucherenko – Integration of the Ukrainian Higher Education Into the Global Educational Space	375
Inna Strelchenko – The Use of Non-Parametric Criteria for the Evaluation of Similar Patterns in the Behaviour of the Economic System	380
<i>Tudományos műhely</i>	
Sípos Zoltán – Recenzió a Vezetés a közjő szolgálatában című könyvről	389
Kopátsy Sándor – Az Európai Unió jövője	399
Szmodis Jenő – A globális integráció eszméjének gyökerei	405
Bertalan Péter – Nyitás Kelet felé	411
Cziczka Katalin – Luther és Kálvin jogfilozófiai és politikai filozófiai nézetei. Recenzió a Reformáció, államhatalom, politika című kötetről (Birkás Antal könyvéről)	417
Szűts Zoltán – Recenzió a Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején című könyvsorozatról	424

## TABLE OF CONTENTS

Csaba Lentner – Gap Filling – Welcome by the Editor-in-Chief	11
<i>Anniversary Study</i>	
Count István Bethlen – The Role of Calvinism in the Development of Modern Economy	15
<i>Workshop for Public Finances, National Economy</i>	
Pál Péter Kolozsi – Csaba Lentner – Bianka Parragh – Renewal of Public Finances and Change of the State Management Model in Hungary	28
Katalin Botos – Economic Propositions Waiting for a Breakthrough	52
András Bethlendi – Sovereign Bankruptcies – in Turbulent Waters?	69
Márton Járosi – Pál Kovács – Energy Union and Responsibility of Member Countries	83
László Árva – László Mádi – Cutting Labour Costs Through the Transformation of Healthcare Financing	98
Dávid Fekete – Sustainability of the Operation of Metropolitan Regions in the EU	111
Ernő Huszti – About Hungarian Model in Context of Historical, Contemporary and International Aspects. Ramblings on by Csaba Lentner’s Book Entitled Change of Regime and Financial Policy	124
Géza Sebestyén – Proactivity and Innovation as a Basis for the Central Bank’s Renewal. Thoughts on The Hungarian Way – Targeted Central Banking Policy	134
<i>Social Policy</i>	
Tamás Sárközy – Sport as a Strategic Sector in the National Economy. Benefits, Drawbacks and Long-Term Perspectives	143
Nikolett Mihály – Nándor Komáromi – Ramóna Rónai – Emese Bruder – Demographic and Socio-Psychological Effects in Judging the Minimum and Ideal Standard of Living	160
Csaba Kollár – Information Security Regarding the Imprint of Our Memories. How Can They Be Preserved and Transcribed in Digital Age?	173
<i>Economics and Law</i>	
Tamás Prugberger – Zoltán Rácz – The Development of Legal Enforcement in Labour Law and Public Service Law After 2010	184
András Kecskés – Barnabás Ferencz – The Historical and Legal Aspects of Corporate Governance in France and Germany	202
Zoltán József Tóth – Unwritten and Written Features of the Constitution of the United States	219

Dániel Iván – Gyula Koi – State and Law on Land of Contrasts. Far East and Islamic Law	234
Csaba Cservák – The Ombudsman in an International Comparison	259
András Bencsik – The Economics of Consumer Protection	276
Vendel Halász – Stakeholder Theory and Its Appearance in Company Law in Various European States	291
Bukovics István – The “Good State”: Outline of the Last Three Years of Research	307
János István Pataki – Judicial Enforcement and Compensation for Emotional Distress	318
<i>International Economy and Society</i>	
András Kecskés – Zsolt Bujtár – The Shadow of the Chinese Financial System. Shadow Banking System Risks in the Chinese Economy	329
Tibor Pintér – The European Integration – Economic and Political Approaches	341
Odorige Catherine Enoredia – Historical Perspectives of African Nationalism: with Focus on Nigeria	365
Diana Kucherenko – Integration of the Ukrainian Higher Education Into the Global Educational Space	375
Inna Strelchenko – The Use of Non-Parametric Criteria for the Evaluation of Similar Patterns in the Behaviour of the Economic System	380
<i>Scientific Workshop</i>	
Zoltán Sipos – Review of Book Entitled Management for the Benefit of the Public	389
Sándor Kopátsy – Future of the European Union	399
Jenő Szmodis – The Roots of the Idea of Global Integration	405
Péter Bertalan – Opening Towards the East	411
Katalin Cziczka – The Legal and Political Philosophy of Luther and Calvin. Review by Book Entitled Reformation, State Power and Politics (a book by Antal Birkás)	417
Zoltán Szűts – Review of the Book Series of Press Freedom and Media Law at the Beginning of the 21st Century	424

# Hiánypótlás

## Főszerkesztői beköszöntő



**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** A11, B41, E12, H12

**Kulcsszavak:** gazdaságpolitika, válságkezelés, konszolidáció, közgazdasági képzés megújítása, Magyarország

1990 és 2015 között a magyar gazdaság évi fél százalékkal zárkózott fel az európai uniós átlaghoz, annak hetven százalékát alulról közelítve, miközben (örökös viszonyítási alapunk) Ausztria az EU-28-ak átlagos fejlettségének már a százharminc százalékán áll. A fejlettségleszakadási indexünk Ausztriához képest annak tükrében is elgondolkodtató, hogy az 1867-es kiegyezés adta kedvező gazdasági klímában Magyarország fejlődése vetekedett az osztrák, cseh területekével. Azonban e boldog békeidőkbeli állapothoz máig nem sikerült visszatérnünk.

A rendszerváltozást követően Magyarország három válságot szenvedett el. A piaci átmenet időszakának helytelen gazdaságpolitikai intézkedéseit, az 1980-as évek végétől az 1990-es évek elejéig tartó „piaci reformok” sokkhatását. A megszorító intézkedések iskolapéldájának tekinthető, 1995. évi gazdaságpolitikai kiigazító csomag (Bokros Lajos) hatásait, és a 2002–2006-os időszakban túlköltekező kurzusét, az államot, önkormányzatokat, háztartásokat adósságcsapdába taszító ámokfutás következményeit. Ez utóbbira, a 2006 őszén bevezetett konvergenciapályát kiigazító csomagra (értsd újabb megszorításokra) már csak hab volt a tortán az angolszász piacokról Európába, majd hazánkba „begyűrűző” krízis, amely a neoliberais alapokra túlzottan építkező magyar piacgazdaság sorsát megpecsételte.

Tanulsága a rendszerváltozást követő negyed évszázadnak, hogy importált gazdaságpolitikával felzárkózás, siker, stabilitás nem érhető el. Tanulság az is, hogy gyengülő nagyhatalmak szövetségében felemelkedés nem várható. Tanulság, hogy a nemzettel szemben nem lehet kormányozni. Az átalakulás, a reformok árát a társadalommal és belső vállalkozásokkal egy az egyben nem lehet megfizettetni. Örök érvényű szabály, hogy az eredményes gazdaságpolitikához társadalmi támogatottság szükségeltetik.

2010 után, immár nyolc éve evidencia, hogy az önálló gazdaságpolitika a nemzeti gyógy mód, amely pénzügyi konszolidációt és gazdasági növekedést teremtett. A gyengülő Európai Unió mellett új kereskedelmi partnerekre lertünk. Gazdaságunk külső függőségét egyrészt csökkentettük, másrészt – az Európai Unió túl – a viszonyainkra

hatást gyakorló országok körét szélesítettük. A pénzügyi konszolidáció és a strukturális reformok forrásait vagy a költségvetés feltöltését a nemzetközi tőrből érkező – negyed évszázadon át nem az anyagi erejükhez mérten adózó – multinacionális vállalati körtől és keynesi ihletésű gazdaságpolitikával biztosítottuk.

Ám a kimagasló teljesítmények és a kivitelezés módszertanának felsőoktatásban megtapasztalható hiánya intellektuális kudarcként fogható fel, hiszen a továbblépést, az igazi versenyképesség elérését gátolja a tudástőke minőségi javulásának elmaradása. A magyar modell szabályozási környezetének, történeti és nemzetközi térbe illesztésének deficitje máig jellemzi a magyar felsőoktatást, különösen a társadalomtudományi képzést. Összefüggéseiben egyetlen magyar egyetemen sem tanítják Magyarország kormánya és a Magyar Nemzeti Bank által alkalmazott gazdaságpolitikát. A tananyagban nem tárják fel a hallgatóság előtt a közteherviselésre, aktív állami gazdaságbefolyásolásra, szabályozásra és ellenőrzésre épülő magyar modell lényegét. Még konkrétabban fogalmazva: a közteherviselésről, hatósági árszabályozásról, a család- és otthonteremtési támogatások rendszeréről s más szociális vívmányokról, nemzeti vagyonpolitikáról, sikeres pénzügyi konszolidációról, a Magyar Nemzeti Bank többes mandátum- és eszközrendszeréről, jó kormányzást támogató monetáris politikájáról szóló átfogó ismeretek nem képezik az egyetemi tananyag részét. Az elért gazdasági sikerek mint értékek megőrzése sajnos így nem valósul meg, sőt a társadalomtudományi képzést folytató egyetemek által történő blokkoló tevékenység következtében értékvesztés keletkezik.

Ezen az intellektuális hiányon próbál a *Polgári Szemle* társadalomtudományi folyóirat enyhíteni, új, korszerű ismereteket biztosítani, vagyis hiánypótlást végezni. Mostani lapszámunkban is bőségesen számolunk be az új állampénzügyi kutatási eredményeinkről. Ünnepi dolgozatot közlünk gróf Bethlen Istvántól az ötszáz éves jubileumát ünneplő reformációról, annak gazdasági hatásairól, magyarországi vonatkozásairól. Mindezt a hiánypótlás jegyében tesszük, hiszen mind az új állampénzügyi-nemzetgazdasági történések tudományos leképezése, mind az etikus, keresztényi elvekre épülő közgazdaságtan úttörőinek egyetemes tananyagba illesztése máig elmaradt. Pedig a válság után feleledő, az emberi közjóllétet középpontba állító közgazdasági gondolkodók, professzorok, mint például a magyarul is olvasható Luigino Bruni, Stefano Zamagni (Bruni–Zamagni, 2013), Helen J. Alford O.P., Michael J. Naughton (Alford–Naughton, 2009), Baritz Sarolta Laura OP (Baritz, 2016) már egy új, de bibliai tanításokra utalva inkább egy újraéledő gondolkodás eljövételének hírnökei, mint ahogy Antonio Genovesi tanait (Genovesi, 2016) újraélesztő Dembinski és Zamagni professzorok. Mi, magyarok is a válságot magunk mögött hagyni, háborúkat elkerülni és egy új, fenntartható, az emberiség általános hasznát szolgáló új termelési mód létrejöttét óhajtjuk, melynek jeles tudósa Paul H. Dembinski professzor, akinek 2017-ben megjelent *Ethics and Responsibility in Finance* című könyve (Dembinski, 2017), annak magyarra fordítása (Dembinski, 2018) egy újabb áttörés, újabb bizonyíték a neoliberális termelési mód idejétmúltságára. És mindez hol van a magyar egyetemek tananyagában? Hol vannak a Magyar Nemzeti Banknak mint tudományos műhelynek a támogatásával, illetve munkatársai által megírt könyvek a



társadalomtudományi tantárgyi tematikák kötelező vagy ajánlott irodalmaként megjelölve?

A 2007–2008-as kezdeti válságévek utáni változásokat lekövető, új módszertani alapokat leíró tudományos kutatásokra és egyetemi képzésre pedig világszerte óriási az igény. A hiány pótlására szólítanak fel a London School of Economics közgazdasági dogmákkal elégedetlen kutatói és diákjai, akik ötszáz évvel az után, hogy Luther Márton kifüggesztette tételét a wittenbergi vártemplom kapujára, most a változásokért kiáltó kutatók és diákok is hasonló tettek. 33 pontban foglalták össze követeléseiket. Az ok: a világ a szegénységgel, egyenlőtlenségekkel, környezeti válsággal és pénzügyi instabilitással küzd, de a közgazdaságtan szerintük többet is segíthetne a problémák megoldásában. Mondhatjuk tehát, azok lesznek a sikeres, versenyképes nemzetgazdaságok, amelyek a problémák mélyére koncentráló tudományos eredményeket tudnak felmutatni, megoldást találni, tankönyveket megírni, és az egyetemi képzésben megjeleníteni. A ma elért kedvező GDP-, árfolyam-, inflációs adatok csak úgy tarthatók fenn Magyarországon is, ha a képzés a változások mélyére hatoló lesz, a megoldások és a megújulás módszertanát tudja átadni. Magyarország pénzügyi-gazdasági csődjét okozó neoliberais közgazdaságtanra nem mint vallásra, hitvilágra, hanem olyan kutatási területként, megoldandó, megfejtendő problémára tekint, amelyet lehet tudományosan vizsgálni, kritizálni, korrigálni. Az nem megoldás, hogy a mára már gyakorlatban meghaladott neoliberais termelési mód hirdetői elefántcsonttoronyukba zárkózva a London School of Economics vagy a Magyar Nemzeti Bank, *Polgári Szemle* köré szerveződő tudományos kutatókat kiszorítják a pozíciókból, könyveiket indexre rakják, létezésüket elhallgatják.

Az előttünk álló, 2018-tól újra megnyíló politikai térben a felsőoktatás képzési metodikájának rendezése Magyarországon is be kell hogy következzen.

Sikereink, új kihívásaink sorozatában egy szomorú közleményt is le kell írnom. Fájdalommal búcsúzunk Kolozsi Béla szociológustól, pszichiátertől, a nemzetközi kapcsolatok elismert kutatójától, nyugalmazott nagykövettől, aki 2017 novemberében, életének 73. évében rövid betegség után elhunyt. Kolozsi Béla számos magyar felsőoktatási intézmény munkájában vett részt az orvosképzéstől a kommunikációs stúdiumokon és a nemzetközi kapcsolatok oktatásán át a Miskolci Egyetem szociológia tanszékének vezetéséig. Egyetemi munkássága utolsó évtizedében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Intézetének címzetes egyetemi docense volt. Külföldön a Lyoni Egyetem vendégtanára, majd oxfordi vendégkutató. Az MDF alapító tagjai közé tartozott. 1992 és 1994 között a Külügyminisztérium stratégiai elemző és tervező főosztályának vezetője, 1999-től 2004-ig diplomáciai külszolgálati munkát vállalt, hazánk szófiai nagyköveteiként dolgozott. Száznál több tudományos közleménye közül az utolsó a *Polgári Szemle* 2017-es különszámában jelent meg Székelyföld magyar autonóm területiségéről. Nyugodj békében, emléked megőrizzük!

*Prof. dr. Lentner Csaba egyetemi tanár,  
a Polgári Szemle főszerkesztője*

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Alford, Helen J. O.P. – Naughton, Michael J. (2009): *Menedzsment, ha számít a hit. Keresztény társadalmi elvek a modern korban*. Kairosz Kiadó – Mária Rádió Kiadó, Budapest.
- Baritz Sarolta Laura OP (2016): *Háromdimenziós gazdaság. Lehet gazdálkodni erényetikai paradigmában*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Bruni, Luigino – Zamagni, Stefano (2013): *Civil gazdaság. Hatékonyosság, méltányosság, köz-jólét*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Dembinski, Paul H. (2017): *Ethics and Responsibility in Finance*. Routledge, Abingdon – New York, <https://doi.org/10.4324/9781315205342>.
- Dembinski, Paul H. (2018): *Etika és felelősség a pénzügyi életben*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Genovesi, Antonio (2016): *Értekezések a kereskedelemről, avagy a polgári gazdaságról*. Kairosz Kiadó, Budapest.

# Gap Filling

## Welcome by the Editor-in-Chief



**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** A11, B41, E12, H12

**Keywords:** economic policy, crisis management, consolidation, renewal of the economic education, Hungary

Between 1990 and 2015, the Hungarian economy closed the gap to the European Union average by improving half a percent per annum, and approached the seventy percent performance of the latter from below, while Austria (permanently seen in Hungary as a benchmark) is already at a hundred and thirty percent of the EU-28 average development. Hungary's gap to Austria in terms of development is also thought-provoking in light of the fact that back in 1867, in the favourable business climate offered by the Austro-Hungarian Compromise, Hungary's level of development still rivalled those of the Austrian and Czech territories. However, up to this very day, we have not managed to return to these piping times of peace.

Following the change of regime, Hungary underwent three crises. It was exposed to inappropriate economic policy actions in the period of transition to a market economy, and to the shock caused by "market reforms" between the late 1980s and the early 1990s. Then it had to suffer the effects of the 1995 economic policy adjustment actions (hallmarked by the name of Lajos Bokros), which can be considered as the textbook example of austerity measures, and to the consequences of government overspending between 2002 and 2006, a rampage that plunged the central and local governments as well as households into a debt trap. And finally, on top of the latter, i.e. the adjustment package of the convergence trajectory launched in the autumn of 2006 (which actually meant additional austerity measures), the crisis that "fed through" from the Anglo-Saxon markets first to Western Europe and then to Hungary was only the cherry on the cake, and sealed the fate of the Hungarian economy, excessively relying on Neo-liberal bases.

A lesson to learn from the twenty five years that followed the change of regime is that the gap cannot be closed and neither success nor stability can be achieved by an imported economic policy. Also, no rise is to be expected by entering into alliance with weakening great powers. As a third conclusion, there is no governance against the nation. The society and domestic businesses cannot be made to pay the total price of the transformation and reforms alone. As a timeless rule, successful economic policy requires social support.

After 2010, for eight years now, it goes without saying that an independent economic policy is the national therapy that has created financial consolidation and economic growth. In addition to the weakening European Union, we have found new trading partners. We have reduced the external dependence of our economy, on the one hand, while expanding the range of countries that have an effect on our relations beyond the borders of the European Union, on the other. The resources required for financial consolidation and structural reforms were provided or the budget was topped up from a circle of multinational companies – who did not pay taxes in proportion to their strength – by means of an economic policy based on the ideas of J. M. Keynes.

However, the fact that the methodology of these outstanding performances are not taught in higher education can be considered as an intellectual failure, as non-improvement in the knowledge capital impedes progress and genuine competitiveness. Up to this moment Hungarian higher education, and especially social science, is characterised by the lack of a regulatory environment and the failure to insert the Hungarian model into the historical and international space. The economic policy applied by the Hungarian Government and the National Bank of Hungary is not yet taught in its context at any of the Hungarian universities. The curriculum does not reveal the essence of the Hungarian model relying on public burden sharing, proactive governmental economy engineering, regulation and control. To be more specific, comprehensive knowledge about the equitable collection of taxes and contributions, family and home creation subsidies, other social achievements, the policy of managing national wealth, the successful financial consolidation, the multiple objectives and means adopted by the National Bank of Hungary, and the monetary policy in support of good governance is not included in the university curriculum. Thus, the economic achievements are unfortunately not preserved as values, and as a result of the blocking activity pursued by universities engaged in social sciences, impairment will take place.

The journal of social sciences *Polgári Szemle* endeavours to mitigate this intellectual deficiency by providing new and up-to-date knowledge to fill the gap. In this issue extensive account is given of the outcomes of our most recent research into public finances. A commemorative article by Count István Bethlen is published about the Reformation, to celebrate its 500th anniversary, its economic impacts and facts of Hungarian relevance. All these are done in order to fill the gap as neither the efforts made in public finances, the events that take place in the economy nor pathfinders of an economy built on ethical and Christian principles have been inserted into the curriculum. This is despite the fact that the works of economic thinkers and professors like Luigino Bruni, Stefano Zamagni (Bruni–Zamagni, 2007), Helen J. Alford O.P., Michael J. Naughton (Alford–Naughton, 2001), all available in Hungarian translation, and the writings of Sarolta Laura Baritz OP (Baritz, 2016), all focusing on human welfare, are the forerunners of a new or reviving thinking based on Bible teachings, similarly to professors Dembinski and Zamagni, who are reinvigorating the doctrines of Antonio Genovesi (Genovesi, 1765–1769). We Hungarians also wish to

leave the crisis behind, prevent wars and create a new, sustainable production method that serves the general benefit of humankind, advocated by the renowned scientist Paul H. Dembinski, whose book entitled *Ethics and Responsibility in Finance*, published in 2017, is another breakthrough and an evidence that the Neoliberal production method is out of date (Dembinski, 2017). Where are all these in the curricula of Hungarian universities? Where are the books written by the experts of or with support from the academic workshop of the National Bank of Hungary included in social science curricula or even recommended as additional reading?

Worldwide, there is an enormous demand for academic research and university training in the new methodological fundamentals that follow and track the first years of the crisis (2007-2008). The researchers and students of the London School of Economics, dissatisfied with the economic dogmas, call for a remedy of this deficiency, and five hundred years after Martin Luther nailed his theses to the door of All Saint's Church in Wittenberg, the researches and students who want change have done something similar. They summed up their demands in 33 points. The reason is that the world is struggling with poverty, inequalities, an environmental crisis and financial instability, and in their opinion, economics could do more to help solve the problems. We can say that those national economies will become successful and competitive that are able to demonstrate scientific results after penetrating deep into problems and can find solutions, write textbooks and teach them at universities. The current favourable GDP, exchange rate and inflation can only be sustained in Hungary as well as other countries if training runs deep into changes and can transmit the methodology of renewal. The Neo-liberal economics that caused Hungary's financial and economic failure should not be considered as a religion or belief, but as a research area, a problem to be solved and unravelled, scientifically investigated, criticized and corrected. It is no solution that the advocates of the obsolete Neo-liberal production method withdraw and are secluded in their ivory towers, and elbow out the researchers organised around the London School of Economics, the National Bank of Hungary or *Polgári Szemle* from academic positions, blacklist their books and pretermite their existence.

In the political space that will re-open from 2018, the training methodology should be re-arranged in higher education in Hungary, too.

In the series of our successes and new challenges, it is my unhappy duty to report that we have bidden farewell to Béla Kolozsi, sociologist and psychologist, renowned researcher of international relations and retired ambassador, who died in November 2017, at the age of 73, following a short disease. Béla Kolozsi participated in the work of numerous higher education institutions from the training of physicians through studies in communication and international relations to acting as head of the Department of Sociology at the University of Miskolc. In the last decade of his university career, he was a titular associate professor of the Institute for International Relations and Politics at the Pázmány Péter Catholic University. He was a visiting professor of the University of Lyon and a visiting researcher in Oxford. He was a founding member of the Hungarian Democratic Party. Between 1992 and 1994, he headed the Department of Strategic Analysis and Planning at the Ministry of Foreign Affairs, and

between 1999 and 2004, he undertook diplomatic service abroad: he was Hungary's ambassador to Sophia. The very last of more than a hundred of his scientific studies was published in the 2017 special issue of *Polgári Szemle*, about the autonomous territory of Szeklerland. Rest in peace, we will remember you.

*Professor Csaba Lentner,  
Editor-in-chief of Polgári Szemle*

## REFERENCES

- Alford, Helen J. O.P. – Naughton, Michael J. (2001): *Managing as if Faith Mattered. Christian Social Principles in the Modern Organization*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. In Hungarian: *Menedzsment, ha számít a hit. Keresztény társadalmi elvek a modern korban*. Kairosz Kiadó – Mária Rádió Kiadó, Budapest, 2009.
- Baritz, Sarolta Laura OP (2016): *Háromdimenziós gazdaság. Lehet gazdálkodni erényetikai paradigmában.* [Three-dimensional Economy. Economy Management in an Virtuous Ethical Paradigm.] Kairosz Kiadó, Budapest.
- Bruni, Luigino – Zamagni, Stefano (2007): *Civil Economy. Efficiency, Equity, Public Happiness*. Verlag Peter Lang, Bern. In Hungarian: *Civil gazdaság. Hatékonyság, méltányosság, köz-jóllét*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.
- Dembinski, Paul H. (2017): *Ethics and Responsibility in Finance*. Routledge, Abingdon, <https://doi.org/10.4324/9781315205342>. In Hungarian: *Etika és felelősség a pénzügyi életben*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2018.
- Genovesi, Antonio (1765–1769): *Lezioni di commercio o sia di economia civile*. In Hungarian: *Értekezések a kereskedelemről, avagy a polgári gazdaságról*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2016.

*Gróf Bethlen István*

# **A kálvinizmus szerepe a modern gazdaság kialakulásában**

## **The Role of Calvinism in the Development of Modern Economy**



### *Összefoglalás*

A világ 2017-ben ünnepli a reformáció 500. évfordulóját, ez alkalomból számtalan rendezvény és publikáció méltatta e történelmi esemény jelentőségét, így Luther Márton munkásságát, és természetesen Kálvin Jánosét is. De nem hangsúlyozzák eléggé a kálvinizmus gazdasági vonatkozásait, jóllehet ezzel a nemzetgazdasági irodalom, más szempontból pedig a hit-, állam- és történelemtudomány is több mint egy évszázada ellentmondásosan foglalkozik. A tanulmány ennek a hiánynak a pótlására törekszik a jubileumi évben. Teszi ezt a két szélsőséges álláspont ütköztetésével, miszerint Kálvinnak nem volt hatása a gazdaságra, illetve éppen ellenkezőleg, az ő nézeteiben látják a kapitalizmus előfutárát. Míg ez utóbbi ugyancsak elterjedt felfogás teljességében túlzó, mivel Kálvin a legkevésbé sem azonosítható az ún. „kalandor kapitalizmus” kezdetektől napjainkig meghatározó gyakorlatával, legfeljebb az erős vallási kötődésű, puritán kapitalizmussal, addig a kálvinizmus hatása jól kimutatható a modern gazdaság kialakulására. Azonban nemcsak a liberális, klasszikusnak is nevezett gazdasági rendszerre gyakorolt hatást, de minden idők legsikeresebb gazdasági rendjére, a szociális piacgazdaságra, valamint az ezt továbbfejlesztő magyar gazdaságpolitikára is, melyet a szerző fogalmilag nem „unortodoxnak”, hanem új szolidáris gazdasági rendnek nevez. Kálvin hatása napjainkig tetten érhető: a tisztességes kamat meghatározásától egészen

---

DR. GRÓF BETHLEN ISTVÁN, külügyminiszteri tanácsadó, az Akademie für Staatwissenschaften rendes tagja (grafbethlen@gmail.com).

az átfogó munkaethoszáig, mely magában foglal olyan korszerű intézkedéseket, mint a „segély helyett munkát” programot vagy a vállalkozásalapítás támogatását.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** B11, B12, P1

**Kulcsszavak:** kálvinizmus, merkantilizmus, kapitalizmus, Ószövetség, kamatfizetés

#### *Summary*

The world celebrates the reformation's 500th anniversary so for this occasion innumerable event and publication has appreciated the historical significance of this occurrence including Marton Luther's and John Calvin's heritage. Surprisingly, there were a few words about Calvinism's influence on economics although this matter has been controversially discussed in the literature of economics and with different points of views in the scientific world, so in theology, political sciences and history for more than a century. The study tries to replace the missing pieces in this jubilee year by confronting two extreme positions with respect to Calvin's impact on new economic systems. On the one hand, it has been sad that he did not have any influence at all, on the other hand he was seen as a forerunner of capitalism. While the last one is rather widespread in the last century in German and Anglo-Saxon area it is totally hyperbolic because Calvin cannot be identified with the "adventurer capitalism" neither in his time nor with nowadays practices. At most with the strong religious, puritan capitalism. In opposite, the lasting effect on modern economy by John Calvin can be verified even in current time. It includes not only market economy based on Calvinist-puritan values but also the most successful economic order ever in history, the German type Social Market Economy and the Hungarian government's economic policy, which is being called the New Economic Order in Solidarity by the author in place of "unorthodox". Calvin's impression from the fair interest rates to the extensive work-ethos incorporates such modern sounding actions like the "instead of aid, have a work" program or the support for starting enterprises is still a living conception in our days.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** B11, B12, P1

**Keywords:** calvinism, mercantilism, capitalism, Old Testament, interest payment

---

#### Á GAZDASÁG KÖZÉPPONTJÁBAN AZ EMBER ÁLL – NEM MECHANIKUS TÖRTÉNESEK

Előjáróban tisztázni kell, mit értünk a „modern” gazdaság fogalmán. A liberális közgazdászok számára világszerte egyértelmű, hogy ennek születése Adam Smith híres és korszakalkotó művének, a *Wealth of Nations*nek 1776-os megjelenéséhez köthető (Smith, 1776). Ez az időpont-meghatározás természetesen teljesen önkényes, és nem fedti a gazdaságtörténeti fejlődés hosszú folyamatát. Jóval Adam Smith előtt, az 1500-as években már működött egy nagyon is jól átgondolt, elméletileg is megalapozott, a



gyakorlati életben pedig igen eredményes gazdasági rendszer, melynek egyes elemei még korunk nemzetgazdasági folyamataiban is fellelhetőek. Ennek megnevezésére éppen Adam Smith alkotta meg a máig használt fogalmat, a merkantilizmust, melyet a kereskedelem istenének nevéből, Merkúréből vezetett le, mivel e gazdasági irányzat különös hangsúlyt fektetett a külkereskedelemre és annak szabályozására.

Kálvin János születésekor hazájában, Franciaországban már kialakulóban volt az a gazdasági folyamat, mely az uralkodó, illetőleg az állam gazdagságát és dicsőségét szolgálni kívánó állameszme részeként jelent meg. E célt a gazdaság erőteljes fejlesztésével, központilag támogatott, nagy többletet termelő külkereskedelemmel kívánta elérni. A már valójában működő rendszer első máig ismert, jelentős képviselője volt Jean Bodin, az államelmélet kimagasló személyisége (Bodin, 1756). (Vele kerül vitába később Kálvin János a köztársasági eszme – „res publica” – felé hajló nézeteivel.) Az irányzat jelentősen hatott a gazdaságtörténet későbbi szakaszaiban is, sőt mindmáig hat, és nagyban hozzájárult az úgynevezett „modern”, azaz korszerű gazdasági elképzelések, főleg pedig a gyakorlatok, így a nemzetközi gazdaság fejlődéséhez is – jóval a liberálisok smithi színre lépése előtt. Leghíresebb képviselője, Jean Baptist Colbert,<sup>1</sup> XIV. Lajos, „a Napkirály”<sup>2</sup> pénzügyminisztere után colbertizmusnak is nevezték az irányzatot. A hazai liberálisok a kormányzati intézkedések egyik elméleti alapjának tekintik, és ezért beszélnek elítélőleg „új merkantilista gazdaságpolitikáról”. Ezzel párhuzamosan egy másik gazdasági irányzat is kialakult a 16. században, Kálvin korában, melyet később kapitalizmusnak neveztek el,<sup>3</sup> vagy legalábbis korai kapitalizmusnak.

De mit is értünk gazdaság alatt? Leginkább két meghatározás tűnik általánosan elfogadottnak. Az első így hangzik: „A gazdaság mindazon tevékenységek összessége, amelyek a végtelen emberi szükségleteket a véges javakkal igyekeznek egyensúlyba hozni.” Ez a „klasszikus” liberalizmussal szinte egyidős definíció vezetett előbb az ún. fejlett világban, később már szinte az egész világon a felelőtlen környezetpusztításhoz. A javak fogalmát ugyanis összekötötték állítólagos értékükkel (Smith, 1776; Dobb, 1977), mely a liberális tan értelmében a piaci árban fejeződik ki. A korlátlanul rendelkezésre álló javaknak nincsen árak, tehát értékük sem. A felfogást, miszerint a javak értéke objektíven meghatározható az előállításukra felhasznált termelési eszközök költségéből, és az árban számszerűsíthető, Marxot követve, a szocialisták is átvették (Marx, 1859; 1905). A múlt század 50-es és 60-as éveiben mind a túlnyomó többségükben a gazdasági liberalizmus tanait oktató nyugati egyetemek és főiskolák gazdasági tanszékein, mind az ún. „szocialista táboréiban” például a levegőt a korlátlanul rendelkezésre álló javak közé sorolták. E közös felfogás alapján lehetett a természetet a kapitalista országokban éppúgy, mint a szocialistákban, hathatós törvényi korlátozás nélkül rombolni.

A másik gyakori megfogalmazás szerint: „A gazdaság a társadalmi termelés rendszere, a gazdasági tevékenységek, folyamatok összessége”. Mindkét meghatározás közös vonása, hogy a gazdaságot tevékenységek, tárgyi szükségletek, termelési rendszerek, folyamatok összességének, azaz mechanikus, törvényszerű működések megjelenítőjének tekintik. Ezek képezik a gazdaság tárgyát, míg alanya az ember.

A gazdaság alanya valóban az ember, de egyben tárgya is. A gazdaság nem termelési eszközökről, folyamatokról, mutatókról, mechanizmusokról, „piaci törvényekről”

szól, hanem az emberről hármasság megnyilvánulásában: akaratában, értékelésében, választásában. Ezek tárgyilagosan nem meghatározhatók, az észszerűség, értelemszerűség (racionalizmus<sup>4</sup>) princípiumának, vezéreszméjének csak kis részben alárendelhetők. Nem létezik a liberálisok „homo oeconomicus”, a gazdasági ember, aki csak a legnagyobb eredményt akarja elérni a legkisebb költséggel, aki a gazdasági mechanizmusoknak, törvényeknek alávetett tárgya (Smith, 1776).

Az ember teljességében, háromsíkúságában, mint gondolkodó, érző és akarni képes teremtmény, tárgya a gazdaságnak. Matematikai képletekbe nem szorítható, viselkedésében, megnyilvánulásaiban előre nem kiszámítható. Nagy tisztelettel meghajolva a csodálatos ökonometriai modellek, a komplikált mátrixszámítások, a bonyolult és mégis oly sebezhető algoritmusok (lásd szerepüket a 2008-as válság elmélyítésében) előtt, a gazdaságtudomány nem „egzakt” tudomány. Különösen akkor nem, amikor a korábban klasszikus egzakt tudományoknak nevezettek legjobbjai tudományáguk szubjektivitására hívják fel a figyelmet, miközben több alázatra és szerénységre intik a tudomány mindenhatóságában hívő kollégáikat.<sup>5</sup> Ez a követelés különösen vonatkozik a gazdaságtudomány művelőire. Emberközpontúsága miatt, a matematikai felkészültség fontosságának elismerése mellett, ismét nagyobb teret kell biztosítani a filozófiai, teológiai és pszichológiai alapoknak. Csak így kerülhetők el az egyre gyakoribb és egyre mélyebb, a hibás elméletek és azok gyakorlati alkalmazása által okozott krízisek. Ezért olyan fontos a hit és a vallás gazdaságra gyakorolt hatásával foglalkozni. Az Arisztotelész<sup>6</sup> által a skolasztikán,<sup>7</sup> a reformáción – azon belül is hangsúlyosan a kálvinizmuson<sup>8</sup> – át a keresztény társadalmi tanításig<sup>9</sup> kifejlesztett emberkép mutat utat az emberközpontú gazdasági rend kifejlesztéséhez. Az ember egyéni lény (ens individualis), közösségi lény (ens collegialis) és nyitott, transzcendens lény, azaz önmagán túllépve nyitott az e világín túlira, Istenre.

#### KÁLVIN ÉLETÉNEK GAZDASÁGI KÖRNYEZETE: MERKANTILIZMUS ÉS KAPITALIZMUS

E felismerés fényében térünk vissza a Kálvin életében egyre erősödő gazdasági irányzathoz, a kapitalizmushoz, melynek egysíkú, csak az egyénre összpontosító emberképe gyökeresen különbözik Kálvinétól.<sup>10</sup> A kapitalizmus főleg abban különbözik más gazdasági irányzatoktól, hogy a termelőeszközök kivétel nélkül magántulajdonban vannak, és a gazdaságirányítás kizárólag a piac által történik. Mindkét jellemző élesen elkülöníti a kapitalizmust az e korban Franciaországban uralkodó merkantilizmustól, ahol a termelőeszközök nagyrészt maga a király, illetve „kegyelmének” köszönhetően az udvaroncok kezében voltak. A gazdaságirányítás pedig a király miniszterei útján, központilag történt. A számukban egyre növekvő és jelentőségükben gyorsan gyarapodó manufaktúrák, melyekből majd idővel kinőnek a tőkés nagyvállalatok, állami tulajdont képeztek.

A kapitalista gazdálkodás célja, egyben a piac irányító, vezérlő mozzanata a nyereség, mely az egyes tőkéseké, és nem az uralkodóé, az államé. Ezek a fő jellemzők a kapitalizmust a későbbi gazdasági irányzatoktól, így például a szocializmustól megkül-

lönbötetik. Ebben a gazdasági környezetben élt Kálvin János;<sup>11</sup> hazájában, Franciaországban a merkantilizmus uralkodott. Kálvin I. Ferenc királyt<sup>12</sup> nemcsak elismerte uralkodójának, de kegyeit kereste, hogy megismertethesse vele és legbefolyásosabb udvaroncáival az általa középpontba állított eredeti Szentírás-beli tanokat. Azt remélte, hogy így meg tudja győzni uralkodóját arról, hogy igazságtalanul üldözik ezeket a tanokat és követőiket (vö. Huszár, 2011), és a reformáció nem irányul a hatalma és az egyház megdöntésére. Kálvin ezért nagy műve, az *Institutio Christianae religionis*<sup>13</sup> első bázeli kiadását felkent királynak ajánlotta. Törekvése kudarcba fulladt, a király haragját nem tudta lecsillapítani, és menekülnie kellett.

Kálvin Párizsból Lyonon át Genf érintésével Strasbourgba igyekezett. Genfben 1536-ban Guillaume Farel<sup>14</sup> hosszasan kérlelte a maradásra, sőt átokkal is fenyegette, ha igaz tanainak hirdetését megtagadja a genfi polgároktól, és nem segít a város életét ebben a szellemben megszervezni. Genfben előzőleg sikerült lerázni a Savoyai herceg uralmát, a püspököt elüldözték, és a gazdag polgárság vette kezébe a város irányítását. Gazdasági téren immár minden tulajdon az ő kezükbe került, és természetesen az ebből származó jelentős haszon is. Tudtukon kívül ők valósították meg először, laboratóriumi tisztasággal, a kapitalizmust.

Valójában éppen ezek a gazdasági okok álltak korábbi uraik elleni lázadásuk hátterében, és nem a reformáció tanaiért való bátor kiállás; csupán annak külsőségeit vették fel. Genfben tehát megvalósultak a kapitalista fejlődés feltételei, de nem valósultak meg az egyházszervezetnek a reformáció tanítására történő felépítése. Farel ehhez kérte Kálvin segítségét. Genfi tartózkodása kudarcba fulladt,<sup>15</sup> a derék genfi polgárok – legalábbis a hangadók – megelégedtek a reformáció nevében kivívott teljes függetlenségükkel és az így megszerzett jelentős gazdasági előnyökkel, de nem kértek Kálvinnak a reformációból fakadó szigorú egyházszervezeti intézkedéseiből.

#### KÁLVIN GYAKORLATIAS, GAZDASÁGI VONATKOZÁSÚ TANÁCSAI

Elűzetése után 1541-ben Kálvin, most már az egész város kérésére, végleg visszatért Genfbe.<sup>16</sup> A város prédikátoraként, az általa életre hívott tanácskozó és döntéshozó testületek közreműködésével, meghatározó hatáskörrel bírt nemcsak vallási, de világi ügyekben is.

Az általa elismert négy hivatáson belül a diakónusok foglalkoztak a betegek és szegények segítségével, és kezelték az egyházi javakat. A szegények segítése terén olyan gondolatokat fogalmazott meg, és azok gyakorlati megvalósítására buzdított, melyek ma is érvényesnek és közvetlenül hozzánk szólónak tünnek. A vádat elkerülendő, hogy nemzetgazdasági szemszögből vizsgálva Kálvin munkásságát, erőltetett szövegmagyarázó értelmezésekkel támasztanám alá a gazdaságra gyakorolt hatását, egy támadhatatlan tekintélyre hivatkozom, dr. Huszár Pál professzorra, a magyar református egyház zsinatának világi elnökére: „Köztudott róla [Kálvinról], hogy ellenezte a koldulást”. Később így folytatja: „Vitathatatlan erkölcsi tekintélyével azt igyekezett elérni Genf város magisztrátusánál, hogy az anyagiakban szűkséget szenvedőket helyzetbe hozza, munkához és tisztas jövedelemhez, emberhez méltó megélhetéshez juttassa a közös-

ség”. Milyen ismerősnek tűnnek ezek a mondatok a ma Magyarországon! De még meglepőbb a folytatás: „Szorgalmazta például, hogy a város akár hitellel is segítse talpra állásukat, tisztes vállalkozás megindításához, esetleg újrakezdezéshez teremtsen lehetőséget számukra” (Huszár, 2011).

Ezen a ponton szinte már feleslegesnek tűnhet a további vizsgálódás arról, hogy van-e, és amennyiben igen, akkor miben nyilvánul meg a kálvinizmus befolyása a „modern” gazdaságra. Mintha a magyar kormány gazdaságpolitikai programja csengene vissza: segély helyett munkát (közmunka) és tisztes jövedelmet, emberhez méltó megélhetést, vállalkozás megindításához hitelt nyújt, mint azt Kálvin követelte majd 500 évvel ezelőtt.<sup>17</sup> A kormány természetesen az ökumené szellemében tevékenykedik, de gazdasági és társadalmpolitikai vezérelve, mely a munkaalapú társadalmat kívánja létrehozni, nagyon is kálvini ihletésű!

Az előző gondolatok korszerűsége meglepő lehet, az azonban nem, hogy Kálvin behatóan és részletesen foglalkozik a hitelkamatok kérdésével is. Ő, aki felszólított a Bibliához való visszatérésre, és csak azt ismerte el a keresztény hit alapjául – sola Scriptura, egyedül az írás! –, a legkisebb részletekig foglalkozott az Ótestamentummal is. Isten választott népe tud a kamat pusztító hatásáról, ezért tiltott a zsidók számára a kamatszedés egymás közt: „Ha te, egyik a népemből pénzt adsz kölcsönt egy szegénynek a közeledben, ne úgy segíts neki, mint valami uzsorás, nem szabad rá kamatot róni” (2Móz 22,25). Mózes e parancsot más helyen is megerősíti: „A te atyádfiától ne végy kamatot: se pénznek, se eleségnek kamatját, se semmi egyébnek kamatját, a mit szokás adni” (5Móz 23,19). Ez azonban nem vonatkozik más népek tagjaira: „Az idegentől vehetsz kamatot, de a te atyádfiától ne végy kamatot, hogy megáldjon téged az Úr a Te Istened” (5Móz 23,20). A kamatszedés tilalma hatalmi elv: nem pusztán arról van szó, hogy a kamat által ne lehessen sanyargatni a szegényeket, rászorulókat, de ne jöhessen létre a pénz (Mammon) uralma sem.<sup>18</sup> Ez a több mint három évezrede felismert, napjainkban is fenyegető veszély különösen időszerűen hangzik!<sup>19</sup> Mivel a kamat hatalomhoz juttat, az Ószövetség népének tagjai, vallási előírásuk (a halákha) szerint, kötelesek kamatra kölcsönt adni más népeknek, hogy uralkodhassanak rajtuk, és ne azok uralkodjanak őrajtuk. „Mert az Úr, a te Istened megáld téged, a miképpen megmondotta néked; és sok népnek adsz zálogos kölcsönt, te pedig nem kérsz kölcsönt, és sok népen fogsz uralkodni, és terajtd nem uralkodnak” (5Móz 15,6).

Izrael számára ez vallási törvény (micva), amelynek nemteljesítése isteni átkot von maga után, és nem elsők lesznek, hanem utolsók. „Ha pedig nem hallgatsz az Úrnak, a te Istenednek szavára... reád jönnek... átkok” (5Móz 28,15). A folytatás így hangzik: „A jövevény, aki közötted van, feljebb-feljebb emelkedik feletted, te pedig alább-alább szállsz. Ő fog néked kölcsönt adni, és nem te kölcsönzöl néki; ő fej lesz, te pedig fark leszél” (5Móz 28,43–44). A kamatszedés tilalmához egy további, igen bölcs parancs párosult, a sabbát évében történő elengedése,<sup>20</sup> vagyis az addig felgyülemlett adósságokat minden hetedik évben el kellett engedni.<sup>21</sup> Ha nem is teljes mértékében, legalább részlegesen útmutatást adhatna ez a szabályozás napjaink némely égető problémájára, gondoljunk csak az ún. svájcifrank-alapú, az ügyfeleket súlyosan megkárosító „hitelkonstrukcióra”.

A TISZTESSÉGES KAMAT KÁLVIN FELFOGÁSÁBAN  
ÉS AZ „ARANY BANKSZABÁLY”

Kálvin, az Ótestamentum legelismertebb tudósa ezeket a mózesi parancsokat nem tudta és nem is akarta magáévá tenni. Az Izrael számára kötelező törvények nem voltak alkalmazhatóak a 16. századra, a merkantilizmus korára a genfi körülmények között, ahol egyre inkább teljesen a kapitalista rendszer uralkodott. Kálvin hatalmas bibliai és teológiai felkészültségével különbséget tudott tenni a valódi isteni kinyilatkoztatás, mint amilyen a Tízparancsolat, a bibliai próféták írásaiban megjelenő isteni sugallatok és a korhoz szóló, általános igazságokat tartalmazó, de a változó időkben nem minden részletükben követendő útmutatások között. Ezek közé tartozott a kamattanítás mellett a más nemzetek feletti uralkodás is, mely az adott időszakbeli válasz volt az Izraelt fenyegető veszélyre az erősebb népek gyűrűjében. Kálvin tehát ezekben az esetekben az Újtestamentumban, Jézus tanításában ismerte fel Isten szavát. A talentumokról szóló példabeszédet nemcsak úgy értelmezte, mint a parancsot, hogy Istentől kapott talentumainkkal – tehetségünkkel, adottságainkkal, képességeinkkel – kötelességünk jól sáfárkodni, és azokról majdan számot adni. Az átvitt értelem mellett szó szerint követte az Úr Jézus Krisztus szavait. Így, ellentétben az Ószövetség részleges kamattilalmával, Kálvin azt bizonyos körülmények és keretek között megengedhetőnek tartotta. A kamat mértékét személyi kölcsönök esetében legfeljebb három, üzleti kölcsönöknél pedig öt százalékgig elfogadhatónak találta. De vajon miért éppen három, illetve öt százalékban?<sup>22</sup>

A számmisztika jelentős szerepet játszik az Ótestamentumban: a betűk egyben számokat is jelentenek. A 3 és az 5 kiemelt helyet foglal el a számmisztikában. A 3, a „ghimel” betű többek között jelképezi az Istenség embereknek szánt adományait, továbbá az irgalmas ember adományait, melyeket az Istenség iránti szeretetből oszt ki. Matematikai nyelven szólva, jó cselekedetet jelent, mivel a három százalék sokkal alacsonyabb az akkoriban általánosan követelt kamatoknál, és méltányos ellenértéke a rendelkezésre bocsátott kölcsönnek. Az 5-ös szám, egyben a „che” betű, elsősorban nyílást jelent. Ebben az esetben azonban nem e számbetű nagy fontosságú jelképes jelentése áll az előtérben, hanem egy nagyon is e világi, a középkorban igen elterjedt gyakorlat, mely szerint az öt százalékot meghaladó kamatot felszámító tőkepenzest vagy kereskedőt jogszerűen nyilvánosan lefejezték.

Még az 1960-as évek nem egyoldalúan a liberális dogmáknak elkötelezett nyugat-európai egyetemein, pénzügytanórán tanították, hogy a kálvini útmutatásból kifejlődött ún. „arany bankszabály” szerint a két és fél, legfeljebb három százalék az a tisztességes kamat, amit a bankok, bankárok a „jó kereskedő gondosságával eljárva” a kihelyezett kölcsönökért éves szinten felszámíthatnak. Ez a gyakorlat előbb a protestáns országok bankjaiban, majd pedig a bankvilág nagy részében elterjedt és elfogadottá vált. A szabályozás néhány országban törvényi szinten is megjelent, így Ausztriában és Németországban (Gesetzbuch, 1853; BGB, 1899).

Ezzel szemben néhány éve nagy külföldi bankok magyarországi leányvállalatainak hangos tiltakozásával volt tele a média, amikor az ellen protestáltak, hogy a nevéhez

ismét méltóvá vált, Matolcsy György vezette Magyar Nemzeti Bank nulla százalékos bocsátott likviditást, forrást számukra hitelezési tevékenységüket serkentendő, azzal a kikötéssel, hogy „csak” 2,5%-os kamattal adhatták tovább magyar vállalatoknak. Az „arany bankszabály” tehát még korunkban is alkalmazható, nem kell hozzá más, csak átfogó pénzügypolitikai koncepció és megfelelő akarat annak megvalósítására. Ezzel szemben áll egyes Magyarországon működő külföldi pénzintézetek mérhetetlen mőhősága, amely megnyilvánult a saját hazájukban betiltott állítólagos svájcifrank-alapú „hitelkonstrukcióban”, vagy abban, hogy amikor az infláció alig nulla százalék fölött mozgott, reklámhadjárataikban még a 11,5%-os személyi kölcsönt is mint egyedülállóan „kedvező szolgáltatást” kínálták. Ma ehhez 9,7%-ért is hozzá lehet jutni, 2%-os inflációnál az ún. „arany bankszabály” 2,5%-os kamatszintjének háromszorosáért!

### KÁLVIN UNIVERZÁLIS SZELLEMEK KISUGÁRZÁSA A „MODERN” VILÁG FEJLŐDÉSÉRE

Miért szállt szembe Kálvin János úgy az Ótestamentum mózesi parancsával, mint a kánonjoggal a kamatszédés kérdésében? Ő, aki az orléans-i egyetemen jogból baccalaureatust, majd licenciatust, végül pedig doktorátust szerzett, és tanulmányai során, a kor szokásának megfelelően, egyházzal foglalkozott a legbehatóbban? A kánonjogi teljes kamattilalom a skolasztika erkölctanából következik,<sup>23</sup> mely Augustinuson át egészen Arisztotelészig nyúlik vissza.<sup>24</sup> Ennek kamattanítása két pilléren nyugodott: egyrészt kölcsönt főleg alapvető személyi szükségletek kielégítésére vettek fel az arra rászorulókat, azaz a kölcsönt egy ínséges állapot áthidalására kérték. Mások ínségéből hasznot húzni erkölcstelen cselekedet! Másrészt a kamat időkülönbséghez kötődik, márpedig az idő Isten ajándéka. Isten ajándékából nyereségre szert tenni erkölcscileg elfogadhatatlan! Kálvin jogászként nem, hittudósként pedig még kevésbé vonja kétségbe ezeket az erkölcstani érveket. Ő azonban az ún. újkorban élt, Genfben, gazdag polgárok városában, ahol nagy nyereséggel kecsegtető üzletekhez szükségelt hitelek álltak az előtérben. Kálvin az ilyen üzleti célú kölcsönfelvétellel szülőhazájában, a merkantilizmus fellegrárában, a virágzó kereskedelem, azon belül is a minden eszközzel támogatott külkereskedelem országában naponta találkozott. Menekülése után pedig olyan környezetbe került, ahol a szemé láttára alakult ki a pénztökre épülő új gazdasági rendszer.

Kálvin arra a következtetésre jutott, hogy az üzleti célokra megfelelő nyereségelvárással felvett kölcsönre elfogadható a pénztöke tulajdonosának kamatot követelni. Ugyanakkor törekedett arra, hogy a gazdaság rohamos fejlődésével, azzal egy időben és általa okozott, egyre nagyobb számú szükséglet szenvedők elérhető „áron”, azaz még megfizethető kamatokkal juthassanak áthidaló kölcsönhöz. Kálvin ezért remélte elérhetőnek ilyen esetekben a legfeljebb 3%-os kamatot. Az üzleti hitelek esetében pedig az 5%-os felső határt tartotta fontosnak, követve a századokkal korábbi, középkori világi hatóságok gyakorlatát a széles körben elterjedt uzsora leküzdése érdekében (Kálvin, 1559).

A kálvini, nemcsak jogos érveket mérlegelő, de kora valóságát, az egyre erősödő polgárság elfogadható érdekeit is figyelembe vevő kamatfelfogás gazdasági és társadalmi hatása igen jelentős volt. A középkorban a kánoni kamattilalom következté-

ben keresztény ember pénzügyekkel nem foglalkozhatott, annak megszegésére súlyos büntetést szabtak ki. Ugyanakkor az uralkodók, az udvaroncok és nem utolsósorban éppen az egyház hatalmi törekvéseihez nem voltak elegendők a mégoly hatalmas bevételek sem. Egyre növekvő mértékben volt szükség hitelre. Ezért engedni kellett a világi hatóságoknak és – nem is annyira a háttérben – az egyháznak, hogy bizonyos emberek foglalkozzanak a keresztényeknek tiltott és a legszélesebb társadalmi körökben mélységesen lenézett pénzügyekkel. Ezek elsősorban arab iszlámhívők voltak, akiket a középkorban izmaelitáknak neveztek,<sup>25</sup> illetve hamarosan kivették részüket ebből az üzletágból az izraeliták is. A kölcsönügyleteket intéző zsidókra a népesség döntő része mély megvetéssel tekintett, mely általános jelenség különösen erős volt Luther korában. Erre vezethető vissza Luther Márton több, a zsidóságot elítélő megnyilvánulása.<sup>26</sup> Kálvin írásaiban ilyen megnyilatkozások nem találhatók.

Kálvin felszabadította a keresztényeket a kánoni kamattilalom alól, ezzel megnyitva az utat számukra a tőkeképzés és -befektetés, valamint a pénzügyi pályák felé. Kálvin természetesen nem ebben a távlatban gondolkodott, hanem azt hirdette: „Minden mi Égen s földön van, Isten dicsőségére van teremtve” (Kálvin, 1559). Jó lelkipásztorként azonban körültekintően törődött hívei mindennapi gondjaival is. Tudta, hogy a szellemi erőket fontos úgy a hitéletre összpontosítani, hogy kiegyensúlyozott anyagi körülmények biztosítsák az e világi zavaró befolyások elhárítását. A genfi közösségben kifejtett tevékenységének hatása a hitvilágon túl, messzi országhatárok felett más területekre is kiterjedt – így a gazdaságra.

Egy másik fontos, ezzel összefüggő terület az általa kidolgozott kormányzati rendszer. Kálvin Genfben elfogadott egyházi alkotmánya kihatott mind a vallási, mind a világi ügyek intézésére. Miközben a gazdaságra gyakorolt befolyása mindmáig vitatott, felekezeten, nemzeteken, politikai beállítottságokon, tudományos székértáborokon átívelően egyöntetű a vélemény, hogy Kálvin univerzális szelleme jelentősen hozzájárult az ún. „modern” világ fejlődéséhez, jelesen az újkori demokrácia kialakulásához (Biéler, 1959). Ez pedig nagyon is visszahatott a vitatott területre, a gazdaságra. A kapitalizmus létrejöttének, megerősödésének és nagymérvű földrajzi elterjedésének egyik fontos, de nem feltétlenül és minden esetben elengedhetetlen tényezője volt a polgári demokráciák létrejötte. Abszolutisztikus monarchiákban sokkal később és nehezebben jutott érvényre e gazdasági irányzat, mint például Oroszországban és Japánban.

Ebben az összefüggésben meg kell említeni az ellenállási jog – másként zsarnokölési elmélet – kálvini újraértelmezését. A zsarnokság elleni lázadásban „Isten törvényes elhívását” (Kálvin, 1559) látta, a gyilkosságot azonban elűzetéssel akarta megelőzni. A 16. századi németalföldi felkelés, majd a 17. századi angol forradalom vezetői és a derékhatat képező polgárság e kálvini eszmékre hivatkozva vívták meg harcukat. Nehéz feladat lenne tehát a kálvini kamatfelszabadítás, a köztársasági gondolat, a „res publica” kálvini értelmezése és az ellenállási jog gyakorlása, valamint az ott végbement fegyveres felkelések, később pedig a kapitalizmus éppen azon országokban bekövetkezett teljes térhódítása közötti összefüggéseket kétségbe vonni. A kálvinizmus maga és számos különböző, e tanokból kinövő, ezekre hivatkozó gyülekezet rövidesen meggyökerezett a nyugati félteke jelentős részén.

KÁLVIN GAZDASÁGI RENDSZEREKEN  
ÉS RENDEKEN ÁTÍVELŐ HATÁSA

A kálvinizmus gyors elterjedésével együtt járt, hogy utódai különböző irányzatokat hoztak létre. Nemzetgazdasági megközelítésből azok képezik vizsgálódásunk tárgyát, melyek magukat kifejezetten Kálvin követőinek vallották, vagy reá hivatkoztak, és kétséget kizárólag hatással voltak a gazdaságra. Ide kell sorolni a puritanizmust, annak presbiteriális, szinodális formájában.<sup>27</sup> Ennek az irányynak a követői tartották, Kálvin parancsának követésében, leghatározottabban a szakadatlan gazdasági munkálkodás látható megnyilvánulási formájának, hogy „Isten dicsőségéért hálából ki kell állni a világban” (Kálvin, 1559). E ponton megkerülhetetlen, hogy Max Weber munkásságával foglalkozzunk (Weber, 1904/1905). Weber híres tétele így foglalható össze: a protestáns etika – mely alatt elsősorban a kálvinizmust és a puritanizmust érti – e világi aszketikus megjelenésével a nyugati racionalizmust, az észbe vetett hitet olyan tartósan és mélyrehatóan befolyásolta, hogy ebből alakult ki az a vallásos, lényegében kálvinista vállalkozó polgárság, mely a kapitalista szellem hordozójává vált. Max Weber hangsúlyosan különbséget tesz a „kalandor kapitalizmus”, a spekulánsok kapitalizmusa és az erős vallási kötődésen alapuló, aszketikus, racionális üzemszert és munkaszervezetet létrehozó, a kálvini munkaethoszt követő polgári kapitalizmus között (vö. Weber, 1904/1905). Ez a különbség a legélesebben az ún. „eredeti tőkefelhalmozás” folyamatában nyilvánul meg. Weber részletesen leírja a „kalandor kapitalisták” módszereit, egészen a korai kezdetektől, történelmi és földrajzi összehasonlításban (Weber, 1904/1905). Száz év távlatából megdöbbentőek az áthallások a neoliberalizmus teljes áttörésével az 1980-as évek vége felé a pénzvilágban szinte korlátlan hatalomra szert tevő spekulánsok, „kalandor kapitalisták” ún. üzleti technikáival összehasonlítva. Ezzel szemben áll a hitében élő vállalkozó, aki saját kemény munkával, nagyfokú önmegtartóztatással elért, tisztos nyereségét újra és újra visszaforgatja a vállalkozásába, így képezvén és egyre gyarapítván a tőkét.

Összegezve: Kálvin és a kálvinizmus nagy hatással volt a modern gazdaság kialakulására. De ez nem korlátozható egy gazdasági rendszerre, nem lehet Kálvint, „a nagy genfi reformátort a kapitalizmus, a polgári társadalom előhírnökének, netán megalapozójának kikiáltani” (Huszár, 2011). A kálvini munkaethosz, a nagyfokú önmegtartóztatás, mely a legfontosabb alapja a tőkefelhalmozás tisztességes módjának, a közösségért való felelősségvállalás Kálvin személyes példamutatásával, a teljes kánoni kamattilalom alóli felszabadítás és ezzel a befektetési lehetőségek, valamint a pénzügyi pályák megnyitása a keresztyények előtt – mindez jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a „kalandor kapitalizmus” mellett kialakulhatott egy, a tisztességes tőkeképzést, racionális üzem- és munkaszervezést megvalósító új gazdasági irányzat.

Kálvin hatása azonban még jóval később is kézzelfogható az új gazdasági rendek létrejöttében. 385 évvel Kálvin halála után a Német Szövetségi Köztársaságban hivatalosan bevezették a szociális piacgazdaságot. Alfred Müller-Armack korszakalkotó műve (Müller-Armack, 1946) adta meg a háború után a német gazdaság alapját és irányát. Müller-Armack – akit a szerző atyai jóbarátként tisztelhetett – felmenői reformátusok voltak, de a bismarcki kényszereregyesítés<sup>28</sup> után evangélikusokká nyilvánították őket. A kálvini eredet



ugyanakkor élénken élt tovább a családban, és Müller-Armack e hagyomány jegyében dolgozta ki elméletét, melyet, ezzel egyáltalán nem ellentétben, ökumenikus szellemben vetett papírra.<sup>29</sup> A szociális piacgazdaság sikeres ötvözete a kálvini munkaethosznak és társadalomszemléletnek, az ún. evangélikus szociális etikának – mely részben szintén kálvini gyökereű –, valamint a korábban katolikus szociális tanításnak nevezett tanrendszernek, melyet ma már keresztény társadalmi tanításként ismerünk az ökumené jegyében. A szociális piacgazdaság a gazdaságtörténet legsikeresebb gazdasági rendje (nem rendszere) (Bethlen, 1978; 2005; 2012). E rend bevezetését hirdette meg az 1990-es választásokon győztes MDF, de a kormánykoalíció mégis meghajolt az IMF diktátuma előtt, és valójában a követelt sokterápiát alkalmazta.<sup>30</sup> Az első Orbán-kormány már a szociális piacgazdaság rendjét tekintette iránymutatónak. A 2010-es választási győzelem után pedig, következetesen erre építve, de azt mégis meghaladva, a Matolcsy György nevével fémjelzett társadalmi és gazdasági irányítást alkalmazza.<sup>31</sup> A szerző ezt nem „unortodox”-nak nevezi, hanem mint önálló irányzatot, „új szolidáris gazdasági rend”-nek, melynek gazdaság- és szociálpolitikai intézkedései nem kis részben Kálvin-ihletésűek (Bethlen, 2010; 2014).

500 év távlatából a Kálvin tanaival való foglalkozás azt üzeni korunknak, hogy a gazdaság csak egy szelete az e világi életnek – és még csak nem is a legfontosabb szelete –, mint ahogy azt az ún. „konzumtársadalom” hamis prófétái hirdetik. A nevelés és oktatás,<sup>32</sup> a demokratikus társadalomszervezés, a közéletben való részvétel és felelősségvállalás, a szociális elkötelezettség a rászorulóknak megsegítésében (a diakónia) mind olyan területek, melyek a gazdaságra gyakorolt, mindmáig tartó hatása mellett, Kálvin tanaiban hangsúlyozottan jelennek meg.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Jean-Baptiste Colbert (1619–1683), XIV. Lajos pénzügyminisztere, a merkantilizmus legkiemelkedőbb egyénisége.
- <sup>2</sup> XIV. Lajos (Louis Quatorze), „a Napkirály” (Le Roi du Soleil) 1643-tól 1715-ig tartó, hosszú uralkodása az abszolutizmus csúcspontját jelentette.
- <sup>3</sup> Louis Blanc (1811–1882) és Karl Rodbertus (1805–1875), Marx becsmérő besorolásában mindketten „utópista szocialisták”, egymástól függetlenül nevezték el 1850-ben, illetve 1854-ben a liberális gazdasági rendszert kapitalizmusnak.
- <sup>4</sup> A racionalizmus, melyet természetjognak is neveznek, hatalmas irodalmából ebben az összefüggésben lásd Locke, 1689.
- <sup>5</sup> Ezzel a kérdéssel behatóan foglalkozott mások mellett Werner Heisenberg (1901–1976), Nobel-díjas fizikus és Carl Friedrich Freiherr von Weizsäcker (1912–2007) atomfizikus, az összefüggéseket kutatták a filozófia és az ún. „egzakt” tudományok között.
- <sup>6</sup> Arisztotelész (i. e. 384–322) Istenre mint a „tisztá gondolatára” tekint, aki a világ mozdatója. Nagy hatással volt a középkori skolasztiára.
- <sup>7</sup> A középkori 11–14. század filozofikus hittudománya, mely főleg Arisztotelészre és az egyházatyákra építve kidolgozta a keresztény perszonalizmust.
- <sup>8</sup> Kálvin is az embert háromsíkúságában szemlélte, és egyéni léte és Istenre irányuló teremtettsége mellett Luthernél sokkal nagyobb mértékben foglalkozott közösségre hivatottságával.
- <sup>9</sup> A keresztény társadalmi tanítás, korában katolikus szociális tanítás, fő pillérei: a Biblia, az egyházatyák tanítása, a középkori skolaszтика, a pápai szociális enciklikák mellett egyre inkább az egyetemes kereszténység társadalommal foglalkozó szellemi kincsesára.

- <sup>10</sup> A skót morálfilozófia az egoizmust pozitívan értékelte, mint a társadalmi fejlődés meghatározó erejét.
- <sup>11</sup> Kálvin János (1509–1564) Franciaországban, Noyonban Jean Cauvinként látta meg a napvilágot, nevét latinizálta. A reformáció tanainak hirdetése miatt 1535-ben menekülnie kellett hazájából.
- <sup>12</sup> I. Ferenc francia király 1515-től 1547-ig való uralkodása idején kíméletlenül üldözte a reformáció hirdetőit és követőit.
- <sup>13</sup> Kálvin többszörösen bővített fő művének első változata.
- <sup>14</sup> Guillaume Farelnek (1489–1565) menekülnie kellett Franciaországból a reformáció tanainak hirdetése miatt. Nyugat-Svájc reformátora lett.
- <sup>15</sup> Kálvin Genfből történt elűzése után, 1538-tól 1541-ig Strasbourgban munkálkodott, és részt vett az egyházszakadás megszüntetését célzó tárgyalásokon 1539-ben Frankfurtban, 1540-ben Hagenauban, ugyanez évben Wormsban, majd 1541-ben Regensburgban.
- <sup>16</sup> Kálvin 1541-ben a város vezetőinek kérésére visszatért Genfbe, és haláláig ott munkálkodott.
- <sup>17</sup> Lásd Lentner Csaba cikkeit és előadásait, aki részt vett mind a 2010-es kormányprogramot, mind a Magyar Nemzeti Bank megreformálását – azaz az eredeti gróf Bethlen István kormányának a bank alapításakor kitűzött céljaihoz való visszatérést a több mint 40 évig tartó kommunista, majd az azt követő 23 év neoliberais, főleg idegen érdekeket szolgáló útvesztése után – előkészítő szellemi műhely munkájában. Lásd Lentner, 2014; 2015; 2017.
- <sup>18</sup> Mózes könyveiben az isteni parancsok mellett megjelenő intelmek részben korához szólnak, részben időtállóak.
- <sup>19</sup> Az Ószövetség főbűnnek tekintette Mammon istenítését. Mózes az aranyborjút szétzúztatja, a törmelkeket alkotóival és imádoival megeteti, akik így hatalmas bűnükért kínhalállal lakoltak. „Felvilágosult korunkban” Mammon (a pénz) imádata újra elterjedt.
- <sup>20</sup> Minden hetedik év végén el kellett engedni a felgyülemllett tartozásokat, lásd 5Móz 15,1–3.
- <sup>21</sup> Ezen túl a jubileumi, minden ötvenedik évben mindenki visszakapta földterületét, telkét, melyet (kamatmentes!) hitelért biztosítékként adott.
- <sup>22</sup> Az óhéber nyelvben egyes betűk, így számok isteni jelentés hordozói.
- <sup>23</sup> A középkor meghatározó keresztény, a filozófiára épülő tanrendszere.
- <sup>24</sup> Ez a kamattan visszanyúluk az arisztotelési felfogáshoz, melyet Szent Ágoston (Augustinus) (354–430), Hippo püspöke, egyházatya osztott megállapításában: „A pénz nem rendelkezik nemi jelekkel, ezért nem fialhat”.
- <sup>25</sup> Ábrahám (Kr. e. 2. évezred) Hágártól, felesége, Sára szolgálójától született gyermeke, azaz Ábrahám első, de nem törvényes fia. Nevéből ered az iszlám követői meghatározás.
- <sup>26</sup> Az iszlám kamattörvényei hasonlóan szigorúak, mint az izraelitáké: „Akik azonban visszatérnek az uzsora habzsolásához, azoknak tűz lesz az osztályrészük, és benne égnék örökké” (Korán 2: 275-276). Ez a parancs az idegenekre nem vonatkozott.
- <sup>27</sup> Az anglikán egyházat eredetileg megtisztítani akaró presbiteriális, szinodális szervezetségben működő, a kálvini tanokat kemény szigorral gyakorolva, Amerikában a legerősebb protestáns irányzattá vált.
- <sup>28</sup> Otto von Bismarck (1815–1898) birodalmi kancellár a „Kulturkampf” keretében kíméletlenül lépett fel a katolikus egyház ellen. A protestánsokat erősítendő a katolikusokkal szemben, az 1817-es porosz mintára 1886-ban kierőszkolta a lutheri evangélikus egyház és kálvini református egyház „egyesítését” Németországban.
- <sup>29</sup> Kevésbé ismert Kálvin ökumenikus fáradozása mind az egyházszakadás megszüntetéséért, mind később a protestáns egység megeremtéséért, lásd 16-os lábjegyzet.
- <sup>30</sup> A szerző mint kijelölt pénzügyminiszter ezért a kormányalakítást megelőző „pálfordulásért” végül nem vállalta a megbízatást.
- <sup>31</sup> Nyugati elemzők 2010-ben azt jóslták, hogy a magyar gazdaság hamarabb „bedől”, mint a görög. Mint oly sokszor, ez a helyzetmegítélés is tévesnek bizonyult az új magyar gazdaságpolitikának köszönhetően.
- <sup>32</sup> A századokon át világméretben is példamutató magyar református kollégiumi rendszer mint nemzetmegtartó elem az egyik máig látható eredménye a kálvini tanok Magyarországra gyakorolt felbecsülhetetlen értékű hatásának.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bethlen, Stephan Graf (1978): Soziale Marktwirtschaft – Garant eine sichere Zukunft. *Politische Studien*, Bd. 241/242.
- Bethlen, Stephan Graf (2005): Streben nach sozialem Ausgleich. *Deutschland Magazin*, Bd. 3.
- Bethlen, Comte Stefan von (2010): La Nouvelle Ordre Economique Sociale. In: *Europa – Revue de géopolitique*. Paris.
- Bethlen, Stephan Graf (2012): Der Liberale Mythos vom freien Markt. *PanEuropa Deutschland*, Jg. 35, No. 4.
- Bethlen, Comte Stefan von (2014): *Die Neue Solidarische Wirtschaftsordnung*. München.
- BGB (1899): *Bürgerliches Gesetzbuch*. Berlin.
- Biéler, André (1959): *La pensée économique et social de Calvin*. Librairie de l'Université, Genf.
- Bodin, Jean (1756): *Les six livres de la République*. Paris. Magyarul megjelent: Jean Bodin (1988): *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Dobb, Maurice (1977): *Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith*. Taschenbuch, Frankfurt.
- Gesetzbuch (1853): *Allgemeines österreichisches bürgerliches Gesetzbuch*. Aus der kaiserl. königl. Hof- und Staatsdruckerei, Wien.
- Huszár Pál (2011): *Kálvin János tanításaiból. Előadások a nagy genfi reformátor írása foglalt gondolatairól*. PRTA, Pápa.
- Kálvin János (1559): *Institutio Christianae religionis*. Genf.
- Lentner, Csaba (2014): Unorthodox Hungarian Public Finances in Academic Background and International Comparison. *Bulletin of the Kyiv National University of Technology and Design*, Vol. 79, No. 5, 168–180.
- Lentner, Csaba (2015): The New Hungarian Public Finance System – in a Historical, Institutional and Scientific Context. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 4.
- Lentner, Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Civic Review*, Vol. 13, Special issue, 21–38., <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Locke, John (1689): *The Two Treatises of Civil Government*. London.
- Marx, Karl (1859): *Zur Kritik der Politischen Ökonomie*. Verlag von Franz Duncker, Berlin.
- Marx, Karl (1905): *Theorien über den Mehrwert*. Stuttgart.
- Müller-Armack, Alfred (1946): *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg.
- Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London. Magyarul megjelent: Adam Smith (1959): *A nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Weber, Max (1904/1905): *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. Berlin.

*Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka*

# **Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon**

## **Renewal of Public Finances and Change of the State Management Model in Hungary**



### *Összefoglalás*

Az állampénzügyek konszolidálása, az állam megerősítése és a biztos makrogazdasági alapok szükséges feltételei a jól irányított állam kialakításának, hiszen csak egy hatékony és erős állam képes a magánszektorra tartós együttműködés felé terelni. A válság előtti években Magyarországot fenntarthatatlan közpénzügyek, elhibázott és fenntarthatatlan költségvetési politika, illetve ebből adódóan gyenge gazdasági fundamentumok jellemezték. Ez szuboptimális állami működést jelentett, ahol az állam és a gazdasági szereplők közötti együttműködés alapjai érdemben sérültek. Az

---

DR. KOLOZSI PÁL PÉTER, PhD, főosztályvezető, Magyar Nemzeti Bank, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem MNB Tanszék, tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézet (kolozsip@mnb.hu), PROF. DR. LENTNER CSABA egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézetének vezetője, címzetes egyetemi tanár, Szent István Egyetem, egyetemi magántanár, Kaposvári Egyetem (Lentner.Csaba@uni-nke.hu), DR. PARRAGH BIANKA, PhD, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja, egyetemi adjunktus, Óbuda Egyetem, tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézet (parraghb@mnb.hu).

évtized elejére ezért elengedhetetlenné vált az állami működés és kiemelten az állampénzügyek megújítása, aminek első és az állam működésének egészét átható lépése a közpénzügyi fejezetet is tartalmazó Alaptörvény elfogadása volt. Az Alaptörvényből, illetve az adósságszabályból levezethetően került sor a magyar közpénzügyek stabilizálására (a fiskális fordulatra, az önkormányzati konszolidációra, a társadalombiztosítási rendszer reformjára, illetve a közpénzügyi ellenőrzés megújítására), és közvetett módon ehhez kapcsolódik a 2013-ban elkezdett monetáris politikai, valamint az utóbbi években elindított, de részben még előttünk álló versenyképességi fordulat is. A 2010 óta meghozott állampénzügyi megújulás lehetővé teszi a magyar állam és a gazdasági szereplők tartós és hatékony kooperációját, ami megfelelő alapot jelent a jól irányított állam kiépítésére és arra a szemléletváltásra, ami a pozitív ösztönzőket aktívan alkalmazó, az érintettekkel partneri együttműködésre törekvő állami működéshez vezethet.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** H03, H21 E02, H83

**Kulcsszavak:** közpénzügyek, fiskális politika, monetáris politika, intézményrendszer, makroökonómia, gazdasági szereplők viselkedése, kooperáció, Magyarország

#### *Summary*

Consolidation of public finances, strengthening of the state and sound macroeconomic basis are the preconditions of good governance, as only an efficient and strong state can move the private sector towards lasting cooperation. Before the global financial crisis, Hungary was characterized by unsustainable public finances, flawed and irresponsible fiscal policy, and consequently weak economic fundamentals. This represented a suboptimal state management, where the basics of co-operation between the state and the economic actors were seriously damaged. Therefore, by the beginning of the decade, the renewal of state management and, above all, public finances became essential, the first step of which was the adoption of the Fundamental Law with a chapter focused on public finances. The stabilization of Hungarian public finances (fiscal turnaround, consolidation of local governments, reform of the social security system and renewal of the control of public finances) can be derived from the Fundamental Law and the debt rule, and the reforms concerning monetary policy (from 2013) and competitiveness (launched in recent years, but partly ahead of us) can also be associated with these regulations. The revival of state finances since 2010 permits a lasting and effective co-operation between the Hungarian state and the economic actors. This is an appropriate basis for the creation of a well-managed state and the attitude change potentially leading to a state management actively leveraging positive incentives and seeking partnership with the relevant stakeholders.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** H03, H21 E02, H83

**Keywords:** public finances, fiscal policy, monetary policy, institutional system, macroeconomics, behavior of economic actors, co-operation, Hungary

## BEVEZETÉS

A globális pénzügyi válság<sup>1</sup> súlyosan érintette Magyarországot, aminek egyik oka a rossz ösztönzőrendszer kialakító, nem megfelelő minőségű állami működés volt. A magyar gazdaságpolitika a válság előtti években olyan pályára állt, amit nagy államháztartási hiány, növekvő államadósság és a magánszektor eladósodása, magas adók, nagy adóelkerülés, alacsony foglalkoztatási szint, nem fenntartható növekedés és magas infláció, illetve a devizahitelezés miatt kiemelkedő külső sérülékenységi kitettség jellemezett. Ez vezetett oda, hogy 2008-ban a magyar állam nem tudta a működését a piacról finanszírozni, és az Európai Unióban elsőként volt kénytelen nemzetközi hitelcsoomagért folyamodni, amit megszorítások és politikai instabilitás kísért.

A magyar állam működésének megújítása az évtized elejére tehát kulcskérdéssé vált. Olyan állami keretek kialakítása vált szükségessé, amely egy magasabb dinamikájú és egyben fenntartható növekedési pályára állítja a magyar gazdaságot. Ennek alapfeltétele az állami szerepvállalás megerősödése, konszolidálása, a biztos makrogazdasági alapok megteremtése (fiskális, monetáris és növekedési, illetve előretételezett versenyképességi fordulat), ami elvezethetett egy olyan állami működéshez, amely képes érintett partnereit (kiemelten az állampolgárokat és a gazdasági szereplőket) kooperatív magatartás felé orientálni, és ezzel megteremteni egy új közpénzügyi állammodell alapjait.

Tanulmányunk először tematikusan bemutatja a kooperatív közpénzügyi állammodell kereteit, és felvázolja, milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy egy ilyen állammodell működésképes legyen. Ezt követően vázlatosan összegezzük, hogy jelen évtizedben milyen intézkedések születtek annak érdekében, hogy a magyar állam megerősödjön, és ezzel lehetővé váljon az állami működés tartós megújulása. A sikeres és hatékony állam kritériumainak feltárása nemcsak Magyarországon, hanem világszerte a döntéshozók és kutatói közösségek fókuszában van, valamint a kérdés aktualitását mutatja az is, hogy idén Richard Thaler személyében olyan közgazdász kapta a közgazdasági Nobel-díjat, aki kiemelten foglalkozott az állami működés és az egyéni, illetve társadalmi (közösségi) viselkedés összefüggéseivel.<sup>2</sup>

## ELMÉLETI KERET

Tanulmányunk kiindulópontja és motivációja, hogy nincs egyenrecept a sikeres állami működés kialakítására, hiszen „nem egy stabil paradigmában, hanem a paradigma-váltások korában élünk”, miközben újra fel kell találnunk a „sikeres magyar államot” (Orbán, 2017). Jelen írásban arra nem vállalkozunk, hogy kidolgozzuk a sikeres állam működés receptjét, csak arra teszünk kísérletet, hogy bizonyos aspektusok megvilágításával hozzájáruljunk a sikeres magyar államról való közéleti gondolkodáshoz, támpontokat adjunk az útkereséshez.

Alaptézisünk, hogy az állampolgárokkal, az üzleti szférával, a bankokkal és minden egyéb érintettel (stakeholderek) kooperatív kapcsolatot kiépíteni képes állam sikeresebb lehet, mint az, amely ezt nem tudja elérni.<sup>3</sup> Ebből adódóan, illetve elfogadva, hogy a társadalmi szükségletek magasabb szinten történő kielégítése szükségszerűen

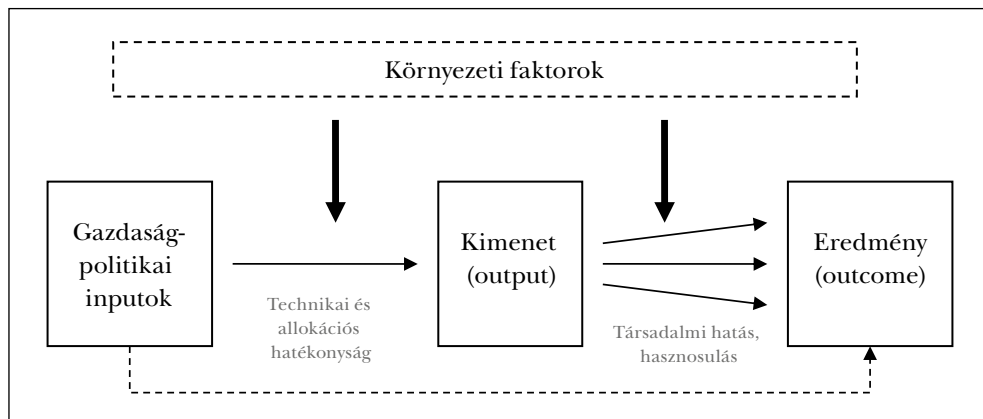
magával hozza a hatékony partnerség kialakításának igényét, azt a kérdést próbáljuk körüljárni, miképp kerülhet közelebb egy állam ehhez a kooperatív működéshez. Tanulmányunk az alábbi két feltételezésre épül:

1. Az állami intézkedések hatása nagyban függ a környezeti faktoroktól, melyek közül kiemelkedően fontos az állam és az érintettek közötti bizalom, kooperáció szintje.

2. Az állam és az érintettek közötti kooperáció megléte és hiánya alapján kialakuló „országállapotot” nagyban meghatározza, hogy az állam képes-e kooperatív viselkedésre ösztönözni az érintett társadalmi csoportokat.

Az állami intézkedések hatásmechanizmusát írja le Mandl–Dierx–Ilzkovitz koncepcionális modellje, amely eredetileg a közpénzügyi célszerűség, eredményesség, hatékonyság és hasznosság összefüggéseit mutatta be, de kiterjeszhető az állami feladatellátás egészének erőforrás–kimenet–eredmény összefüggéseire is. A kiterjesztett modell kereteit az 1. ábra mutatja be.

1. ábra: Állami intézkedések hatásmechanizmusa



Forrás: Saját szerkesztés

A kiterjesztett modell szerint minden gazdaságpolitikai intézkedés, cselekvés, program (input) egyfajta kimenetet (output) eredményez, amely hosszabb és mélyebb hatásait tekintve valamilyen eredménnyé (outcome) válik. A hatásmechanizmust nagyban meghatározzák a környezeti faktorok is, mint például az adott ország társadalmi-gazdasági háttere, gazdasági környezete, a közszféra általános működési határfoka, valamint idesorolható tanulmányunk fókusztemája, az állam és az érintettek közötti bizalom és kooperáció szintje is. Jelen elemzés a transzmissziós csatornákra fókuszál, és arra keresi a választ, hogy az állam a kooperáció szintjének emelésével miképp tudja biztosítani, hogy az intézkedések a lehető legjobb kimenetet és eredményt érik el.

– Miképp biztosítható, hogy az adott állami működés a megfelelő technikai és allokációs hatékonyságot biztosítva ahhoz az operatív állapothoz érkezen el, amit célul tűzött ki?

– Mi segítheti elő, hogy ennek az adott operatív célállapotnak a társadalmi hatása, hasznosulása megfelelő, a széles értelemben vett társadalmi eredmény pedig optimális legyen?

Tanulmányunk abból indul ki, hogy mind a kimenet, mind az eredmény érdemben javítható azáltal, ha a stakeholderek,<sup>4</sup> kiemelten a piac és az egyéb állami szereplők

- érdekeltté válnak az állami intézkedések sikerében,
- azonosulnak az állami működés, adott állami intézkedés, program céljaival,
- elkötelezetté válnak az állami célok tekintetében.

A hatékony állami működés bizonyos szempontból e fenti „állapot” elérésének felel meg, hiszen ez az állam és a széles értelemben vett érintettek közötti együttműködést jelenti, ami feltételezésünk szerint hatékonyabb, mint a kooperáció hiányára épülő működési modell. Mivel a közbizalom erősítésével kölcsönösen előnyös érdekközösség jöhet létre, így az állami működés megújításának abba az irányba kell mutatnia, ahol az alapelvek, a célok, a célrendszer és a célstruktúra szintjén, illetve a gyakorlatban is megjelenik a kooperáció, a közbizalom erősítése, elősegítve nemcsak a konkrét cselekvés, hanem az állammal szembeni attitűd (gondolkodásmód, szemléletmód, értékrend) változását is.

Tanulmányunk másik feltételezése a kooperatív és a nem kooperatív viselkedések interakciójára vonatkozik. Ebben a keretben a két végletes állammodellt a kooperatív és a nem kooperatív állammodell jelenti. Kooperatív állami viselkedésnek, hozzáállásnak azt tekintjük, ha az állam úgy alakítja ki keretrendszerét és szabályait, hogy az a szabályokat betartó partnerek szempontjából legyen optimális. Nem kooperatív állami megközelítés ezzel szemben az, ha az állami működést az érintettekkel szembeni bizalmatlanság jellemzi, ezért a tipikus állami szabályozóeszköz a szabályokat betartók túlzott terhelése. A fenti leírások leegyszerűsítők, amit elsősorban az magyaráz, hogy a követett állammodell az egyes helyzetekben eltérő módon nyilvánulhat meg, illetve természetesen az egyes állami intézkedések esetében a releváns partnerek köre is eltérő lehet.<sup>5</sup>

Annak függvényében, hogy az állam viselkedésére az érintettek miképp reagálnak, sematikus modellünkben négy országállapot jöhet létre:

– kooperáló állam és kooperáló érintettek: ez a jól irányított állam modellje, amelyben az állam és az érintettek között kölcsönös együttműködés valósul meg (egy adózási példával élve: az állam alacsony adókat alkalmaz, az adófizetők oldaláról pedig magas az adótudatosság, az adófizetési hajlandóság);

– kooperáló állam, de nem kooperáló érintettek: az állam támogató jellegű viselkedésére az érintettek nem kooperatív módon reagálnak, azaz gyakorlatilag „kihasználják” az állami viselkedésből adódó mozgásteret (az előző példával élve: az adók alacsonyak, de nagy az adóelkerülés, a szürkegazdaság aránya);

– nem kooperáló állam, kooperáló érintettek: az előző állapot ellentettje, amelyben a társadalom (véltetően egy korábbi időszak állami kooperációjából adódóan) kooperatív, együttműködő, de az állam nem az (az adópolitikai példával élve: magas az adófizetési hajlandóság és képesség, amire az állam túladóztatással, még több jövedelem elvonásával reagál);



– nem kooperáló állam és nem kooperáló érintettek: ez a bizalmatlanság állapota, ahol sem az államot, sem a stakeholdereket nem kooperatív viselkedés jellemzi (az állam magas adókulcsokat alkalmaz, az adófizetői attitűd pedig az adóelkerülés).

Társadalmi szempontból optimálisnak a jól irányított állam állapota tekinthető, hiszen az együttműködés mind a kooperáló felek, mind áttételesen a társadalom egésze számára hasznot hoz, hiszen a közbizalom erősítése és a közjó mint legfelsőbb társadalmi cél megvalósítása irányába mutat. Az is belátható, hogy sem a „társadalmi bázisát felélő állam”, sem pedig a „naiv állam” nem fenntartható (nem egyensúlyi), szemben azzal az állapottal, amikor sem az állam, sem az érintettek nem kooperatívak, ez ugyanis szintén egyensúlyi állapot lehet, hiszen kizárólag saját viselkedésének megváltoztatásával senki sem képes a saját helyzetén javítani. A két egyensúlyi állapot közötti átmenet ugyanakkor nem triviális: a fő kérdés az, hogy az állam kooperatív magatartására mi lesz az érintettek reakciója.

1. táblázat: Az állam és a stakeholderek kooperációs mátrixa

	Kooperáló partnerek	Nem kooperáló partnerek
Kooperáló állam	„Jól irányított, ösztönző állam”	„Naiv, kihasznált állam”
Nem kooperáló állam	„Társadalmi bázisát felélő állam”	„Nem kooperáló, büntető állam”

Forrás: Saját szerkesztés

A mátrix jobb alsó sarkát jelentő szuboptimális pozícióból csak abban az esetben lehet eljutni a Pareto-optimumot jelentő bal felső sarokba, ha az állami kooperáció az érintett partnerek részéről is kooperálással találkozik (1. táblázat). Ez azt jelenti: a kooperáló állami modell eléréséhez az szükséges, hogy az állam biztos lehessen benne, kooperatív lépéseire együttműködő támogatás lesz a válasz, nem pedig a korábbi nem kooperatív magatartás folytatása.<sup>6</sup> Ennek alapfeltétele pedig az állam megerősödése, hiszen tartós együttműködés csak egyenlő felek között képzelhető el, azaz

- egy gyenge állam nem tud kooperatív környezetet kialakítani,
- csakis egy hatékony és erős állam képes a magánszektort „rávenni” a tartós kooperálásra.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az állam megerősödését megalapozó strukturális reformok esetében rövid távon a költségek meghaladják a hasznokat, de hosszabb távon a jótékony hatások kerülnek túlsúlyba.<sup>7</sup>

2. ábra: A kooperatív állami működés kialakításának lépései



Forrás: Saját szerkesztés

Jelen tanulmány azt járja körül, hogy az évtized eleje óta meghozott állami intézkedések miképp segítették elő a magyar állam megerősödését, azaz miképp alapozták meg, hogy a magyar állam el tudjon mozdulni a kooperatív működés irányába. A szerzők szándéka szerint jelen írást olyan elemzések követik majd, amelyek a jól irányított állam kiépítésének második szakaszára fókuszálnak, vagyis bemutatják, hogy mely területeken érhető tetten a kooperatív állami működés térnyerése.

## MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI HELYZETE A VÁLSÁG ELŐTT

A magas adósság és a sérülékeny finanszírozás miatt Magyarország gyenge növekedési potenciállal és komoly makrogazdasági egyensúlytalanságban érkezett meg a válság előszobájába. Pedig az évezred elején a magyar gazdaság mutatói régiós összevetésben alapvetően jók voltak: a folyó fizetési mérleg egyenlege nem lógott ki a környező országok átlagából, az államadósság ugyan magasabb volt a visegrádi átlagnál, de a kisebb államháztartási hiány miatt kedvezőek voltak a kilátások. Az infláció a régiós átlagnál enyhén magasabb volt, de ennek megfelelően a gazdaság is dinamikusabban nőtt, mint a kelet-közép-európai térségben.

A 2000-es években ugyanakkor olyan makrogazdasági folyamatok zajlottak le Magyarországon, amelyek régiós viszonylatban éllovasból sereghajtóvá tették a magyar gazdaságot (Matolcsy, 2008), és bebizonyították, hogy az egyensúly megbomlása a teljes gazdaságot fenntarthatatlan pályára tereli.

1. A gazdasági problémák kiindulópontja az elhibázott és felelőtlen költségvetési politika volt, amint azt Baksay–Palotai (2017) is taglalja. Régiós összevetésben kiemelkedő volt a költségvetés hiánya, az állam sokat költött szociális transzferekre, és keveset produktív célokra (a költségvetési kiadások több mint ötödét tették ki a nyugdíjkiadások). A magyar állam évről évre az adott évi gazdasági teljesítményének 6-8 százalékával többet költött, mint amennyi bevétele volt. Ezt a hiányzó összeget elsődlegesen külső hitelfelvételből kellett finanszírozni, aminek következtében a hiány magas szinten ragadása az államadósság érdemi emelkedését okozta. A magyar államadósság 2002-ben a GDP 55 százaléka volt, 2007-re 65 százalék fölé emelkedett a ráta, 2010-ben pedig elérte a GDP 80 százalékát. Nemcsak az államadósság abszolút értéke emelkedett meg jelentősen, hanem az adósság szerkezete is kedvezőtlen irányba változott (magas deviza- és külföldi adósság).

2. Az egyensúly megbomlása a gazdaság többi területén is érezte hatását, melyek közül kiemelkedően fontos volt a munkaerőpiac. A válságot megelőző évtizedben ugyan növekedésnek indult, de regionális összevetésben így is alacsony maradt az aktivitási ráta. Magyarországon a 15–64 éves korosztály alig több, mint 60 százaléka volt jelen a munkaerőpiacon, míg az EU-15-ök átlaga meghaladta a 70 százalékot, és Csehország is nagyjából ilyen munkaerőpiaci aktivitást tudott felmutatni. Mindebben egyértelműen tetten érhető az állam felelőssége, hiszen az alacsony foglalkoztatáshoz a munkát terhelő adók magas szintje és kedvezőtlen szerkezete, illetve a szociális transzferek rendszere is hozzájárult. Egy átlagkeresetű egyedülálló munkavállaló esetén a teljes adóterhelés, azaz az adóék 2007-ben meghaladta az 50 százalékot, amelynek két-

harmadát a munkaadói és munkavállalói járulékok tették ki. Az OECD-országok közül ennél magasabb adóék csak Belgiumban volt érvényben, miközben a cseh, a lengyel érték enyhén 40 százalék feletti, a szlovák pedig 40 százalék alatti volt.

3. A költségvetési hiány növekvő külső eladósodottsághoz vezetett, miközben a béremelés és a lakosságnak juttatott transferek a lakosság túlzott mértékű fogyasztásához és így alacsonyabb megtakarításához vezetett. A megugró hiány és csökkenő megtakarítás mellett nőtt a folyó mérleg hiánya, ami egyre nagyobb mértékű külső eladósodást okozott. Az állam finanszírozási igénye 2002 és 2006 között évről évre a GDP 7-8 százalékát tette ki, miközben a lakossági megtakarítások sosem haladták meg a GDP 2 százalékát.

4. Komoly veszélyeztetettséget jelentett, hogy a válság kitöréséig a lakossági hitelek gyors ütemben növekedtek, a háztartási szektor hitelállománya a rendelkezésre álló jövedelem arányában megközelítette a 80 százalékos szintet, miközben a régiós partnerországok ennél 20 százalékponttal alacsonyabb értékeket mutattak. Különösen problémás volt, hogy a hitelfelvétel a devizahitelek irányába tolódott el, a háztartások nyitott devizapozíciója 2008-ra megközelítette a GDP 20 százalékát, míg 2000-ben a magyar családok még nettó megtakarítók voltak a GDP több mint 5 százaléka erejéig.

5. Mindez magas és a régió átlagát érdemben meghaladó inflációval párosult, amit érdemi részben az adóemlések magyaráztak. A fiskális fegyelem lazulása miatt a monetáris politika szigorú volt, ami magas reálkamatokat eredményezett. Mindez erőteljesen támogatta a devizahitelezés felfutását (lásd fenn).

A válság előtti évek fenntarthatatlan fiskális és monetáris folyamataiból stabilitási és versenyképességi probléma nőtt ki, ennek következményeként Magyarország nem volt képes kiaknázni a 2004-es európai uniós csatlakozásból adódó lehetőségeket: a magyar növekedési adatok regionális összevetésben visszafogottak maradtak, a gazdaság dualitása – a kis- és középvállalati szektor nagyvállalatokétól érdemben elmaradó termelékenysége – a felzárkózás alapvető korlátjává vált.

A magas kiadások magas adókulcsokat tettek szükségessé, az OECD országai közül Magyarországon volt a második legmagasabb az átlagos adóék.<sup>8</sup> A magas munkát terhelő adók a nagyvonalú szociális rendszerrel párosulva a munkavállalás ellenősztönzői voltak, ami azt eredményezte, hogy 2003-tól fokozatosan emelkedett hazánkban a munkanélküliség, és régiós összevetésben a legalacsonyabb hazai munkanélküliségi ráta 2008–2009-re a második legmagasabbra emelkedett. Mindeközben a növekvő eladósodásból finanszírozott, fogyasztásvezérelt növekedés elfedte a strukturális problémákat, az adósságspirál kialakulását pedig elősegítette, hogy a 2011 előtt hatályos magyar Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyi fejezetet, azaz nem volt olyan alkotmányos szabály, ami korlátozta volna az állam túlzott eladósodását.

#### A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYEK MEGERŐSÍTÉSE

A gazdasági válság begyűrűzésekor, 2007–2009-ben fiskális kiigazítás kezdődött, és ezzel párhuzamosan a növekedés is visszaesett. A válság és a megszorítás együtt jelentős recesszióhoz vezetett, miközben Magyarország többszörös problémával szembesült:

egyszerre kellett stabilizálni egyensúlyi mutatóit, adósságpályáját, és javítani a növekedés strukturális feltételeit. Ezen kihívások kezelése csak a nem konvencionális gazdaságpolitikai eszköztár bevonásával volt elképzelhető (Matolcsy–Palotai, 2016).

*Az Alaptörvény adósság szabálya mint a magyar gazdaságpolitika egészét átható norma*

Az Alaptörvényt 2011 áprilisában fogadta el az Országgyűlés, ezzel új fejezet kezdődött – többek között – a közpénzügyi gazdálkodás tekintetében is Magyarországon, megalapozva a közpénzügyi rendszer egészének megújulását. Jelen elemzés szempontjából az Alaptörvény alábbi kitételei (amelyek együttesen az adósság szabály alapját alkotják) tekinthetők kiemelten fontosnak:<sup>9</sup>

„36. cikk (4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

Az alkotmányos szintre emelt adósság szabály a gazdaságpolitika egészét átható előírás, hiszen a GDP-arányos államadósság csak abban az esetben tud fenntartható módon csökkenni, amennyiben a gazdaságpolitika minden ága ezt tekinti céljának. A GDP-arányos adósság csökkenéséhez az alábbiakra van szükség:

– egyensúlyban, egyensúly közelében lévő központi költségvetés, amely feltételezi az adórendszer teljes átalakítását és a munkaerőpiaci aktivitás érdemi növelését;

– egyensúlyban, egyensúly közelében levő társadalombiztosítás és önkormányzati rendszer, hiszen ezek nélkül a központi költségvetés sem tud fenntartható pályán maradni;

– hatékony és szabályos közpénzfelhasználást, illetve közvagyonhasználatot garantáló közpénzügyi ellenőrzési rendszer, a közpénzek és a közvagyon pazarló felhasználása, használata ugyanis már rövid távon is költségvetési hiányt szül, növelve az államadósságot;

– alacsony infláció, hiszen magas infláció magas kamatokat, és így magas állami kamatkiadásokat és az államadósság drága finanszírozását jelenti, illetve növekedéstámogató monetáris politika, amely ugyancsak elősegíti a GDP-arányos államadósság csökkentését;

– versenyképes gazdaság, amelyből magas növekedési ütem adódik, hisz ez növeli az adósságmutató nevezőjét, és így ceteris paribus csökkenti az adósságrátát.

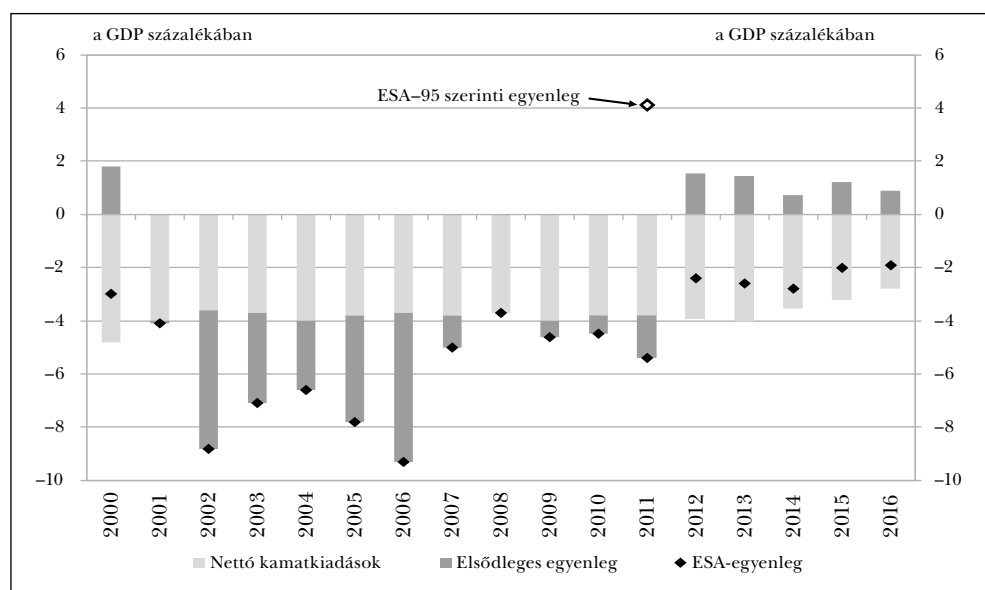
A továbbiakban az Alaptörvény közpénzügyi előírásaiból levezethető, a 2010 utáni megújulási időszak legfontosabb magyar gazdaságpolitikai intézkedéseit mutatjuk be vázlatosan.<sup>10</sup>

A magyar közpénzügyek stabilizálása

Költségvetési folyamatok, fiskális fordulat

A magyar közpénzügyi helyzet válság előtti romlásának egyik legegységesebb jele a költségvetési deficit megugrása és magas szinten való stabilizálódása volt. Ennek következménye volt az is, hogy Magyarország 2004 és 2013 között az EU túlzottdeficit-eljárása alatt állt. Az állampénzügyek rendbetétele 2010–2011-ben kezdődött el, amikor az akkor érvényes európai uniós módszertan szerint számított költségvetési többlet a GDP 4 százalékára ugrott.<sup>11</sup> 2012-t követően a költségvetés hiánya minden EU-kompatibilis mutatószám szerint a 3 százalékos GDP-arányos érték alatt maradt. A hiány csökkenésében szerepet játszott az elsődleges (kamategyenleget nem tartalmazó) egyenleg javulása, illetve a nettó kamatkidadások 2013-at követő csökkenése is.

3. ábra: Költségvetési egyenleg alakulása (2000–2016)



Forrás: Matolcsy, 2017b

A magyar fiskális egyensúly javulása nemzetközi összevetésben is kiemelkedő volt, a válságot követően a magyar költségvetés egyenlege mutatta a legnagyobb javulást az EU-tagállamok között. Magyarországon 2003 és 2007 között a fiskális deficit a GDP 7 százaléka körül alakult, amelyhez hasonló hiányt csak Görögországban lehetett látni, de 2014–2015-ben a magyar hiány 2 százalék közelébe csökkent, ami 5 százalékpontos javulásnak felelt meg – szemben a második legnagyobb javulást mutató Németországgal, ahol a javulás kevesebb mint 3 százalékpontos volt.

A 2010-et követően a költségvetést érintő legfontosabb fiskális és egyéb reformokat a 2. táblázat mutatja be.

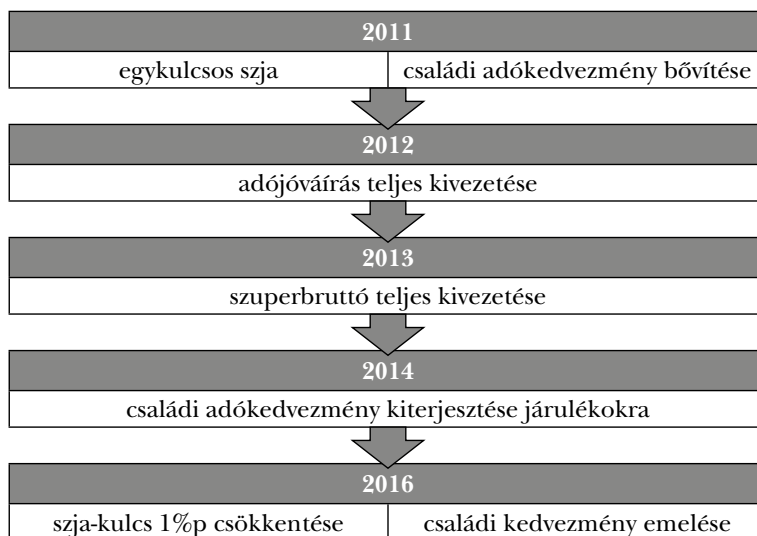
2. táblázat: Reformintézkedések 2010 után

Adóreform	Kiadáscsökkentés	Adósságkezelés	Egyéb intézkedések
Élőmunkát terhelő adók csökkentése Egykulcsos szja bevezetése Családi kedvezmény Munkahelyvédelmi Akcióterv Fogyasztási és forgalmi adók növelése Extraprofit adóztatása	Szell Kálmán Terv Rokkantsnyugdíjak felülvizsgálata Korhatár alatti nyugdíj szigorítása Munkanélküli-támogatás rövidítése	Államadósság tartós csökkentése Devizaarány mérséklése Belföldi befektetői bázis erősítése Átlagos futamidő növelése	Közmunka-program Devizahitelek kivezetése (forintosítás) Magánnyugdíjrendszer reformja

Forrás: Matolcsy, 2017a

Az intézkedések közül külön is indokolt kiemelni az adóreformot, melynek egyik ikonikus lépése volt a személyijövedelemadó-rendszer átalakítása, ami összességében a GDP 2,5 százalékának megfelelő mértékben csökkentette az adóterhelést.<sup>12</sup> Az egykulcsos szja 2011-es bevezetését követően a magyar adóék a 2009-ben mért csaknem 60 százalékos szintről 50 százalék alá mérséklődött, amivel a hazai adórendszer nemzetközi lemaradása is érdemben mérséklődött (Varga, 2017a).

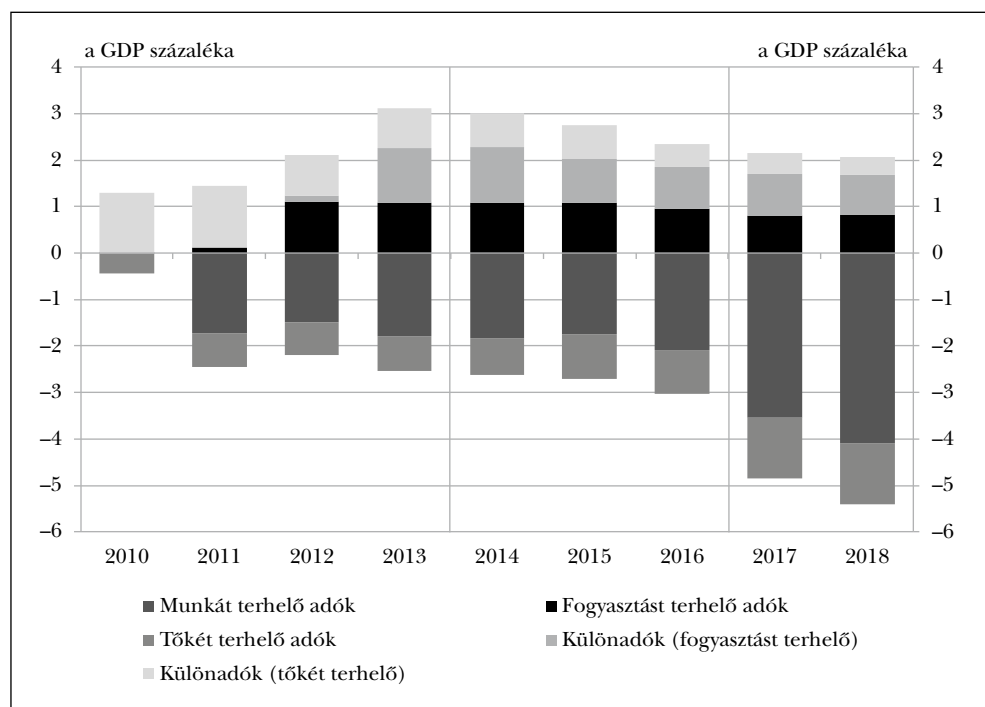
4. ábra: Az szja-rendszer átalakítása



Forrás: Matolcsy, 2017a

A munkát terhelő adókat fogyasztási adók váltották fel, az átlagbér átlagos szaakulcsa a 2009-es több mint 20 százalékos szintről 2016-ra 15 százalékra mérséklődött, amivel Magyarország az európai uniói átlagérték alá került. Új alapokra került a magyar adórendszer: a munkát és a tőkét terhelő adók csökkentek, a fogyasztást terhelő adókból és a különadókból származó bevételek emelkedtek (Palotai, 2017). Az adórendszer egyszerre lett fogyasztásközpontú és teljesítménycentrikus: megéri többet dolgozni és teljesíteni. A különadók érdemben segítették a költségvetést, ezek a bevételek 2013-ban a GDP 2 százalékát tették ki, és 2016-ban is csaknem 1,5 százalékát. A különadók közül 2010–2012-ben a pénzügyi szervezetek különadója (bankadó) és az energiaszektor jövedelemadója volt a domináns, 2013-at követően pedig a pénzügyi tranzakciós illeték lett a legjelentősebb tétel.

5. ábra: A 2010 óta végrehajtott adóváltozások kumulált statikus költségvetési hatása



Forrás: Palotai, 2017

### Önkormányzati konszolidáció

Az önkormányzati adósság újratermelődésének elkerülése nemzetgazdasági érdek, miközben az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között jelentősen romlott, a pénzügyi kockázatok fokozódtak.<sup>13</sup> Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges csődje belátha-

tatlan államháztartási és társadalmi problémákat okozott volna. A kormányzat az önkormányzatok adósságrendezésére három lépcsőben kerített sort:

– Az állam első lépésként az 5 ezer fő alatti települések adósságkonszolidációja keretében 1710 település adósságát vállalta át.

– Az adósságkonszolidáció második lépésében az állam az 5 ezer fő lakosság számot meghaladó települések települési önkormányzatának 2012 végén fennálló adósságállománya és ezen adósságnak az átvállalás időpontjáig számított járulékai összegét részben átvállalta.

– A települési önkormányzatok konszolidálásának utolsó fázisára 2014 tavaszán került sor, amikor az 5 ezer főnél nagyobb helyhatóságok megmaradt adósságállományát is átvállalta az állam. Az adósságkonszolidáció összköltsége több mint 1300 milliárd forintot tett ki.

Rögzítésre került az is, hogy a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, illetve a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. 2012. január 1-jétől több korlátozás érinti a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit (hitelfelvétel, értékpapír kibocsátása). Ezeket a szabályokat a stabilitási törvény tartalmazza. Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – szűk körű kivétellel – érvényesen csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Ugyancsak az önkormányzati szektor pénzügyeinek stabilizálódását szolgálta, hogy 2013-tól az önkormányzati költségvetésekben nem tervezhető működési hiány. A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével, a települési önkormányzatok által fenntartott kórházak pedig 2012. május 1-jétől állami fenntartásba kerültek.

#### Társadalombiztosítási rendszer reformja

Magyarország 2010 végére azzal a helyzettel szembesült, hogy a kötelező magánnyugdíjpénztárak által okozott költségvetési hiány egyre jelentősebb lett, miközben az európai uniós költségvetési hiánycélt tartani kellett. A kormányzati válasz az volt, hogy megszűnt a magánpénztárak feletti „állami védőernyő”, aminek következtében a pénztártagok nagy többsége visszalépett az állami nyugdíjrendszerbe. Az átalakításra mindenekelőtt azért volt szükség, mert a magánnyugdíjpénztári tagok után fizetendő nyugdíjjárulék mintegy negyede a pénztárakba áramlott, így a felosztó-kirovó rendszer lényegéből adódóan, a nyugdíjkiadások fedezetét képező folyó bevételek jelentősen lecsökkentek, az így keletkezett hiányt pedig a költségvetésnek kellett kipótolnia. Ez a mechanizmus automatikusan vezetett az államadósság emelkedéséhez abban a szakaszban, amíg a pénztártagok nyugdíjba nem mentek.<sup>14</sup> Az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kérdése az átalakítás után is releváns maradt, amivel kapcsolatban demográfiai és foglalkoztatáspolitikai tényezőkre is figyelemmel kell lenni, miközben kihívást jelent, hogy hazánkban igen magas az alacsony keresetű munkavállalók aránya. A megoldás a gyermekvállalás ösztönzése és a foglalkoztatás növelése lehet, amire az utóbbi években számos kormányzati intézkedés született.



A tb-rendszer másik pillérét alkotó egészségügy mindenekelőtt az elérhető munkaerő mennyiségén és minőségén keresztül befolyásolja egy ország gazdasági teljesítőképességét a munkában eltöltött aktív időre és a munkaerő termelékenységére kifejtett hatás révén. A Semmelweis Tervben megfogalmazott koncepció – szervesen kapcsolódva az Új Széchenyi Tervhez – az egészségügy válságából való kilábalása és újjáépítése érdekében a forrásbevonást és a nagyobb állami felelősségvállalást helyezte a fókuszba.

– A Semmelweis Terv az állami egészségügyi intézményrendszer kiépítésével a betegszervezésen és a funkcionális integráción keresztül célozta az ágazat hatékonyságának erőforrás-reallokáción keresztüli javítását.

– Az egészségügyi közkiadások reálértékének fokozatos növelése útján lehetőség nyílik a hibás és káros finanszírozási ösztönzők tompítására és kiiktatására, továbbá a szakképzett munkaerő megtartására. A Semmelweis Terv a gazdaságfejlesztési stratégia részeként az „egészségügyi ágazatra nem mint a közpénzek mértéktelen fogyasztójára, hanem mint a gazdaság egy fontos potenciális húzóágazatára tekint”.

– Az egészségügyi bérfejlesztés, az alapellátás finanszírozásának 70 százalékos emelkedése, a kórházi adósságrendezés és az adósság hosszú távú csökkentését célzó strukturális változtatások hozzájárulnak az egészségügy fenntartható működéséhez. A modernizálásában egyaránt döntő jelentősége lehet a közhiteles adatok, folyamatok kontrollálásának, illetve a betegek érdekeit, a betegbiztonságot az ellátórendszer érdekeivel szemben előtérbe helyező megújulásnak. Kulcsfontosságú a szabad szellemi foglalkozású orvoslás, az orvoslás presztízsének visszaállítása, a magánforrások ágazatba történő bevonása.

#### Közpénzügyi ellenőrzés megújítása<sup>15</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépésével közjogi értelemben új időszakítás kezdődött a közpénzügyi fegyelem és ellenőrzés tekintetében is. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezettel bővült ki, amely több szigorú szabályt is tartalmaz a közpénzügyi gazdálkodással kapcsolatban (lásd korábban).

– Az Alaptörvény elfogadását követően az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény volt az első sarkalatos törvény, amelyet az Országgyűlés elfogadott. A 2011. július 1-jétől hatályos új szabályozási keret azt a célt szolgálja, hogy a Számvevőszék eredményesebben működjön, és az eddigieknél is hatékonyabban tudjon fellépni az adófizetők pénzének felhasználása és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az ÁSZ az új törvény alapján a magyar demokratikus államműködést biztosító gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének egyik legjelentősebb eleme. Az új jogszabály számos fontos változást hozott, hiszen kiszélesítette az ÁSZ ellenőrzési jogosítványait, érezhetően megerősítette a szervezet függetlenségét, és a korábbinál is átláthatóbbá tette a számvevőszéki munkát. A törvény széles körű ellenőrzési felhatalmazást ad az Állami Számvevőszéknek, azaz általános szabályként az ÁSZ-nak joga van minden közpénzfelhasználást és közvagyonhasználatot ellenőrizni.

– Az Alaptörvény az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státuszt ad a

Költségvetési Tanácsnak. A Tanács ereje az Alaptörvényből eredeztethető, hiszen épp az a feladata, hogy az alkotmányos adósságszabályt érvényesítse, és az ne csak írott szó maradjon. Az Alaptörvény rögzíti, hogy az adósságállomány leszorítása érdekében a Költségvetési Tanács vétőjoggal rendelkezik, amivel a magyar jogalkotók kiemelkedő önkorlátozást vállaltak.

Ezen túl számos más törvény is újrakodifikálásra került, ezek közül kiemelkedik a szintén megújított és új alapokra helyezett államháztartási törvény.

### *Monetáris politikai fordulat*

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) 2013-tól a monetáris politikai eszköztár megújításával és széles körű alkalmazásával (Parragh, 2017a) a válság következményeit aktív monetáris politikával enyhíteni kívánó jegybankok sorához csatlakozott, ahol a hagyományos megoldások új megközelítésű intézkedésekkel egészültek ki (Matolcsy–Palotai, 2014). Az MNB törvényben foglalt feladatának megfelelően több programmal támogatta a gazdaság stabilizálását és a kormányzat gazdaságpolitikai törekvéseit.<sup>16</sup> Ezek közül a jól irányított állam kialakítása tekintetében az alábbiakat tekintjük a legfontosabbaknak. (A jegybanki intézkedések bemutatása Matolcsy–Palotai, 2016 és Kolozsi, 2017 nyomán történik.)

#### Kamatcsökkentési ciklusok, monetáris lazítás

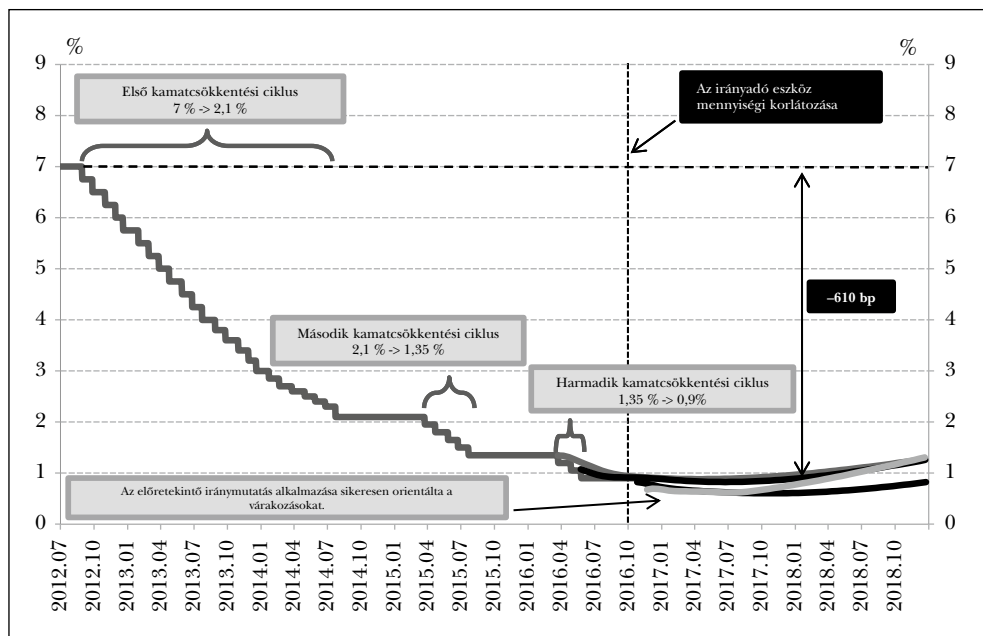
A Monetáris Tanács 2012 és 2016 között a kezdeti 7 százalékos jegybanki alapkamatot 0,9 százalékra csökkentette, három kamatcsökkentési ciklusban, összesen 32 kamatcsökkentési lépéssel, amivel párhuzamosan a hitelek kamatai és a pénzpiaci hozamok is csökkentek. Magyarországon ilyen hosszú ideig tartó lazítási ciklusra és ilyen alacsony nominális kamatszintre még nem volt példa a rendszerváltás óta. A kamatcsökkentési ciklus kezdetén az infláció 6 százalék közelében volt, majd 2013 elejétől az infláció is érdemben csökkenni kezdett. A 0,9 százalékos alapkamat elérése után az MNB az alapkamat tartósan alacsony szinten tartása mellett köteleződött el.

Az alapkamat csökkentése, illetve a monetáris kondíciók lazítása 1. mérsékelte a bankközi és állampapírpiaci kamatokat, 2. támogatta a gazdasági növekedést és az inflációs cél középtávú elérését, 3. csökkentette a hitelterheket, 4. megakadályozta a hitelállomány, a fogyasztás és a beruházás további drasztikus zuhanását. A monetáris kondíciók lazítása miatt 2017-ben 600 milliárd forint, 2013 óta összesen 1600 milliárd forint állami kamatmegtakarítás keletkezett.<sup>17</sup> A kamatcsökkentések összességében mintegy 1,1 százalékponttal emelték a gazdasági növekedést.<sup>18</sup>

#### Hitelösztönző programok bevezetése

A 2013-as monetáris politikai fordulat egyik első intézkedéseként a Magyar Nemzeti Bank célzott hitelezési programot vezetett be annak érdekében, hogy a foglalkoztatási szempontból kiemelkedően fontos kis- és középvállalati szektorban megálljon a

6. ábra: A jegybanki alapkamat és kamatvárakozások alakulása



Forrás: Komlóssy – H. Váradi, 2017

hitelállomány csökkenése, és a hitelezési folyamatok normalizálódni tudjanak. A Növekedési Hitelprogram 2016 elejétől indult harmadik, kivezető szakasza mellett, 2015 végén a jegybank a piaci hitelezésre való átállást támogató programot is hirdetett, Piaci Hitelprogram néven.

A program egészében mintegy 1700 milliárd forintnyi hitel- és lízingügylet szolgálta új beruházások finanszírozását, az NHP 2013 és 2016 között 2 százalékponttal járulhatott hozzá a gazdasági növekedéshez, a foglalkoztatást pedig mintegy 20 ezer fővel növelhette. A Piaci Hitelprogram (PHP), az NHP-val közösen érdemben hozzájárul ahhoz, hogy a kv-hitelezés bővülése a fenntartható gazdasági növekedéshez szükséges 5–10 százalék közötti sávban alakuljon.

Önfinanszírozási program, a külső sérülékenység csökkentése

Az önfinanszírozási program alatt, azaz 2014–2016-ban a megnövekedett forintkibocsátásoknak köszönhetően a magyar állam mintegy 11 milliárd euró (3400 milliárd forint) devizaadósságot fizetett vissza forintkibocsátásokból. Jelentősen nőtt a bankok finanszírozásban betöltött szerepe is: 2016-ra a forintállampapírok piacán a külföldi befektetők helyett a hazai bankrendszer vált a legjelentősebb tulajdonosi szektorrá. A forintállampapírok piacán 2011 és 2015 között a külföldi befektetők voltak a legnagyobb szereplők. 2017 első félévének végén ugyanakkor a belföldi szektorok aránya meghaladta a 80 százalékot. A hitelintézetek részesedése 30 százalékról 37 százalékra

emelkedett, a lakosság részesedése pedig 5 százalékos körüli értékről 20 százalékos fölé nőtt (a kormányzat 2012-ben stratégiai célként tűzte a lakossági állampapír-állomány emelését). Az államadósságon belüli devizaarány a 2014. márciusi 42 százalékról 2016 végére 25 százalékra csökkent, ami nagyságrendileg megegyezett a 2008-as, válság előtti értékekkel (Kolozsi–Hoffmann, 2016; Nagy–Kolozsi, 2017).

Lakossági devizahitelek kivezetése, forintosítás

A lakosság devizában való eladósodása a magyar gazdaság egyik kiemelt kockázati tényezője volt a 2000-as évek elejétől kezdve. A kockázatok és rendszerszintű problémák indokolták a fedezetlen lakossági devizahitelekkel szembeni állami fellépést (Nagy, 2010; Nagy–Prugberger, 2011), illetve 2014–2015-ben a deviza- és devizaalapú jelzáloghitelek kivezetését is.<sup>19</sup> A devizahitelek kivezetésére két ütemben került sor (először a lakossági devizaalapú és deviza-jelzáloghitelek, majd az egyéb lakossági devizahitelek esetében), melyek keretében az MNB összesen mintegy 9,6 milliárd eurót adott el a bankoknak anélkül, hogy a jegybanki tartalékmegfelelés a nemzetközi sztenderdek elvárt szintje alá csökkent volna. A forintosítás és az elszámolás következtében jelentősen erősödött Magyarország pénzügyi stabilitása, a kockázatok „kézben tartottsága” érdemben nőtt. A lakossági devizahitelek kivezetése – kiemelten az önfinanszírozási programmal együtt – ezért lehetett az egyik olyan intézkedés, amelyet a hitelminősítők a magyar adósság befektetési kategóriába sorolásakor tételesen is a felminősítés indokaként nevesítettek.

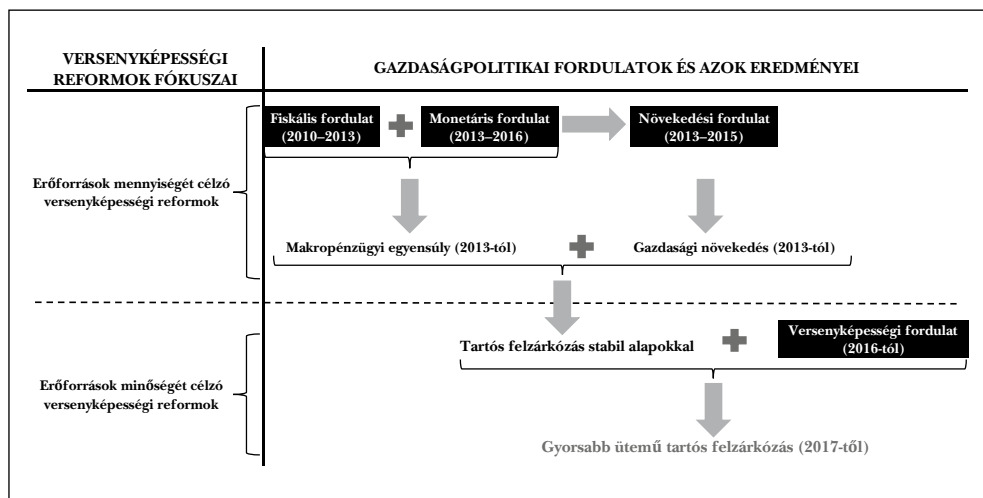
*Versenyképességi fordulat*

Egy nemzetgazdaság akkor versenyképes, ha a rendelkezésére álló humán, fizikai és természeti erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérése érdekében (MNB, 2017a:11). A versenyképes gazdasághoz nélkülözhetetlenek a szilárd alapok, a stabil makrogazdaság és finanszírozás, az erős és stabil intézményi háttér, az észszerű és hatékony szabályozás, a minőségi oktatási és egészségügyi ellátás, melyekre építve kialakítható a jól működő és kiszámítható, beruházásokat és innovációt ösztönző környezet, elindulhat a tartós gazdasági felzárkózás.

A 2010 óta végrehajtott költségvetési és monetáris politikai fordulatok helyreállították a versenyképesség javításához szükséges makropénzügyi egyensúlyt, és lehetővé tették 2013-tól az Európai Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedés elérését. A költségvetési és jegybanki intézkedések támogatták a gazdasági növekedést<sup>20</sup> és a foglalkoztatás bővülését,<sup>21</sup> és a növekedésfókuszú gazdaságpolitika eredményeit a pénz- és tőkepiac mellett mára a nemzetközi szervezetek és a nagy hitelminősítők is elismerik. A gyorsabb és tartós felzárkózáshoz azonban az erőforrások minőségi jellemzőin is javítani kell. A közepesen fejlett gazdasági státusból való kitöréshez nélkülözhetetlen a felzárkózás felgyorsítása, amelyhez további, a versenyképesség főleg minőségi kritériumaira fókuszáló reformintézkedések szükségesek. A 2010 óta elért

eredmények megtartása és a tartós felzárkózás felgyorsítása céljából a további hatékonyság- és értékteremtő kapacitás, valamint a termelékenység növelésére való törekvés nélkülözhetetlen (versenyképességi fordulat). Magyarország korábbi régiós vezető versenypozíciójának visszaszerzésére és a közepes fejlettség csapdájából való kitörésre a korábbinál dinamikusabb felzárkózási pálya és növekedési modell további eredményes kiaknázásával és továbbfejlesztésével nyílhat lehetőség.

7. ábra: Versenyképességi reformok és gazdaságpolitikai fordulatok



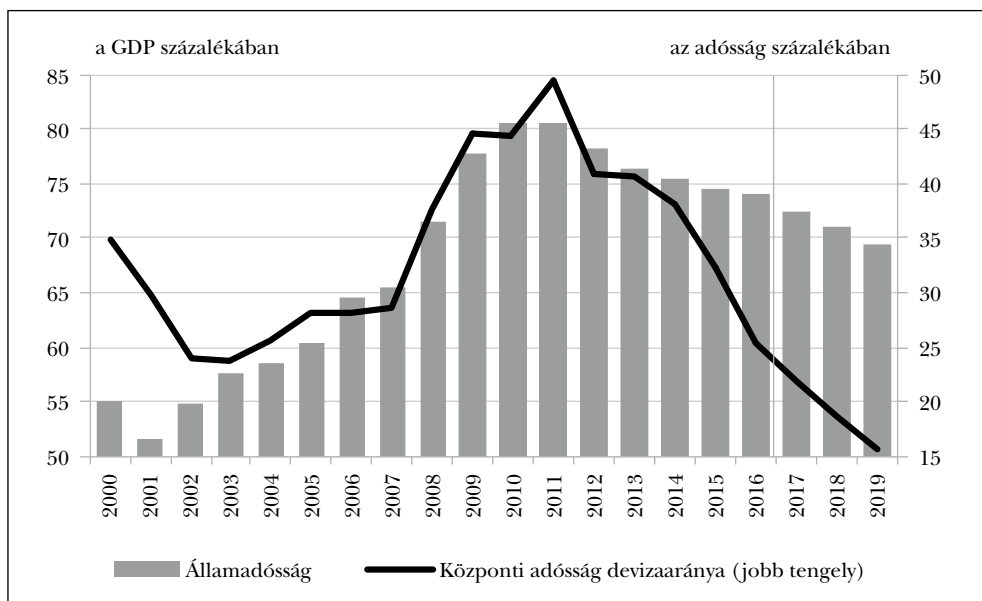
Forrás: Szalai–Kolozsi, 2016

## ZÁRÓGONDOLATOK

Az állampénzügyi pálya fenntarthatatlanságának egyik jó fokmérője az államadósság alakulása. Magyarországon 2010-ig jelentősen nőtt az államadósság, majd innen csökkenésnek indult az adósságállomány: 80 százalék feletti értékről 2016-ra 75 százalék alá csökkent a GDP arányában mért államadósság, ami az adósság „tehetetlensége” miatt jelentős előrelépésnek tekinthető. Mindeközben a devizaadósság teljes államadósságon belüli aránya 50 százalék feletti szintről 25 százalékra csökkent, ami azt jelenti, hogy 5 év alatt arányaiban megfeleződött a devizaadósság, jelentősen csökkentve ezzel a devizakitettséget és az egész magyar gazdaság külső sérülékenységét. Az adósság csökkenése, illetve a fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes hatásaként 2013-ban lehetővé vált, hogy Magyarország felzárkózása újrainduljon.

Az adósság nemcsak az állam viszonylatában csökkent. A külső finanszírozási képesség számottevő javulást mutatott Magyarországon, a folyó fizetési mérleg egyenlegének alkalmazkodása hazánkban volt az egyik legnagyobb az Európai Unió tagállamai közül. Mindez azzal járt, hogy Magyarország nettó külső adóssága a GDP 60 százalékáról 30 százalék közelébe mérséklődött, miközben a bruttó külső adósság 120 százalékról 70 százalék közelébe esett.

8. ábra: Az államadósság alakulása és várható pályája



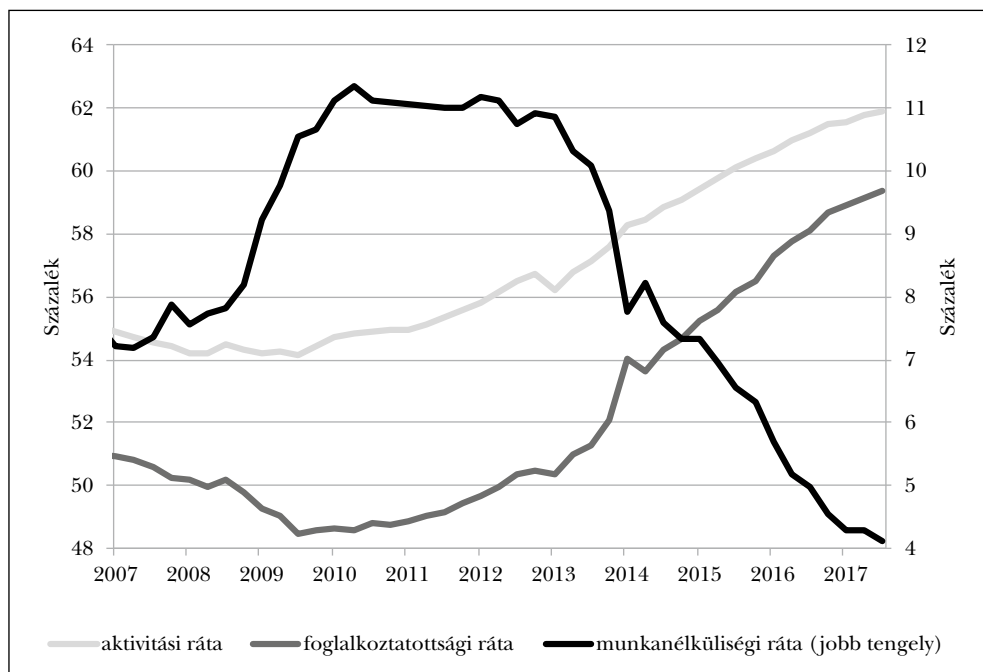
Forrás: MNB, 2017b

A magyar magánszektor adóssága a 2000-es évek elején a legalacsonyabbak közé tartozott, a válság kezdetekor azonban már a középmezőnyben állt. A túlzottan eladósodott vállalatok beruházásaik visszafogásával teremtették elő a törlesztéshez szükséges forrásokat, a lakosság átlagos eladósodása pedig ugyan nem volt kirívóan magas, de a devizahitelek miatt kiemelt kockázatot jelentett (Nagy, 2014; 2017). A háztartások és a vállalatok a válságot követően nettó hiteltörlesztővé váltak, ami jól példázza, hogy a belső kereslet, a beruházások visszaesése összefüggött a korábbi adósságfelhalmozással.

Mindeközben a reálgazdaságban sikerült érdemi fordulatot elérni, amiből indokolt kiemelni a munkapiaci fejleményeket. Az aktivitási és foglalkoztatottsági ráta 2014-re csaknem 6 százalékot emelkedett 2007-hez képest, ami egyike volt az Európai Unió legmagasabb növekedési ütemeinek. A válság kezdete óta az aktivitás elsősorban a jóléti transzferok és az adórendszer átalakítása miatt növekedett, a gazdasági növekedés újraindulását követve elindult a foglalkoztatottak számának bővülése is.

A fentiek egyértelműen mutatják, hogy 2010 és kiemelten 2013 óta a magyar állam megerősödött, a válság előtti időszak strukturális problémáinak kezelése érdemben előrehaladt, ami lehetővé teszi az állami működés egészét átható modellváltást. Az államnak már van tere olyan intézkedések meghozatalára, amelyek feltételezik mind a megfelelő mozgásteret, mind pedig azt az állami erőt, ami szükséges ahhoz, hogy az állami kooperációra az érintett partnerek részéről is kooperatív válasz érkezzon. Hangsúlyosan a teljesség igénye nélkül, az utóbbi években hozott intézkedések közül az alábbiakat emeljük ki, mint a jól irányított állam irányába tett fajsúlyos lépések példáit:

9. ábra: Munkaerőpiaci folyamatok (2007–2017)



Forrás: MNB, 2017b

– Adócsökkentési politika, ami az adófizetési fegyelem javulásával és az adóbeszedés megújításával (NAV 2.0 koncepció) kiegészülve egyszerre az állam megerősödésének jele, illetve egy olyan nagy tömegeket érintő kormányzati stratégia, ami az állam és az adófizetők közötti együttműködést testesíti meg. Az egykulcsos szja bevezetése előtt az adóalap a jövedelem 27 százalékkal megnövelt összege volt, az adókulcsok pedig 17, illetve 32 százalékot tettek ki, jelenleg pedig nincs adóalap-korrekción, azaz az adóalap több mint negyedével kisebb, az adókulcs pedig egységesen 15 százalék. Emellett kivezetésre került az adójóváírás rendszere, és jelentősen bővült az igénybe vehető családi adókedvezmény összege. Az adócsökkentés mértékéhez képest ugyanakkor az szja-bevételek mérséklődése kisebb volt: 2010-ben az szja-bevétel a GDP 6,4 százalékát tette ki, 2017-ben pedig 5,2 százalékát, ami nominális értelemben csaknem 200 milliárd forintos emelkedést jelentett. Ezeket az értékeket sok tényező alakítja, de a tendencia arra utal, hogy javulhatott az adófizetési morál (a fehéredés az áfa esetében még egyértelműbb volt).

– A monetáris és a fiskális politika közötti konstruktív együttműködés, ami szakítva a korábbi modellel, nem az egymással versengő és egymást ellentételező jegybanki és kormányzati működést, hanem a gazdaságpolitikai célok közös, szinergikus elérését célozza, a jegybanki függetlenség megtartása mellett. A fiskális és a monetáris politika által együttesen érintett gazdaságpolitikai területek, illetve közösen kezelt gazdaságpolitikai kihívások sora hosszú (erről részletesen lásd Matolcsy–Palotai, 2016), de a

konstruktív kooperáció talán legeklektánsabb példája a lakossági devizahitelek kivezetése (forintosítás) volt, ami nem lett volna megvalósítható a kormány és a jegybank közös és koordinált fellépése nélkül.

– A bankok önkéntes együttműködésén alapuló jegybanki programok, ahol a programok sikerének alapja, hogy az MNB ösztönző lépéseire konstruktív és kooperatív banki válasz érkezik. A 2014-ben bevezetett önfinanszírozási program esetében az MNB eszköztár-átalakításai, az ÁKK negatív nettó devizakibocsátása és a bankszektor állampapírpiacon kereslete együttesen és egymást kiegészítve segíti elő az önfinanszírozási koncepció megvalósulását, azaz a külső sérülékenység csökkentését. A program révén az államadósság devizaaránya 50 százalékról 25 százalékra csökkent. A 2016-ban elindított Piaci Hitelprogram során a pozitív ösztönzést jelentő jegybanki eszközökhöz hozzáférő bankok hitelezési vállalatot tesznek, ami definíció szerint egyfajta bankrendszeri-jegybanki kooperációt jelent. A bankok által vállalt hitelezés lehetővé tette, hogy a kkv-hiteldinamika a korábbi csökkenésből az 5-10 százalékos éves emelkedés felé mozduljon el.

– A közpénzügyi ellenőrzés rendszerének átalakítása, amelyben a megerősített Állami Számvevőszék a közpénzfelhasználókat „terelő” programokat vezet be és működtet. Ezt példázza többek között az Integritás projekt, amelynek keretében az Állami Számvevőszék 2011 óta évente felméri a közsféra korrupciós kockázatait és a kezelésükre hivatott kontrollok szintjét. Ugyancsak ehhez a tanácsadói szerephez illeszkednek az ÁSZ jó közpénzügyi gyakorlatok megosztását célzó szemináriumai: a számvevők az ellenőrzések során nemcsak hibákat tárnak fel, hanem előremutató gazdálkodási megoldásokkal, jó gyakorlatokkal is találkoznak, amiket az ÁSZ *A jó példa legyen ragadós! Legjobb gyakorlatok a közpénzek felhasználásánál* című szemináriumsorozat keretében oszt meg az érintettekkel. Az ÁSZ 2011 és 2017 között 17 ilyen szemináriumot szervezett. Szintén egyfajta terelő szerepkört jelent, hogy az Állami Számvevőszék által üzemeltetett hírportál a számvevőszéki munka napi szintű követését teszi lehetővé, követendő példát állítva a transzparencia tekintetében a közpénzügyi rendszer egésze számára.

Az állam mint speciális gazdasági szereplő és szabályozó, sajátos pozíciójából adódóan érdemben képes hozzájárulni a nemzetgazdasági versenyképesség javításához. A versenyképesség emelése összehangolt, célzott intézkedéscsomagok hatékony alkalmazásával érhető el, aminek elengedhetetlen feltétele a 2010-től véghez vitt állami megújulás, a magyar állam jelen tanulmányban bemutatott megerősödése. Előretételeként stratégiai jelentőségű lehet az a szemléletváltás, ami a pozitív ösztönzőket aktívan alkalmazó, partneri együttműködésre törekvő állami működéshez vezethet. A megújult állami működés konkrét példákon keresztüli elemzése további tanulmányok témája lehet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A globális pénzügyi válságot okozó subprime-válság indokairól lásd Kecskés–Halász, 2010.
- <sup>2</sup> Thaler örökségének talán legrelevánsabb része azokra a kormányzati intézményekre vonatkozik, amelyeknek az a célja, hogy valamilyen módon abba az irányba terelje, lökje az egyéneket, ami közösségi szinten optimálisabb kimenetet jelent (nudge units).
- <sup>3</sup> Domokos, 2016 szerint az állam számára a jó kormányzás megvalósításához fokozatos reformok keretében, megbízható és hatékony partnerré válással, kétfázisú stratégia követésével nyílik lehetőség.



- <sup>4</sup> A stakeholderszemléletről lásd Kecskés, 2011:43.
- <sup>5</sup> A kooperáció keretében egyrészt személyek és szervezetek együtt tevékenykednek egy közös cél elérése érdekében, másrészt pedig az érintettek közötti megegyezési gyakorlat is fejlődik. A tagok közötti együttműködés lehetővé teszi a gazdasági és társadalmi haszon növelését.
- <sup>6</sup> Leegyszerűsítve, játékelméleti megközelítésben, a kérdés gyakorlatilag arra vonatkozik, hogy a kifizetési mátrix mikor válik fogolydilemma-szerűből szarvasvadászat-szerűvé. Ennek részletes kifejtésétől most eltekintünk.
- <sup>7</sup> A strukturális reformok a gazdaság és társadalom mélyrétegeiben hoznak változást azon keresztül, hogy változtatnak az intézményi kereteken, a jogszabályi környezeten és az intézményes szabályokon. Megváltoztatják a közgondolkodást, ahol az állam megerősödése egyben a közbizalom megerősítését hozza magával. Lásd Matolcsy, 2015:232.
- <sup>8</sup> Adóék alatt a munkát terhelő összes adó- és járulékteher teljes munkaerőköltség arányában mért értékét értve.
- <sup>9</sup> Lásd az Alaptörvény 36–44. cikkét (közpénzügyi fejezet).
- <sup>10</sup> Bár e szabályok a szuverén Magyar Országgyűlés jogkörét korlátozták, azonban elengedhetetlenek voltak az új közpénzügyi keret megteremtéséhez. Lásd Kecskés, 2015.
- <sup>11</sup> Ezt mindenekelőtt a nyugdíjpénztári rendszer átalakítása miatti egyszeri költségvetési bevételek okozták, amit az egyéb módon számolt hiányban nem lehetett így kimutatni.
- <sup>12</sup> A részletekről és következményekről lásd Baksay–Csomós, 2015.
- <sup>13</sup> Az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel úgy, hogy törvényi felhatalmazás hiányában 2011-ig az Állami Számvevőszéknek nem volt jogosultsága az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokat ellenőrizni. Az önkormányzatok pedig nem fordítottak kellő figyelmet a gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére.
- <sup>14</sup> Az átalakítás mellett számos egyéb érv is felhozható (alacsony tényleges hozamok, tagokat terhelő magas költségek, hazai tőkepiac várt fejlődésének elmaradása stb.).
- <sup>15</sup> A következő összefoglaló alapja Kolozsi, 2014.
- <sup>16</sup> A jegybanki intézkedésekről részletesen lásd Lehmann–Palotai–Virág, 2017.
- <sup>17</sup> A kapcsolatról részletesen lásd Csomós–Kicsák, 2015.
- <sup>18</sup> Az MNB lazítási politikája 2017 végén már egyértelműen pozitív visszhangot váltott ki a piaci befektetők körében. Lásd Eder, 2017.
- <sup>19</sup> A forintosításra az első olyan időpontban került sor, amikor a jogi háttér és a gazdasági feltételek is adottak voltak (lásd Kolozsi–Banai–Vonnák, 2015).
- <sup>20</sup> A gazdasági növekedés 2013-tól átlagosan meghaladja a 3 százalékot.
- <sup>21</sup> A foglalkoztatottak száma 2010 közepén 3,7 millió fő volt, míg 2016-ra 4,4 millió főre emelkedett.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baksay Gergely – Csomós Balázs (2014): Az adó- és transzferrendszer 2010 és 2014 közötti változásainak elemzése. *Közgazdaság*, 9. évf., 4. sz., 31–59.
- Baksay Gergely – Palotai Dániel (2017): Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon, 2010–2016. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf., 7–8. sz., 698–722., <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.698>.
- Csomós Balázs – Kicsák Gergely (2015): *A jegybanki programok hosszú távú hatása az államháztartás kamatkiadásaira*. Szakmai cikkek, Magyar Nemzeti Bank, augusztus 18.
- Domokos László (2016): *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki tevékenység megújításán keresztül*. PhD-értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 16.
- Domokos László et al. (2016a): Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2. sz. 185–204.
- Domokos, László et al. (2016b): Renewal of Public Management. Contributions of State Audit Office of Hungary to enhance corporate governance of state-owned enterprises. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 2, 178–198.

- Domokos, László – Holman, Magdolna (2017): The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 83–99, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0306>.
- Eder, Marton (2017): Hungary's Central Bank Gets Forceful, and Creative, With QE. *Bloomberg*, December 12, [www.bloombergquint.com/global-economics/2017/12/06/hungary-s-central-bank-gets-forceful-and-creative-with-qe-push](http://www.bloombergquint.com/global-economics/2017/12/06/hungary-s-central-bank-gets-forceful-and-creative-with-qe-push).
- Jakovác, Katalin – Domokos, László – Németh, Erzsébet (2017): Supporting Good Governance in SAI's Audit Planning. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 64–83, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0305>.
- Kecskés András (2011): *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. HVG-ORAC, Budapest.
- Kecskés, András (2015): Inside and Outside the Province of Jurisprudence. *Rechtstheorie*, Vol. 46, No. 4, 465–479, <https://doi.org/10.3790/rth.46.4.465>.
- Kecskés András – Halász Vendel (2010): A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf., 4. sz., 180–191.
- Kolozsi Pál Péter (2014): *Államháztartási kontroll*. NKE VTKI, Budapest.
- Kolozsi Pál Péter (2017): Konstruktív összhang a gazdaságpolitikában – jegybanki programok és a jól irányított állam. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf., Különszám.
- Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítési és keretrendszer. *Hitelintézési Szemle*, 14. évf., 3. sz., 60–87.
- Kolozsi Pál Péter – Hoffmann Mihály (2016): A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. A Magyar Nemzeti Bank jegybanki eszköztárának megújítása (2014–2016). *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 1. sz., 9–34.
- Komlóssy Laura – H. Váradi Balázs (2017): Kamatsökkentési ciklusok – fokozatos, óvatos lépésekkel jelentős lazítás. In: *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Szerk. Lehmann Kristóf, Palotai Dániel, Virág Barnabás, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Lehmann Kristóf – Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.) (2017): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Lentner, Csaba (2010): A few historic and international aspects of the Hungarian economic crisis and crisis management. *Public Finance Quarterly*, 55. évf., 3. sz., 581–606.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 330–344.
- Matolcsy György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elvesztett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Könyvkiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2017a): *Tíz évvel a válság után, 2007–2017*. Előadás az MKT Vándorgyűlésén. 2017. szeptember 17.
- Matolcsy György (2017b): *Versenyképesség, versenyképesség, versenyképesség*. Előadás az MKIK Gazdasági Évnyitóján. 2017. február 28.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézési Szemle*, 15. évf., 2. sz., 5–32.
- MNB (2017a): *Versenyképességi jelentés*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2017b): *Inflációs jelentés*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2017. szeptember.
- Nagy, Márton – Kolozsi, Pál Péter (2017): The Reduction of External Vulnerability and Easing of Monetary Conditions with a Targeted Non-Conventional Programme: The Self-Financing Programme of the Magyar Nemzeti Bank. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 99–118, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0307>.
- Nagy Zoltán (2010): A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 28., 229–243.
- Nagy Zoltán (2014): Az Európai Unió Bíróságának a devizahitelezéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból, In: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Szerk. Lentner Csaba, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyv Kiadó, Budapest, 435–452.

- Nagy Zoltán (2017): Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf., Különszám, 391–401.
- Nagy Zoltán – Prugberger Tamás (2011): A lakossági hitelezéssel kapcsolatos szabályozási problémák. *Competitio*, 10. évf., 1. sz., 44–51.
- Novoszáth Péter (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- Orbán Balázs (2017): Az állam újrafeltalálása. *Mandiner*, november 6.
- Palotai Dániel (2017): Beérték a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai. *Portfolio.hu*, szeptember 18.
- Parragh Bianka (2017a): Monetáris hitviták. A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2. sz., 234–250.
- Parragh, Bianka (2017b): Competitiveness and Economic Stimulus. New Dimensions and Instruments of Monetary Policy. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 151–166, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0309>.
- Szalai Ákos – Kolozsi Pál Péter (2016): Mit kell tennünk egy versenyképesebb magyar gazdaságért? Gondolatok a Magyar Nemzeti Bank Versenyképesség és növekedés című monográfiájával kapcsolatban. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz.
- Varga József (2017a): A magyarországi adószervezet átalakításának aktuális kérdései. In: *Pénzügy-számvitel-statisztika füzetek II. 2016*. Konferenciakötet (Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2016. december 1.), szerk. Bózsik Sándor, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 81–87.
- Varga József (2017b): Az adóteher-csökkenés és a gazdaság kifehérítésének pályája Magyarországon 2010 után. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 1. sz., 7–20.
- Varga, József (2017c): Reducing the Tax Burden and Whitening the Economy in Hungary after 2010. *Public Finance Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 7–21.
- Zéman Zoltán (szerk.) (2017): *Stratégiai pénzügyi controlling és menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Zéman Zoltán – Tóth Antal (2015): Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Szerk. Lentner Csaba, NKE Szolgáltató Kft., 829–853.

*Botos Katalin*

# **Közgazdasági tételek, amelyek áttörésre várnak**

## **Economic Propositions Waiting for a Breakthrough**



### *Összefoglalás*

A tanulmány néhány olyan közgazdasági gondolatot vet fel, amelyek az alternatív közgazdasági gondolkodókat napjainkban foglalkoztatják, de nem váltak világméretűben a gazdaságpolitikák részévé. Ilyen az adekvát technológia elve, ami azt jelenti, hogy ne alkalmazzunk túlságosan technikat olyan gazdaságban, amelyben bőséggel áll rendelkezésre munkaerő. A másik, hogy a jövedelemeloszlás aránytalanságai akadályt jelentenek a további gazdasági növekedésnek. A harmadik: megállapítható, hogy a Bretton Woods-i rendszer olyan irányba fejlődött, ami nemzetközi méretekben fokozza a jövedelemaránytalanságokat. A fejlődő országok, sőt egyes OECD-országok is súlyos adósságcspadba estek. A jelen világrendszer trilemmájából – nemzeti szuverenitás, hiperglobalizáció, demokrácia – egyszerre csak kettő valósítható meg. Célszerűen a globalizációban kell egy lépést visszalépni. Végül megemlítjük a finanszírozás jelenségét, ami azt jelenti, hogy egyre nagyobb hányada a megtermelt jövedelemnek a pénzügyi szektorba áramlik. A szektor szolgából úrrá lett, a hatalmas megtakarítások válságból válságba sodorják a világgazdaságot. A tanulmány levonja a következtetést: a szabad verseny és demokrácia alapján álló kapitalizmusban a demokrácia válságát tapasztalhatjuk. Morális megújulásra van szükség, hogy megtaláljuk a fenntartható gazdaság és társadalom mechanizmusát.

---

PROF. DR. BOTOS KATALIN, professor emerita, Szegedi Tudományegyetem (evmka-bor@gmail.com).

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** B25, B26, B27

**Kulcsszavak:** globalizáció, adekvát technológia, nemzeti szuverenitás, tőkemozgás szabadsága, financializáció, demokrácia

*Summary*

The study analyzes some economic theories which are already influencing alternative economic thinking but have yet to become part of economic policies in the world. One of these is adequate technology, which means not using capital-intensive technology in a country where the labour force is abundant. The second is income inequality, which is an obstacle to economic growth. It is not only a moral question. The third is the evolution of the Bretton Woods system, which contributes to growing economic imbalances on an international scale. Many developing countries are suffering from debt-traps. There is a trilemma in the world: hyperglobalisation, democracy and national sovereignty cannot be fulfilled all at once. Probably we have to step back a bit in globalisation. Finally, there is the question of financialisation, which means that the greatest portion of incomes is flowing to the financial sector. Finance has become the lord from the servant and the enormous savings bring the world economy into crises. The conclusion of the study is that we are experiencing the crises of the free market and democracy. We need a moral rejuvenation to find a mechanism for the survival of our economy and society.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** B25, B26, B27

**Keywords:** globalisation, adequate technology, national sovereignty, freedom of capital movement, financialisation, democracy

---

BEVEZETÉS

Az alternatív közgazdasági gondolkodók számos olyan kérdést vetnek fel korunk irodalmában, amelyek korábban még tabunak számítottak, vagy mivel a gazdaságtudomány nem tekintette a körébe tartozó kérdésnek, a szakma egyszerűen nem tárgyalta ezeket, főképpen pedig nem alapoztak e tételekre gazdaságpolitikát. Márpedig a közgazdaságtannak az (lenne) a célja, hogy megismerve a gazdaság törvényszerűségeit, igyekezzen odahatni, hogy egy hatékonyan működő, sőt, igazságos piaci környezet jöjjön létre.

Mondják, hogy az *igazságos* jelző nem releváns kritérium a közgazdaság-tudományban. Messze vezetne, ha e témába filozófiai mélységekig belevágnánk. Itt és most legyen elég annyi, amennyit erről Stiglitz mondott: „a nem igazságos jövedelemelosztás nemcsak morális kérdés, hanem visszafogja a gazdasági növekedést is” (Stiglitz, 2013). Akkor talán mégiscsak a gazdasági mérlegelés körébe sorolandó!

Idézzünk fel tehát néhány olyan közgazdasági tételt, amelyek, bár egyes tételek elméletileg már korábban is megfogalmazódtak, mégsem törtek át a gyakorlatba. Nem

jelennek meg a gazdaságpolitikában, sem itthon, sem világméretekben. Sőt, elsősorban ott nem.

## ADEKVÁT TECHNOLÓGIA

Az egyik ilyen fontos kérdés az *adekvát technológia problémája*. A gondolat szorosan összefügg a foglalkoztatáspolitikával. A tételt magát Ernst Schumacher írta le 1973-ban megjelent, *Small is Beautiful* (A kicsi szép) című könyvében (Schumacher, 2014). Gyökerei azonban még régebbre nyúlnak vissza: Gandhi gazdasági tanácsadója és közvetlen munkatársa, az Angliában tanult, az USA-ban doktorált indiai közgazdász, J. C. Kumarappa már a harmincas-negyvenes években megfogalmazta a tételt (Botos, 2016a).

A foglalkoztatáspolitikát a közgazdászszakmai elit a szociológia, politológia síkjára helyezi, pedig vissza kellene utalnia a gazdasági mérlegelés körébe. Lényege, hogy olyan országokban, ahol relatíve olcsó és bővében van a munkaerő, *nem helyes széles körben az ultramodern technológiát alkalmazni*, amelyhez szinte nincs is szükség emberre! Itt természetesen nem az olyan területekre gondolunk, mint a haditechnika vagy az űrkutatás, hanem a „hétköznapi” élet szükségleteire. A csúcstechnológiában értelemszerűen szükség van a gép abszolút pontosságára. A tőke szempontjából persze lehet másutt is értelme a munkaerőt kiváltó stratégiának.

A fejlődő, felzárkózó országok ritkábban foglalkoznak csúcstechnikával. Eltekinünk itt azoktól a nagyhatalmaktól (például Kína), amelyek ugyan (még) nem tartoznak a legfejlettebb országok közé, de világhatalmi szerepük megkérdőjelezhetetlen. (És nem gondolunk most Észak-Koreára sem.) Azonban másutt is gyakran – és szükségtelenül – az egyszerűbb termékek előállítására is a legmodernebb eszközöket használják (még abban az esetben is, amikor a munkabér olcsó lenne).

Mi az oka? Mert a gép például nem sztrájkol... A gép relatíve olcsóbb. (A relatív olcsóság persze viszonylagos fogalom.) Az élőmunkának ugyanis, a gépköltségekkel szemben, vannak pótlólagos bérarányos terhei, amelyek megnövelik a bérjellegű kiadásokat. Emellett szükség lehet szociális beruházásokra, juttatásokra is. Mindez megemeli a bér súlyát a költségekben. Ezért sokszor gazdaságosabb géppel kiváltani az élőmunkát. A hitel napjainkban olyan bőségben áll rendelkezésre, hogy a gépi megoldás megelőlegezése vállalati szinten olcsóbb. A vállalkozót pedig általában cseppet sem érdeklik az alkalmazott technológia társadalmi következményei. A maximális profitabilitás igénye mellett a tőkében gazdag *vállalatoknak nem éri meg az élőmunka foglalkoztatása*, ha annak kiküszöbölésével nagyobb profitot tudnak realizálni, például a skáláhozadék érvényesítésével.

Az emberi munka értelemszerűen nem tud olyan termelékenységet, időegységre jutó termékmennyiséget felmutatni, mint a gép. Ilyenkor nem várhatjuk – pontosabban: hiába várjuk – a magántőkétől, hogy gondoskodjék az emberek megélhetését jelentő foglalkoztatásról. Közösségi szinten azonban a társadalompolitika és a gazdaságpolitika makroszemponjtáinak előtérbe kellene kerülniük!

Makroszinten átlagos gazdasági növekedés akkor is kimutatható, ha csak néhány nagyvállalat profitja nő. Ez elaltatja a gazdaságpolitikuskok figyelmét, akik többnyire

csak az összevont adatokat nézik. Úgy látják, a GDP növekedést jelez, tehát minden rendben van! Ettől azonban az ország lakossága még nyomoroghat. Egy *közösségi szemléletű* – tehát nem csak egy vékony társadalmi réteg (mindenekelőtt a leggazdagabbak) érdekeire figyelő – *gazdaságpolitika* számára nem lehet mindegy, hogy ugyanazt az eredményt milyen munka-tőke arány mellett lehet elérni. Hibát követünk el, ha csak a GDP-adat növekedését figyeljük. A GDP, amely a bér és profit együttese, a tőkének, méghozzá a nemzetközi tőkének kedvelt mércéje (no meg a nemzetközi intézményeké, amelyek ezek szerint csak a tőke szempontjait figyelik, pedig a tagországaik közpolgárainak jólétét is fontosnak kellene tartaniuk).

Arra, hogy a *GDP nem jó mérőszám*, már az IMF kutatói is rádöbbenek (Stiglitz, 2016a). Mégis, érdemes elidőzni a közelmúltbeli *tényezőár-alakulás* történeténél. A termelés fő tényezői, a munka és a tőke relatív áralakulását illetően Raghuram Rajan, a chicagói egyetemi tanár, az IMF volt főközgazdásza, az indiai jegybank volt elnöke már korábban rámutatott, hogy az USA-ban a kamatok minimálisra csökkentésével eltorzultak a tényezőárak (Rajan, 2010), hiszen így nagyon olcsóvá vált az a technológia, amely az élők munkát kiváltja. Rajan szerint ez olyan *növekedéshez vezetett, amely nem jár a foglalkoztatottság emelkedésével* (Rajan, 2010; Martus, 2016). Amikor a munkanélküliség számos országban igen magas, ez a jelenség egyáltalán nem kívánatos. Még az USA-ban sem, hiszen bár ott nem magas a munkanélküliség átlagos adata, de az alacsonyabb képzettségűek munkája iránti kereslet erősen csökkent. Sőt, ma már a felső szinten képzett, új munkát keresők is nehezen tudnak elhelyezkedni (Reich, 1992). Ez pedig oda vezetett, hogy *az amerikai átlagbér lassan negyedszázada nem emelkedik*, noha a GDP növekszik. Akkor mégis mi növekedett? A (bér+profitból) a profit növekedett, ugyebár. Mondhatjuk-e, hogy a GDP mutatója az egész gazdaság és társadalom helyzetét (érdekét) kifejezi? Nyilvánvalóan nem. A béremelkedés elmaradása számos területen visszafogja a gazdasági növekedést, hiszen visszafogja a kereslet növekedését is.

Ami hazánkat illeti, az elmúlt negyedszázadban viszonylag olcsó volt a munkaerő, mégsem érvényesült olyan gazdaságpolitika, amely ennek kihasználásával – *adekvát technológia* alkalmazásával – kísérelte volna meg a társadalom szükségleteit kielégíteni. Nem olyan technikával megvalósuló beruházásokra került sor, amelyek fő célja a foglalkoztatás lett volna. A gazdaságpolitikát ugyanis éveken át a külföldi (működő) tőke beáramlása irányította, amelyet nem feltétlenül érdekeltek a makrogazdasági következmények. A beáramlásban fontos *szempont volt az olcsó bér*, ezt azonban *tőkeigényes technológiával* párosították. (Egy bő tíz évvel korábbi felmérés [Botos–Botos, 2014] azt mutatta, hogy hazánkban az EU-csatlakozás idején a termelőeszköz körülbelül fele-fele arányban volt hazai, illetve külföldi tulajdonban. A foglalkoztatottságnak azonban csak 20%-át biztosították a külföldi tőkével működő cégek, tehát a hazai tőke foglalkoztatta a munkavállalók 80%-át.) A külföldi tőkéből aligha várhatjuk a foglalkoztatási problémák országos megoldását. A rendszerváltozás óta fokozódó globalizáció még kevesebb esélyt adott az adekvát technológiával működő cégek érvényesülésének. A távol-keleti importdömping alávágtott a hazai termelésnek.

Mire is szolgált a privatizáció kapcsán hazánkba áramló, illetve az azóta zöldmezős beruházásként megvalósuló (vagy visszaforgatott) külfölditőke-befektetés? A makro-

és mikrogazdasági szempontok furcsa egybeesését tapasztalhatjuk a tőkebeáramlás folyamatában. A rendszerváltásig döntően kölcsöntőke áramlott be, azt követően termelőtőke is. Devizára égető szükségünk volt a külső adósságunk csökkentése céljából. (A gazdaságpolitika egyik legfőbb rendezőelve szinte mindig – de a rendszerváltás kezdeti szakaszában különösen – az volt, hogy biztosítsuk a minél nagyobb mértékű külfölditőke-beáramlást.) Ez azonban figyelmen kívül hagyta a foglalkoztatáspolitikai szempontjait.

1990 után a külföldi tőke mindenekelőtt az olcsón megszerezhető privatizációs javak miatt jött hazánkba. Ezen belül is elsősorban a nem túlzottan munkaigényes infrastrukturális szolgáltatások területére áramlott (gáz-, víz-, áramszolgáltatás). Ezek viszont *biztos hazai piacot jelentettek* (Botos–Botos, 2014). (Olykor az egyéb területekre bejövő privatizációs tőke *piacot vett meg*. Megszüntette a hazai termelést, így teret szerezve saját termékei exportja számára, lásd cukoripar.)

Később, a 2000-es években s különösen az Orbán-kormányok idején megvalósuló reindusztrializáció nyomán már látszottak kormányzati törekvések a foglalkoztatáspolitikai javítására. Sajnos azonban bár a bejövő tőke a viszonylag alacsony bérszínvonalat figyelembe vette, ezt azonban továbbra is az egyébként magas szintű technikával párosította. Így nagy termelékenységgel, ugyanakkor alacsony bérköltségekkel termelt. Nyilvánvalóan az eddigi üzletpolitika egy exportorientált iparpolitika megvalósulásához vezet. Az autógyártás fő piaca például nem a viszonylag szűk magyar felvevőpiac, hanem a külföldi piacok. (Egyébként, más országokkal összehasonlítva, fajlagosan meglehetősen magas a magyar autótulajdonlás.) Ma már ezeknél az autóiipari létesítményeknél – Győr, Kecskemét – az elmúlt évtizedekben elhanyagolt szakmai képzések következtében bizonyos munkaerőhiány is tapasztalható, amely legalább valamelyes béremelésre ösztönöz. (Csak napjainkban hallunk híreket arról, hogy egyes külföldi cégek magasabb képzettséget igénylő munkafázisokat is idetelepitének majd.)

Azok a hazai (adekvát tőkét igénylő) vállalkozások azonban, amelyek a magyar piac számtalan szükségletének kielégítésére képesek lennének, és *termelésükkel szélesebb körű foglalkoztatást tudnának biztosítani*, egyszerűen *versenyképtelenek a beáramló importtal szemben*. Alig van lehetőség az olcsó távol-keleti – de akár európai – egyszerűbb termékek kiváltására, ezeknek a termékeknek a hazai előállítására a még meglévő – az adekvát technológiához alkalmas – munkaerőbázisunkon. A belföldi piacot letarolja az import. Szóban szinte valamennyi kormány zászlajára tűzte a hazai kisvállalkozások segítségét, ez azonban – jó esetben – inkább csak a forráshoz jutás terén tudott megvalósulni. Napjainkban is igyekszik a kormányzat olcsó forráshoz juttatni a kisvállalkozókat. Vajon miért szerények az eredmények? Hiába visszük a vödört a lóhoz, ha nem akar inni: ha nem eléggé ígéretes a felvevőpiac, amire egy beruházást alapozni lehetne, akkor kevesen élnek a lehetőséggel.

Nem eléggé hatékony tehát a kisvállalkozásokat támogató politikánk. Még mindig valami homályos, absztrakt „piac” fogalomrendszerében fogalmazódik meg. Márpedig a globalizmus korában „a piac” versenye – ami gyakorlatilag mindig nemzetközi verseny – ellehetetleníti a kevésbé tőkeerős hazai megoldásokat. Az adekvát technológiát alkalmazó, kis- és közepes vállalkozások segítéséhez tehát rendkívül fontos lenne



*a lokális piacok garantálása.* Enélkül a globális verseny, a beözönlő import minden hazai erőfeszítést elsöpör. Olyan olcsón gyártott termékeket hoznak be, amelyeket még a mi béreinkhez képest is alacsonyabb élőmunkaköltséggel s ugyanakkor olyan fejlett technológiával állítottak elő, hogy azokkal a magyar kisvállalkozók nem tudnak versenyezni. A távol-keleti cégek a sorozatgyártással olyan hatalmas előnyt biztosítanak a saját maguk számára, hogy az a nagy távolságra történő szállítási költségeket is lenullázza. Ha kell, ezek a tőkeerős kereskedőcégek átmeneti áldozatokat is tudnak vállalni a piacra való betérés érdekében. Ámbár, az ázsiai vállalkozók fajlagos folyó költségei annyira alacsonyak, hogy a dömpingvádát se teszik ellenük felhozhatóvá. Hogy ez az ő gazdaságuk foglalkoztatáspolitikája szempontjából mennyire hasznos, az kérdéses. De tény, hogy pl. Kína százmilliókat emelt ki a mélyszegénységből, így ők a maguk részéről minden bizonnyal sikeresnek értékelik ezt az iparpolitikát.

De Kína sem a hazai piacra termel elsődlegesen: hatalmas exportpotenciálok épültek ki az ázsiai tengerparti övezetekben. Úgy is fogalmazhatunk, hogy *Ázsiából milliárdos munkaerő-kínálat kapcsolódott be a világpiacba.* Ez a fejlettebb országok béreit leszorítja. S bizony, ez ránk is érvényes: a mi béreink még fölülte vannak az ázsiai színvonalnak. Mivel az Ázsiából behozott termékeket ugyanakkor magas technikával, nagy sorozatban gyártják, a béren kívüli költségeik is alacsonyabbak. Ezért tarol az import, és ezért csökken például még a hagyományos magyar vöröshagyma, fokhagyma termésterülete is, hiszen a termelők nem tudnak versenyezni a kínai behozattal.

De más területek termékeire is igaz ez. A borpiacot csaknem teljesen tönkreteszi a beáramló, rendkívül olcsó behozatal. Teljességgel érthetetlen például, hogy az egyszerű szerszámok, mezőgazdasági eszközök előállítását is ellehetetleníti a finn import. Pedig ezek előállításához nincs szükség olyan szakértelemre, amellyel ne rendelkezni itthon, és a béreink minden bizonnyal kisebbek a nyugat-európainál. Mégis alig van hazai gyártás a fenti termékekből. A gazdaságos termeléshez elégséges piac lenne az ország határain belül is. Nehezen érthető tehát – elsősorban a tőkehiánnyal magyarázzák –, hogy miért nincs erre mégsem hazai vállalkozó, miért nyugat-európai importot hozunk be ezekből a termékekből. Nyilván a menedzsment-, marketing-, piacszervezési ismeretek szintje is akadályt jelent. Viszont az, hogy két és fél évtized kevés volt ezen ismeretek pótlásához, igencsak elgondolkodtató.

Joggal vetődhet fel, hogy ezek a protekcionizmusra utaló gondolatok retrográdak. Azonban *nem a mindenáron való importhelyettesítés* protekcionista elvét látszik szükségesnek hazai viszonyainkban érvényre juttatni, csupán az *adekvát technológiáét.*

A magyar kormányzatok, amint ezt tapasztalhattuk az elmúlt évtizedekben, az élőmunka terheinek folyamatos csökkentésével próbáltak segíteni a hazai vállalkozások versenyképességének növelésében. (Más kelet-európai országokban is ezt az utat követték. Mindenki az alacsony bérszínvonalal kívánt versenyképes maradni.) Béreink ugyan – mint utaltunk rá – alacsonyabbak voltak, és még mindig azok maradtak a nyugat-európai színvonalhoz képest, de mégsem csökkentek le az ázsiai szintre. A bérterheket (járulékokat, adókat) viszont a kormányzatok erőteljesen csökkentették.

A járulékmérséklést azonban a kormányzat a jövő számlájára teszi. A tb-járulékok általános csökkentése kellemes ajándékot jelent a multicégeknek, amelyeknek az

európai bérköltségekhez képest *így is olcsók voltunk*. Igaz, kétségtelenül könnyebbséget jelentett a kisebb hazai vállalkozók számára, amelyek egyébként a foglalkoztatás nagyobb részének terhét viselik, és már mindenképpen versenyképességük határán vannak. (A folyamatos minimálbér-emelés is nagy kihívás számukra.) És ami érdekes, maguk a munkavállalók is az olyan foglalkoztatási formákat preferálják, amelyek adóterhe (járulékterhe) alacsonyabb. Hisz így valamivel több elkölthető pénzük marad.

De mindez annak az árán történt, hogy a nagy elosztórendszerekben halmozódnak a feszültségek. Az egészségügynek már most kevés az egészségbiztosítási alaphoz származó (bérarányos) forrása. A munkaképes korosztály demográfiai csökkenése miatt az alacsonyra levitt járulék szint (amely most a szociális hozzájárulási adót is jelenti) kevés államháztartási bevételt hoz majd. A nyugdíjrendszer nem tud tartalékot képezni a járulékfizetők számában 2030 körül várható hirtelen és határozott demográfiai visszaesésre. A munkavállalók jelenlegi előnyösebb bérösszegekhez jutása azt jelenti, hogy néhány évtized múlva viszont csak igen csekély nyugdíjjal számolhatnak. Egyre jobban kirajzolódik a fenyegető jövőkép, melynek eredménye a várhatóan nagyon alacsony átlagnyugdíj-színvonal lesz. *Az időskori szegénység beköszöntése vár ránk*. Elgondolkodtató, hogy az emberek ezzel valójában nemigen törődnek; növekedett ugyan a nyugdíjcélú megtakarítások volumene, de a probléma komolyságát nem érzékelik. Majdcsak lesz valahogy: a politikának szüksége van a nyugdíjas szavazókra, majd kitalálnak valamit.

A kormányzat a jövedelem adóterheit is mérsékelte az elmúlt években, amely segítség volt a bérből élőknek, és valóban némi fogyasztásnövekedést hozott. Sajnos azonban ezt nálunk jól megcsapolta a devizahiteles csőd, ami elvitte a szegényebbek minden fölös fillérjét (s volt, ahol a nem fölőset is).

A bérköltségek „versenyképesebbé tétele” csak megerősítette (az egyébként is alapvetően) a bérkülönbségen alapuló külfölditöke-beáramlást. *Olyan fejlesztő állam koncepció kellene*, amely elképzelhetővé teszi, sőt, eredményezi az érdemibb munkafázisok hazánkba telepítését. A kormányzat már felismerte az alacsony bérek problémáját. Ebben az elvándorlás miatti munkaerőhiány is szerepet játszott. Ez azonban sokkal részletesebb gazdaságpolitikai ösztönzőrendszer kidolgozását kívánja meg, mint a „majd a piac” elvére alapozó laissez passer magatartás, amely a korábbi időszakot jellemezte. Nyilván nem lehet szorgalmazni a befektetéseket, ha nem áll rendelkezésre a magasabb szintű munka végzésére alkalmas munkaerő. Ami azt jelenti, hogy az államnak az oktatásra fordított beruházások és folyó finanszírozás emelését is el kell érnie, vagyis *be kell fektetnie a jövőbe!* (Ami viszont az elmúlt években a válság megszorításai miatt éppen elmaradt.)

## A JÖVEDELEMEGYENLŐTLENSÉGEK FOKOZÓDÁSA

Az előzőhöz kapcsolódó téma a *jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek fokozódása*. Ez a trend mind a világban, mind nálunk tapasztalható. Elkerülhetetlen törvényszerűségről van szó? Mi a jelenség oka? A kérdést elsősorban a „zászlóshajó” tapasztalatai alapján vizsgáljuk.

Joseph Stiglitz két utóbbi könyvében (Stiglitz, 2013; 2016a) sokoldalúan mutatta be, hogy az a gazdaságideológia, amely uralkodóvá vált az USA-ban a Reagan-korszak után, társadalmi méretekben kudarchoz vezetett. Természetesen akkor, *ha a társadalom céljának az erős középosztály kialakulását tekintjük*. Sőt ez a cél nem valósult meg, de egyenesen romlott a középosztály helyzete. Stiglitz rámutatott, hogy a 99% jövedelmi helyzete rosszabbodott, míg az 1% helyzetének kiugró javulása következett be. Ez jelentős részben az USA adórendszerének következménye. Az átlag amerikaiak vagyoni helyzete 2014-ben *40%-kal rosszabb, mint negyedszázaddal korábban*, miközben a GDP növekedett. Mi az oka annak, hogy az átlag amerikai helyzete egzisztenciálisan sokkal bizonytalanabb, mint három évtizede volt?

A „hagyjuk a pénzt a polgárok zsebében” elv, amivel Amerikában Reagan és a republikánusok az adócsökkentések mellett érveltek, leginkább a gazdagabbak adóterhein könnyített. Stiglitz bemutatta, hogy fajlagosan mennyivel kisebb jövedelemadó-terhet viselnek Amerikában az 1% tagjai, mint a 99%-ba tartozók (Stiglitz, 2013; 2016a). A vállalatok adóteher-viselés alóli kibújása gyakorlati problémát jelent. (Ez egyébként a magyar adórendszerben is létező gond.)

Ha az alacsonyabb jövedelmű társadalmi rétegeknél nem nő a reálkereslet, akkor egészen biztosan lassan bővílhet a hazai fogyasztási piac is. Ilyen esetben csak az exportorientált iparfejlesztés a kiút, amelyet a (liberális) gazdaságpolitika a rendszerváltás előtt és után is folyamatosan szorgalmazott nálunk is.

Gondolkodjunk el egy kicsit hazai viszonyainkon. Joggal vetődik fel a kérdés: *miért nem emelkedett érdemben az átlagbér a közelmúltig?* Azért, mert a beáramló külföldi tőke legfeljebb a bérszempontból gazdaságos, egyszerűbb összeszerelő munkákat profilírozta ránk. Mint fentebb láttuk, az érdemi munkafázisokat nem „exportálja”. *A fejlesztést, irányítást, a jobban fizető munkahelyeket a külföldi cég menedzserei megtartják maguknak és anyaországi munkatársaiknak.* Robert Reich az amerikai gazdaságot vizsgálva már jó negyedszázada kimutatta, hogy egy ország gazdagsága, fejlettsége, fajlagos GDP-je nem attól függ, hogy hazai vagy külföldi tőketulajdonos van-e jelen, hanem elsősorban attól, hogy mennyi jól fizetett *hazai munkatársat* alkalmaz a hazai gazdaságban a működő vállalkozás (Reich, 1992). A gazdaság fejlettségi szintjének emelkedését a kvalifikált, nemzetközileg is versenyképes munkát ellátni képes emberek alkalmazása eredményezheti, függetlenül attól, milyen nemzetiségű a tőke tulajdonosa. Az össztársadalmi jólét növekedése az alkalmazott munkaerő minőségétől és annak honorálásától függ. Hiszen bérük elvileg ennek függvénye!

Ismert tény, hogy a fejlett világban a *GDP összetételében a bérjellegű elem nagysága döntő*. A bér- és tőkejövedelem hányada egyaránt fele-fele, de inkább a bér javára van eltolódás. Nálunk ez éppen fordítva van, 40-60% az arány, a bér hátrányára. Áruklódó adat ez a mikro gazdasági szinten versenyképessé tevő bérek makrogazdasági hatásáról! Továbbá: mi azon néhány ország közé tartozunk, ahol *a GNP alacsonyabb, mint a GDP*. Vagyis a külföldi tulajdonosok az itt termelt profit jelentős részét *haza utalják*. Ezt nem kompenzálja a visszautalt profit, mert a kiáramló magyar tőkebefektetés sokkal kisebb volumenű, mint a beáramló külföldi tőke. A mi GDP-nk emelkedése tehát nem az itt élők jövedelmének növekedését jelenti, hanem – döntő hányadban – a profit nö-

vekedését, még hozzá a külföldi kézben lévő vállalkozásoknál, amiből maga az ország (bérben, adóban) viszonylag kevésbé részesedik. Kevés foglalkoztatásbővítést jelent a vállalkozásoknál maradó profit, akkor is, ha viszonylag számottevő az újrabefektetés. Alacsonyak a társasági adók, sok a vállalatok anyavállalati hitele, aminek kamatterhe ismét csak nem adózás alá eső tétel az itt lévő multinacionális vállalatok számára, hanem költség. Vagyis az állam sem részesedik megfelelően az itt termelt jövedelmekből, még ha a költségvetésbe befizetett adók nagyobb hányada ered is a külföldi tulajdonú cégektől. Ez csak azt mutatja, hogy a magyar tőketulajdonosok jövedelmezősége igen alacsony, *nincs miből adózniuk*. A magyar jövedelemosztórendszer tehát nálunk is gátja a hazai piac bővülésén alapuló gazdaságnövekedésnek.

Valójában ezzel már érintettük a harmadik témakört is. Ez pedig a jelenlegi *nemzetközi pénzügyi rendszer*.

### BRETTON WOODS: VISSZA A GYÖKEREKHEZ?

Gondolkodásunk kiindulópontja Dani Rodrik könyve, *A globalizáció paradoxona* (Rodrik, 2015). A mű világosan bemutatja, hogy a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer olyan változásokon ment keresztül, amelyek *nem egyformán előnyösek* valamennyi résztvevő számára, hanem valójában a nemzetközi jövedelem polarizációt szolgálnak. A statisztika ugyan azt jelzi, hogy a fejlődő, felzárkózó országok a globalizmus haszonélvezői voltak (lásd Kína), hiszen az egy főre jutó GDP jelentősen nőtt ezekben a gazdaságokban. Sőt egyesekben sokkal nagyobb ütemben emelkedett, mint a fejlett gazdaságokban.

Ez a tény azonban jól megfér azzal az állítással, hogy a globalizmus szabad tőkeáramlása rendkívül sebezhető helyzetbe hozott számtalan országot. Fejlettekben és fejlődőekben egyaránt rengetegen veszítik el a munkalehetőségeiket. A külföldi import a fejlett országokban is letarolja a piacokat. A fejlődő országokban sok esetben a nem adekvát technológiát alkalmazó tőkebeáramlás rontja a hazai termelők foglalkoztatási lehetőségeit. Egyes területek valóban fejlődnek bizonyos felzárkózó országokon belül, s ezekben a beáramló tőke kétségtelenül teremt is számos munkahelyet, *de máshol gyakran többet szüntet meg*. Miért? Mert az adott fejlődő országban, ahová a tőke áramlik, a bevitt korszerű technológia valójában kevés munkást alkalmazó jellegű (azaz igen korszerű, korábbi fogalmaink szerint *nem adekvát technológiájú*), a fejlett országokban viszont, ahonnan a termelést elviszik, és ahová a fejlődő országokban rendkívül olcsón termelt termékmennyiség beáramlik, *megszűnnek a munkahelyek*, vagy csökkennek a bérek az importverseny miatt.

A globalizmus elkötelezett hívei azt hirdetik, hogy a szabadkereskedelem és tőkeáramlás világméretben összességében előnyös. Állítják, hogy nem a globalizmus változtatta meg a bérviszonyokat, hanem *maga a technológiai haladás*, amely egyértelműen leértékeli a nem képzett munkaerőt. Arra van szükség, mondják, hogy a fejlett országokban a munkaerő gyors és megfelelő képzéssel alkalmazkodjék az új világgazdasági kihívásokhoz. Arra viszont nem utalnak, hogy éppen *ez nem megy olyan ütemben*, mint kellene. (Ahogy arra sem, hogy miért; például az oktatási költségek drágulására.)

Meglehet tehát, hogy valóban a technikai haladás a bértorzulások oka, de vitathatatlan, hogy ezt a hatást erősíti a szabad tőkeáramlás.

Rodrik világosan megfogalmazza, hogy amíg a globalizáció korábbi szakaszaiban a tőkeáramlások korlátozásával tudott egy fejlődő ország valamelyest önálló gazdaságpolitikát folytatni, a jelen pénzügyi mechanizmus ettől a lehetőségtől megfosztotta őket. Ez sok országot nyomorba taszít. (Persze nem szabad elfelejteni, hogy a nyomorban a népességrobbanásnak is jelentős szerepe van.) Állítása szerint a modern világ egy sajátos trilemmával néz szembe. A nemzetközi piacok és a nemzeti keretekben működő demokráciák között ellentmondás feszül. *Nem lehet egyszerre akarni a hiperglobalizációt, a demokráciát és a nemzeti szuverenitást.* A három cél egyszerre nem valósulhat meg, közülük legfeljebb csak kettő.

A trilemmát három módon oldhatjuk fel:

– korlátozzuk a nemzeti keretek között működő demokráciát, hogy minimalizáljuk a tranzakciós költségeket, és figyelmen kívül hagyjuk, hogy a nemzetközi folyamatok időnként társadalmi feszültségeket okoznak az országban; vagy

– korlátozhatjuk a globalizációt, biztosítva ezzel a hazai demokrácia kiteljesedését; vagy

– globalizálhatjuk a demokráciát, amivel azonban korlátozzuk a nemzeti szuverenitást. Ez a nemzetközi kapcsolatok olyan fejlesztését jelenti, ami egyfajta demokratikus alapon működő világállam felé mutat (erre még nem látszik érettnnek a világ).

Valamennyi célt egyidejűleg bizonyosan nem tudjuk elérni. Thomas Friedman amerikai zsrnaliszta úgy fogalmazott: a globalizáció korában az országoknak „aranyból szőtt kényszerzubbonyt” kell hordaniuk (Rodrik, 2015:255), hogy a hazai pénzügyi helyzetet olyan vonzó egyensúlyban tartsák, amely „tetszik” a nemzetközi tőkepiacok szereplőinek. E szerint azonban a *kormányok nem szuverének!* Az a feladatuk, hogy a feltételeket megteremtsék, amelyek mellett biztosított a külföldi tőke érdekeltsége a gazdaságban. Tehát alárendeltek a külföldi tőke céljainak. Ha ennek az ára a szigorú szükségállapot rákényszerítése az országra – mint pl. egyes országoknál az eurózóna jelenlegi válságos helyzetében –, akkor aligha beszélhetünk globális demokráciáról. De semmiképp sem beszélhetünk teljes nemzeti szuverenitásról. A hiperglobalizáció érvényesüléséhez – Rodrik kifejezésével élve – szükség volna a „belpolitika kiszorítására” (Rodrik, 2015:256). A jegybankok, pénzügyi hatóságok elszigetelődnek, a társadalombiztosítás eltűnik vagy privatizálódik, az adórendszer változtatása az adócsökkentésekért folytatott lobbikövetkeztében változik, alakul (Rodrik, 2015; Stiglitz, 2016a). A munkaadók és munkavállalók közötti kohézió csökken (Dardot–Laval, 2013). A hazai befektetési célokat a befektetői bizalom fenntartásának kötelezettsége váltja fel. Így a hosszú távú infrastrukturális beruházások kiszorulnak az államháztartás kereteiből (Truger, 2015). A fentebbi felsorolást azért adatoltam szinte mondatonként, mert ezek a gondolatok nem egy-két szerzőt jellemeznek. Mindenesetre komplexebben közelítik meg a kérdést, mint a globalizmus szabad tőkeáramlását feltétel nélkül elfogadó szakértők.

Rodrik úgy véli, a *globális föderatív politika* lehetne az, ami zöld utat biztosítana a globalizáció világméretű kiteljesedése demokratikus megoldásának. Ez valójában nem

más, mint az amerikai állam rendszere, csak globális szinten. Létrejöttét várni azonban a jelen politikai helyzetben s annak belátható időn belüli alakulásában nem reális. A nemzeti szuverenitások korlátozásának fentebb leírt gyakorlata a társadalmi feszültségek olyan súlyosbodását eredményezheti, amely robbanáshoz vezethet. A másik lehetőség, a demokrácia feladása pedig társadalmi szempontból semmiképp sem kívánatos (még akkor sem, ha Kína autoriter állama szemmel láthatólag megfér valahogy a piacgazdasággal, és polgárai jó részének jelentős életszínvonal-javulást hozott). Mert demokrácia híján mi garantálná, hogy nem kerül-e hatalomra egy másfajta *autoriter vezetés*, amely – mint Észak-Koreában – az emberek nyomora árán is képes fantaszta céljait keresztülvinni? Az elmúlt hetven évben e téren volt kellő tapasztalat a világban, és itt, Kelet-Közép-Európában. Most már csak az a kérdés maradt, hogy a demokrácia képes lesz-e, és hol, egy ilyen fejleményt megakadályozni. Alapvető ideológiai-kulturális, sőt bizonyos mértékig vallási alapok nélkül valóban nincs rá biztosíték. (Ezt mutatják napjaink világméretű történései, főképp az arab világban.) De ha így van, akkor *az egyetlen reális gazdasági alternatíva a globalizáció bizonyos korlátozása* marad. Rodrik szerint erre szükség is van.

Mellesleg, Kína az eddig követett monetáris politikájával – az export ösztönzése érdekében alulértékeltent tartott jüannal – valójában egyfajta védelmet biztosított a maga számára, kihasználva a nemzetközi szervezetek szabályozásában lehetséges kiskapukat és azt a sajátos körülményt, hogy a *pénzhígítás* a rendkívül magas kínai megtakarítási hajlandóság miatt *nem okozott* jelentős, korrekcióra kényszerítő *inflációt* az országban. Legalábbis eddig. Tegyük hozzá, hogy nemzetközi finanszírozási tevékenységében, amit ez a politika lehetővé tett a hatalmas devizatartalékokkal, az *Egyesült Államok is érdekelt volt*, hiszen az amerikai deficitet és államadósságot finanszírozta.

Rodrik javaslatának értelmében a nemzetközi pénzügyekben vissza kellene állni a második világháború utáni első negyedszázad nemzetközi pénzügyi rendszerének gyakorlatára. Bretton Woods garantálta a nemzetközi kereskedelmi és fizetési forgalom szabadságát, de a tőke mozgások terén *megengedett bizonyos korlátozásokat*. Védekezési mechanizmusok nélkül ugyanis a szabad verseny olyan, mint a sánták és olimpikonok mérközése, amelyben a vesztesek kódolva vannak. Ma már maga az IMF egyes szakértői is elismerik, hogy a szükségállapotok fundamentalista politikája – amit Stiglitz valamiféle „hooveri megoldásnak” nevez – nem járható út (Stiglitz, 2016b). (Hoover amerikai elnök szigorú megszorításos politikája volt az utolsó csepp a pohárban, amely az 1929-ben kirobbant nagy világválsághoz vezetett.) S ha figyelembe vesszük, hogy ma az európai perifériaországokban a munkanélküliség mértéke eléri, sőt meghaladja a 1929–1933-as válság adatait, el kell gondolkodni e hasonlóságon. Akkor is összeomlott az aranystandard, és hatalmas gazdasági visszaesés következett be. Hogy ez mennyiben készítette elő a tragikus második világháborút, nehéz lenne megmondani, de aligha lehet vitatni az összefüggést. És most ezeket a megszorításokat erőltetjük Európában (és számos fejlődő országban is)? Mindenesetre az Egyesült Államok a maga részéről az állami eladósodást, a szabályozások szigorítását, tehát a határozott *állami beavatkozást* választotta. (Hogy ezt hogyan, milyen alapon tehette meg úgy, ahogy megtette, arra most nem térünk ki.)

## A FINANCIALIZÁCIÓ

Negyedikként idézzük fel *a pénzügyek általános kérdéskörét*. Számos lejárt szavatosságú törvényszerűsége fogunk itt is találni. Nézzük először a monetáris politikát!

Évtizedek nemzedékei tanulták úgy, hogy a pénzteremtést *a jegybankok szabályozzák* a monetáris politika eszköztárával. A pénzügyi szektor pedig nem egyéb, mint a gazdaság hatékonyabb működésének szolgálatában álló, pénzközvetítő intézmény, amelyet megfelelő szabályozások tartanak kordában. Pénzt valójában csak a jegybank teremt, s ezt a kereskedelmi bankok multiplikálják. Így tanultuk és tanítottuk.

Mindez napjainkra elavulttá vált. A jegybank természetesen valóban *teremt* pénzt (lásd a kínai politikát), de ma már elfogadott, hogy *a kereskedelmi bankszektor is önállóan teremt pénzt*. A jegybank pedig nem meghatározza ezt, hanem többnyire csak utánamegy a folyamatoknak a szabályozással. A tartalékráta mint pénzmultiplikátor elvesztette érdemi pénzmennyiség-szabályozó hatását. (Már csak azért is, mert számos helyen nulla vagy annak közelében van.) Nem kell a jegybankpénzt multiplikálni, van belőle elég a rendszerben...

*A gazdaság növekedését tehát a pénzügyi intézmények pénzteremtő döntései befolyásolják.* Mítől függenek ezek? A bankszektort szinte kizárólag a profittermelés szempontjai vezérlik, nem a reálgazdaság szolgálata. *Ez alapvető változás a korábbi időkhöz képest.* Mindig is a profittermelés volt a bankipar célja, de nem mindegy, hogy minek a révén. Amíg a szükségletek ugrásszerű bővülése következtében kínálkozó piacok kielégítéséhez nem lehetett eleget termelni, addig számos reálberuházási lehetőség kínálkozott. Most azonban a (fizetőképes) kereslet telítetté vált. A banki szektor mindent megtesz, hogy felkutasson befektetésre, tehát finanszírozásra alkalmas területeket. Mivel azonban, mint az előző pontokban láttuk, a bérből élők jövedelme nem bővül arányosan, így a reálberuházások helyett gyakran a spekuláció felé fordul. Ezért még mindig jobb egy olyan értékpapír megvásárlása – akár felárral is –, amely egy dinamikus fejlődést ígérő cég papírja, mint a megkeresett és megtakarított jövedelmeket parlagon hagyni. (A folyószámlán lévő pénz ugyanis nem hoz semmit, s napjainkban a betétszámlán is keveset.) Az ilyen értékpapír-kereslet azonban felhajtja a dinamikus ágazatok értékpapírjainak árát. Erre a pénzügyi szektor hitelfinanszírozással rá is játszik, adott esetben hitelnyújtással segíti. (Már 1929 előtt is ez volt az egyik probléma.) Megfelelő szabályozás híján sorozatosan alakulnak ki a pénzpiaci buborékok (lásd a 2000-es években a dotkomválságot, majd 2007 után a jelzálogpiaci válságot). A reálberuházások növelésére csak úgy van lehetőség, ha:

– a lakosság többet fogyaszt, mint amennyit keres, gyakorlatilag hitelből, vagyis a jövőbeli jövedelmét előrehozva, annak terhére fogyaszt. Így lehetőséget ad a tőkének a termelésbővítésre, kapacitások kihasználására, további profitrealizálásra; illetve

– ha olyan szükségleteket sikerül generálni, amelyek a lakosság számára vagyonfelhalmozást jelentenek, hitelből. Ilyen a jelzáloghitelre történő ingatlanvásárlás.

A nettó vagyon természetesen csak a hitel törlesztésének mértékében nő. A törlesztési késedelembe eső, törleszteni képtelen fél azonban a jelzálog miatt elveszítheti még a hitel saját részeként befizetett megtakarítását is. A jelzálog-finanszírozásnál a

pénzügyi szektor éppúgy a jövőbeni jövedelmeket terheli le a nyújtott hitelekkel, mint a fogyasztási hiteleknel, méghozzá a fogyasztási hiteleknel jóval hosszabb időtartamra. Mivel nagyon jelentős összegeket hiteleznek meg, éppen ezért kötik ki az ingatlanra a jelzálogot. Feltételezik, hogy a jövedelemből lesz olyan rendszeres megtakarítási hányad, amely a hitel törlesztésével *vagyonképzést* szolgálhat. A csáberő itt az, hogy a lakásba nyomban be lehet költözni, s ez a tulajdon érzetét kelti, és a törlesztés ténylegesen kiváltja a lakásbérlet költségeit. A bank azután e jelzálogokkal fedezett hiteleket értékpapírosítva, a maga részéről további kihelyezhető forráshoz jutott, az amerikai gyakorlat szerint. Pontosabban, mérlege az értékpapírosított hitelek értékesítéséből származó készpénzaktívakkal egyensúlyban lesz, és megnyílik előtte a további jövedelmező pénzteremtési lehetőség útja.

Miből nyújtják a bankok ezeket a hiteleket? Láthatjuk: *pénzteremtésből*. A bankok a hitel nyújtásával egyidejűleg teremtenek pénzt, mérlegük két oldalát megemelve: itt a hitel, aktíva mint követelés, ott a betét, a bankpasszíva, ami a teremtett pénz számlára történő jóváírásából ered. Ami tehát a bank kötelezettségét jelenti a hiteligénylő felé. Ez ugyan csak kereskedelmi banki pénz, de nem gond jegybankpénzzé alakítani. A bankok ugyanis helyt tudnak állni a finanszírozás jegybankpénzigényét tekintve, hiszen a gazdaságban már meglévő jelentős pénzügyi megtakarítások a rendelkezésükre állnak, akár saját maguknál lévő betétállományok, akár más pénzintézettől való kölcsönök útján. És a jegybank, ha kell, gyakorlatilag utánamegy jegybankpénzteremtéssel a meghozott kereskedelmi banki döntéseknek, megteremti a szükséges jegybankpénzt. (Bizonyos korlátozást a bankfelügyeleti tőkeegfelelési szabályok jelentenek a kereskedelmi bankoknál, de ezek is elég ügyesen kezelhetők: pénzügyi innovációk, alárendelt kölcsöntőkéék stb.)

A pénzszektor tehát részben termelést, részben fogyasztást hitelez meg. Finanszíroznak termelővállalkozásokat is hitellel. Az ingatlanberuházásoknál az építési vállalkozók részéről közvetve finanszírozást, a hitelt felvevők részéről azonban vagyoniérték-képződést, ha tetszik, bizonyos értelemben fogyasztást finanszíroznak meg. Hiszen ha nem venné meg a hitelfelvevő az ingatlan, akkor fogyasztási kiadásai körében megjelenne a lakásbérlet. Mint az adatok mutatják, egyre inkább eltolódik a bankok tevékenysége a fogyasztási hitelek, sőt alapvetően az ingatlanhitelezés felé. Ez ugyan a reálkapacitások magasabb kihasználását teszi lehetővé, de oly módon, hogy minden piaci szereplő túlnyújtózkodik a takaróján, ahogy maga az állam is! Hiszen a deficit finanszírozására kibocsátott állampapírok a jövőbeni adójövedelmeket előlegezik meg (holott már a tizenkilencedik században állampénzügyi bölcsesség volt, hogy az államnak csak olyan esetekben érdemes eladósodnia, ha beruházásokat hajt végre) (Botos, 2006). A beruházások a jövőben megtermelik a jövedelmeket, amelyekből jut a hitelek szolgáltatóra. Azért tartotta ezt Kautz Gyula, a Magyar–Osztrák Bank elnöke, jeles közgazdász indokoltnak, ugyanis így az a generáció fizeti meg az államilag finanszírozott infrastruktúra-létesítmények költségeit hitel törlesztésére szolgáló adórészeivel, amelyik élvezi is annak a létesítménynek a hasznát. Nem lehet ugyanis elvárni, hogy az ilyen hosszú lejáratra térülő, ámde a közösség egészének folyamatosan szükséges beruházásokat a *jelenlegi adófizetők* pénzéből valósítsák meg. A jelen generáció adóját



kellene hogy megemeljék e célból, de ők csak egy szerény töredékét élveznék a beruházásokkal generált összes haszonnak. Ha tehát van mód a hitelfinanszírozásra, az ilyenkor észszerűnek látszik.

A mai közgazdászok is „felfedezik” ezt a régi bölcsességet. A közelmúltban nagyon tanulságos mű jelent meg a válság kapcsán az ún. „public investment”, tehát a közösségi beruházások finanszírozásáról (Truger, 2015). A szerző arról ír, hogy az ún. *arany-szabály* címén *kivenné a folyó költségvetés egyenlegéből* a közösségi, jövőbeli versenyképességet megalapozó beruházásokat. Ne kelljen a jelenleg megszorításokra kényszerített országoknak ezek mértékében is folyó költségeiket csökkenteni. Hiszen ez ugyanazt jelentené, mintha megemelnék az adóikat. A csökkenő állami kiadások miatt kényszerűen átvállalt oktatási, egészségügyi költségek ugyanis egyfajta „adót” jelenthetnek a polgárok számára. Ezzel javasolta Truger segíteni azokon az országokon, amelyek napjainkban ilyen lehetőség híján egyre mélyebbre süllyednek a rendkívüli helyzetek miatti megszorítások mocsarába. Nincs beruházás, foglalkoztatásnövelés, adóbevételek, így a válságból nem tudnak kilábalni.

A pénzügyi szektor azonban, mely a finanszírozás révén részesedik minden üzletből, egyre növeli részesedését a GDP-ből, s a vagyona is nő, arányaiban is, a nemzeti vagyon ágazati megoszlásából. Ezt a jelenséget *finanszírozási* nevezük (Botos-Botos, 2014). A finanszírozás gyakorlatilag a jövedelem-differenciák növekedésének a következménye. Rengeteg felhalmozott profit van, ami értékpapír formában vár reálberuházási lehetőségre – ha lennének ilyenek. Ezek híján azonban pénzügyi befektetéseket keresgél, s óhatatlanul belebonyolódik az öncélú spekulációba (aminek a reálgazdasági hatások nélküli pusztító pénzszerzés csak a célja).

Nyilván egy ponton túl a finanszírozás sem növekedhet vég nélkül. Eléri a határát, amikor a kamatterhek már a fogyasztás visszafogására kényszerítenek. Ekkor az összköltség nem bővül tovább. A jövedelmek ugyanis kellenek a kamatszolgáltatásra, így nem nő a lakosság fogyasztása. Ekkor már nem lesz értelme a kapacitások bővítésének, jobb kihasználásának a fogyasztási hitelek terhére. Ahhoz azonban, hogy a jelen termelési szint legalább fennmaradjon, a hitelállománynak nem szabad csökkennie. Ezért olyan kardinális kérdés a hitel mennyisége a gazdaságban! Ha hirtelen lecsökkenne, vissza kellene állnia egy alacsonyabb fogyasztási szintre, hirtelen sok kapacitás válna fölöslegessé. Ez nemcsak a tőke profittermelési lehetőségeit szorítaná vissza, de nagy valószínűséggel a foglalkoztatást is, s máris megindulna a lefelé menő spirál.

A jövedelmeken való végleges osztozkodás rendszerén tehát – mind nemzeti, mind nemzetközi keretekben – változtatni kellene. A fogyasztás növelésére szolgáló jövedelmeket véglegesen oda kellene adni a fogyasztóknak. Csakhogy ez a reálberuházásokat működtető tőkések érdekével ütközik! Nem bánják, ha a fogyasztók hitelből fogyasztanak, és ezáltal a pénzügyi szektor gyarapszik. Ez már a makroökonómia problémája. Olykor egyébként a cégkomplexum holdingjában benne van maga a pénzügyi intézmény is, így tehát dupla a haszon... (lásd Porsche Bank + Porsche autógyártó cég).

A bérből élők és a profit arányát részben a magánmegállapodások arányosabbá válása segítené, amihez kevesebb remény fűzhető. Másrészt viszont a progresszívebb, közösségi szükségleteket jobban figyelembe vevő adórendszerek bevezetése javíthatna

a helyzetet. Azonban ennek megvalósítása sem egyszerű! Különösen, amikor elhitték a társadalommal a „trickle down economy” tételét: a törvényhozók hajlanak a gazdagok számára kedvező adótörvények meghozatalára, mondván, hogy az „lecsurog” a beruházások révén a szegényebbekhez is. Amit viszont láthatóan nem igazolnak a foglalkoztatási és jövedelmi adatok.

A nemzetközi gazdasági együttműködésben ugyancsak szükséges lenne radikálisan átalakítani a fejlett és fejlődő országok gazdasági kapcsolatrendszerét. A fejlődőek támogatása a jelenlegi formájában messze nem kielégítő, és kevés a remény, hogy ez megváltozik. Hiszen a globalizmus a kínálkozó előnyök megragadásán alapul, s adottságnak veszi a fejlődő országok szegénységét, az ebből fakadó kényszerűen alacsony béreket. (Holott, bizonyos értelemben ezt maga a globalizmus okozza, amint erre Rodrik és Stiglitz is rámutat.) A fejlődő országoknak alig van esélyük arra, hogy a fejlett országok éles versenye miatt a helyzetükből kitörjenek, hacsak nem *a fejlesztő állam* koncepciójával, ami azonban minden bizonnyal számos ponton ütközik a globalizmus jelenleg érvényes „játékszabályaival”.

Enélkül viszont feltétlenül megerősödhetnek az újkori népvándorlások, pedig már most is erősen megrázzák a fejlett világot! A fejlett világban a népességfogyás, a fejlődőkben meg a túlszaporodás jelent gondot. A migráció fokozódására már csak azért is sor kerül, mert nemcsak a fejlődő országokból áramlik ki a sok, megélhetést kereső ember, de a fejlett országok is igényelnek utánpótlást, mivel munkaerőhiánnyal küzdenek. Ez már most erős szívóhatást jelent. A világ népességben bővelkedő területein jelentkező embertöbblet mindenképpen utat tör magának a fejlett világ felé, hacsak a piac nem teremt számukra megélhetést helyben. Pontosabban, az erre kondicionált intézkedésekkel, fejlett országok segítségével létrehozandó piac. Hogy mennyiben jelent e migráció valós megoldást az előregedő társadalmak problémájára, súlyos kérdés.

## ZÁRÓGONDOLATOK

Igazság szerint *itt elértünk a közgazdaság határaihoz*. Valójában már jogi, sőt, politikai problémákba bonyolódunk. A törvényhozás, a hatalmi mechanizmusok működése vált problematikusává. Hiszen a jövedelmeken való osztozkodás nem Istentől kapott törvényeken, hanem emberek által meghozott döntéseken, törvényeken alapul, mint ahogy a pénzteremtés szabályozása és a monetáris politika is. De felmerül a kérdés: a demokráciában kik hozzák a törvényeket? S ezzel már eljutottunk a Stiglitz által teljes világossággal megfogalmazott problémához: *annak van joga, akinek pénze van*. (Legalábbis az USA-ban így van. Amerikában a leggazdagabbak úgy támogathatják – korlátozás nélkül – a demokratikus választásokat, hogy elérhetik a nekik kedvező elveket valló jelöltek győzelmét. A kampányhoz a média is rendelkezésükre áll, hiszen gyakorlatilag azok is nagy pénzügyi érdekcsoportok kezében vannak. Tömören: a *demokrácia válságáról* beszélhetünk.)

Maga a tény, hogy az értelmiség nem mentes a politikai befolyásoktól, oda vezet, hogy sikerrel válhatnak uralkodóvá olyan eszmék, amelyek gyakorlatilag csak rétegér-

dekeket szolgálnak. A többség elfogadja őket, mert elhiszi az értelmiségnek, hogy igaz, amit mond (Stiglitz, 2013). Amerikában ilyen a már idézett „trickle down economy” elve, nálunk pedig a szociális jelző nélküli, fundamentalista piacgazdaság üdvözítő nézetrendszere. Ez is, mint amerikai „nagybátyja”, abból indul ki, hogy létezik olyan piac, amelyet a tankönyvek feltételeznek: monopóliumok nélküli, kiigazítási mechanizmusokat működtető rendszer. Nincs járadékvadászat, az adórendszerek igazságosak, a bankszabályozások lazítása kizárólag a hatékonyabb gazdálkodás érdeke. Sajnos ezeket a feltételezéseket a való élet nem igazolja. A piac szorosan összefonódik az állammal. Nálunk a legnagyobb megrendelő az állam; sok helyen az állami támogatástól, a juttatott EU-alapoktól függ a vállalkozások sorsa. Milyen szabadpiac ez? Szerencsére nálunk számos olyan állami beavatkozással is találkozunk, amelyek a fentiekben bírált amerikai jelenségekkel éppen ellentétesek.

Rajan, Stiglitz és mások is leírják, hogy az USA-ban a jogszabályalkotók és az üzleti élet közötti kapcsolat igen erős. A magas rangú pénzügyi hivatalnokok, döntéshozók szinte átjárnak a cégek igazgatóságaiból az állami hivatalokba, és fordítva. Nyilván nem véletlen az ilyen kapcsolat... Rendkívül erős a lobbitevékenység az olyan jogszabályokért, amelyek az üzleti élet bizonyos szereplőinek kedveznek. Kiváló példa erre a bankszektor liberalizációja.

Sőt a kialakult helyzet még mélyebb válság eredménye. Ez a válság maga az ökológiai keretfeltételek romlása. Nem akarjuk tudomásul venni, hogy a Föld valóban nem bír el egy dinamikusan növekvő, amerikai életszínvonalat megcélzó embertömeget. Legjobb esetben *fenntartható fejlődésről* beszél a modern közgazdaságtan. Pedig még ennél is drasztikusabban kellene újrafogalmazni az új szakasz érvényes közgazdaságtanát. Meg kell találni a „no growth” elméletét, ami azt jelenti, hogy a fenntartható Föld, fenntartható társadalom társadalomtudományi szabályainak összességét kell megkeresni, benne a gazdaságét is. Rá kell döbbernünk, hogy milyen *hosszú távú pénzügyi tervezéssel lehet méltóságban végigélni az életünket*, hogy milyen gazdasági értéke van a gyermekvállalásnak, hogy milyen értelmes és felvilágosult módjai vannak a családtervezésnek, hogy a bőség társadalmának pazarlását meg kell szüntetni, s vissza kell hozni a mértékletesség erényét a társadalmi gyakorlatba. Nevezhetjük ezt Zsolnay László nyomán buddhista közgazdaságtannak is. Mindenesetre az ökológiai közgazdaságtan atyjai, Joseph Cornelius Kumarappa (a nevét sem ismerik hazánkban) és Ernst F. Schumacher (öt legalább *A kicsi szép* c. könyvéről talán) évtizedekkel ezelőtt megfogalmazták azokat a törvényszerűségeket, amelyek *a fenntartható élethez* kellene. (Már idéztük Schumachertől az adekvát technológiát, de nem hangsúlyoztuk eléggé a *természet mint tőke értelmezését.*) (Botos, 2015a; 2016b.) Márpedig ha nem alakítjuk ki azt az *ökológiai gazdaságtant*, amely a Naprendszer felé nyitott Földünk energiabiztosítását *alapvető kérdésként* kezeli, és a megújuló energiákra rendkívül nagy hangsúlyt fektet, akkor biztos, hogy mégiscsak elérjük Meadows látomását: *A növekedés határait*.

*És a történelem végét*; de nem Fukuyama optimista látomásának megfelelően. A liberális demokrácia ugyanis, úgy tűnik, nem a történelmileg célzatos fejlődés végpontja. Torzítóan hatnak rá a csoportérdekek és azok önző piaci képviselői. A liberális demokrácia és a szabadpiac nem alkotnak feltétlenül harmonikus együttest. A szabadpiacot

eltorzítják, s a polgárokat gyakran félreorientálják. Így azok „demokratikusan” önmaguk érdeke ellen döntenek. Meg kell tehát találni azokat a *morális alapokat*, amelyeken a demokratikus társadalom működtethető, a piac és állam észszerű együttműködése megvalósítható, és a szabadság és szabályozás megfelelő kombinációja egy fenntartható világ lehetőségét megteremti.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Botos József – Botos Katalin (2014): A kettészakadt ország. In: *Fejlesztési stratégiák – Finanszírozási alternatívák*. Szerk. Katona Klára, Schlett András, Heller Farkas Könyvek 1., Pázmány Press.
- Botos Katalin (2006): Gondolatok az állampénzügyekről Kautz Gyula könyve alapján. *Statisztikai Szemle*, 84. évf., 7. sz., 675–692.
- Botos Katalin (2015a): A három tőke: melyik a szűkös elem. *Tér – Gazdaság – Ember*, 3. évf., 2. sz., 9–23.
- Botos, Katalin (2015b): Effects of Income Inequalities: Society and Economy. *Public Finance Quarterly*, Vol. 60, No. 3, 384–395.
- Botos Katalin (2016a): Gandhi harcostársa. *Valóság*, 59. évf., 8. sz., 1–11.
- Botos, Katalin (2016b): Money Creation in the Modern Economy. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 4, 442–457.
- Dardot, Pierre – Laval, Christian (2013): *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. EgyKettő Kiadó, Budapest.
- Fukuyama, Francis (1994): *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Martus Bettina Szandra (2016): Munkahelyteremtés nélküli növekedés: a strukturális változások hatása. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz., 248–268.
- Rajan, Raghuram G. (2010): *The Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Reich, Robert B. (1992): *The Work of Nations*. Vintage Books, New York.
- Rodrik, Dani (2015): *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Corvinus Kiadó, Budapest.
- Schumacher, Ernst F. (2014): *A kicsi szép*. Katalizátor Kiadó, Budapest.
- Stiglitz, Joseph E. (2013): *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. W. W. Norton & Company, New York.
- Stiglitz, Joseph E. (2016a): *The Great Divide. Unequal Societies and What We Can Do About Them*. W. W. Norton & Company, New York.
- Stiglitz, Joseph E. (2016b): The Real Issues of the Eurozone and How to Solve Them. *Social Europe*, 8 September, [www.socialeurope.eu/the-real-issues-of-the-eurozone-and-how-to-solve-them](http://www.socialeurope.eu/the-real-issues-of-the-eurozone-and-how-to-solve-them).
- Truger, Achim (2015): *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 138. Arbeiter Kammer, Wien.

*Bethlendi András*

# Államcsődök – zavaros vizeken?<sup>1</sup>

## Sovereign Bankruptcies – in Turbulent Waters?



### *Összefoglalás*

A szuverén adósságválságok rendezésének intézményrendszerét csak a már létező nemzetközi szervezetek erős támogatásával lehet megreformálni. Az igazi előrelépést az jelentené, ha az IMF/EU szakítana a jelenlegi – magánbefektetőket védő – eljárásával, és az eladósodott országok, illetve saját adófizetőik érdekeit védené. Az eurózóna 2010-es szuverénválságát követően, az adósságrendezés valódi intézményi reformja helyett, az adósságválságba került országok rövid távú finanszírozásának intézményi hátterének kialakítására helyezték a hangsúlyt. Az adós országoktól pedig a legnagyobb válság közepette további fiskális megszorításokat és privatizációs programokat kérnek a finanszírozás fenntartásáért cserébe. Összességében a nagy nemzetközi bankok és befektetők, illetve ezek anyaországai (ún. core országok) ellenérdekeltek az intézményi szintű reformokban: a szuverén csőd maradjon egy bizonytalan kimenetelű, akár nagyon magas költségekkel járó és lassú folyamat. Ezen szereplők számára fontos, hogy valódi nemzetközi szolidaritás és hitelezői felelősségvállalás ne jelenjen meg, azaz a magánszektor tehervállalása az adósságrendezésben ne váljon általánosan elterjedt gyakorlattá, az adósságrendezési megoldások pedig az aktuális nemzetközi gazdasági és politikai erőviszonyoknak és érdekeknek maradjanak alárendelve, ahogy a közelmúlt görög és ukrán példája is mutatja. Azon válságban lévő országoknak pedig, melyek ennek nem rendelik alá magukat, vállalniuk kell a külön út kockázatát, ami egy önálló válságkezeléssel jár (Argentína 2001–2002-ben, Magyarország 2010–2013-ban).

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** E6, F3, G1, H6, K4

**Kulcsszavak:** nemzetközi szervezetek, szuverén adósságválság, adósságátalakítás, nemzetközi pénzügyi közvetítés, pénzügyi piacok, nemzetközi jogi eljárások, Görögország, Ukrajna

---

DR. BETHLENDI ANDRÁS, PhD, docens, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola  
(bethlendi.andras@gmail.com).

*Summary*

The institutional system of sovereign debt crises management can only be reformed with the strong support of existing international organisations. Real progress would entail the IMF/EU breaking its current – private investor protecting – practice and better defending the interests of indebted countries and their own taxpayers. Following the eurozone's 2010 sovereign crisis, instead of a real institutional reform of debt restructuring, the emphasis was placed on setting up institutions for the short-term financing of countries in debt crisis. In the wake of the biggest crisis, they are calling for further fiscal tightening and privatisation programs from the debtor countries, in exchange for the maintenance of funding. Overall, large international banks and investors, which is to say their mainland countries (so-called core countries) are opposed to institutional-level reforms: sovereign bankruptcy should remain an uncertain outcome with potentially very high costs and a slow process. For these players, it is important to avoid real international solidarity and creditor responsibilities, i.e. the Private Sector Involvement should not become a common practice in debt restructuring. Debt restructuring solutions remain subject to the actual international economic and political balance of power and interest, as the recent Greek and Ukrainian examples show. Countries in crisis, which do not undergo this, must take the risk of a separate road, which results from an independent crisis management (Argentina 2001–2002, Hungary 2010–2013).

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** E6, F3, G1, H6, K4

**Keywords:** international organisations, sovereign crisis, debt restructuring, international financial intermediation, financial markets, international legal procedures, Greece, Ukraine

---

BEVEZETŐ

A fejlett világban régóta transzparens, időben és költségben hatékony vállalati csődtörvény és gyakorlat működik. Az elmúlt egy-két évtizedben a magánszemélyek csődje is megfelelő szabályozást nyert. A szuverén csőd azonban továbbra sem szabályozott, folyamata nem átlátható, politikai és gazdasági költségei kiszámíthatatlanok, és időbeli lefolyása nagyon bizonytalan. Ugyanakkor még konzervatív és körültekintő eladósodás esetén is történhetnek olyan események, melyek egy országot adósságválságba sodornak. A hosszan tartó gazdasági és politikai válságok elkerülésének érdekében az országoknak is szüksége lenne egy olyan csődmechanizmusra, mely a gyors újrakezdést támogatná.

Az államcsődök kezelésének a témája több mint három éve érlelődik bennem. Azóta sajnos nem sok előrelépés történt a témában. Az eurózóna 2010-ben kibontakozó szuverén adósságválságával együtt a hazai államadósság finanszírozása is nehéz helyzetbe került. Görögország kivételével a többi PIIGS-ország, Ciprus (és Magyarország) finanszírozási nehézségei 2014-ben már megoldódni látszottak.

Görögország ekkor már túl volt két adósságrendezésen. 2010-ben az első adósságrendezést megelőzően a görög kormány 310 milliárd euróval tartozott magánhitelezőknek, döntően „prudens” európai bankoknak és egyéb pénzügyi közvetítőknek (nagy biztosítóknak, befektetési alapoknak). Az első két adósságrendezés során a trojka (EU-t képviselő Bizottság, EKB és IMF), de döntően az EU és az EKB 250 milliárd eurót nyújtott a görög kormánynak. Azonban ennek a forrásnak a 92%-át a magánhitelezők kiváltására és hazai pénzügyi rendszerének megtámogatására (jelentős részben ezek is európai intézmények leányvállalatai voltak) kellett fordítania, a maradék 8% volt a görög kormány saját mozgásterére bízva. 2012-ben egyértelművé vált, hogy bizonyos szintű adósságelengedés nélkül nem lehet megoldani a görög válságot. Az alábbi okok miatt egy elégtelennek tekinthető megegyezés született a magánhitelezői adósságok 50%-os leírásáról:

- addigra a nemzetközi magánhitelezők jelentős részét már felváltotta a trojka finanszírozása;

- a megállapodás elsősorban a görög pénzügyi intézményeket érintette, azok így csődbe mentek, feltőkésítésükhöz a görög államnak újabb hiteleket kellett felvennie;

- a megállapodást visszautasító – erre specializálódó – befektetési alapok 6,5 milliárd euró értékben vásároltak fel adósságpapírokat, és jogi útra terelték a követelésüket. Később ezek különmegállapodásokra kényszerítették a görög kormányt, jelentős nyereségre téve szert (Kamenis, 2014).

A fenti intézkedések mellett 2014-ben a görög adósság még mindig 317 milliárd euró volt, melynek immár 78%-a a trojkától származott, tehát közösségi (adófizető) forrásból. A GDP jelentős visszaesése miatt, a GDP-arányos adósságállomány még jelentősen emelkedett is. Tehát a görög adósságproblémát nem oldotta meg a trojka, csupán európai magánhitelezőit mentette ki (Jones, 2015).

2013-ban robbant be az ukrán válság. 2014 februárjában, jó egy héttel az IMF–EU pénzügyi mentőcsomagot megelőzően, az amerikai Franklin Templeton – adósságváltásokra specializálódott – befektetési alap további egymilliárd dollár értékben vásárolt ukrán államkötvényeket az orosz államtól az ukrán politikai és gazdasági válság kellős közepén (javában zajlottak a kijevi összecsapások), ezáltal az ukrán külföldi dollárkötvények több mint harmadának a birtokosa lett. Az említett alap mellelleg nem elhanyagolható magyar deviza állampapír-állománnyal is rendelkezett abban az időben, pozícióit a 2010-es évek elején építette fel: a magyar államadósság 12%-át tartotta a kezében.

Mi motiválta ezt a befektetést, „bátor” vagy kalandor tettek tekinthető-e? Egyes szakértők az ilyen befektetőket (akik a másodlagos piacon diszkontáron felvásárolják az adósságnehézséggel küszködő országok adósságait) egyszerűen csak karvalyalapoknak (vulture funds) vagy zsvány hitelezőknek (rogue creditors) nevezik. Ezek a hitelezők sokszor nem egyeznek bele az adósságátstrukturálási megállapodásokba, igyekeznek kívül maradni, és változatlanul a teljes összeget követelni az adósoktól (Kamenis, 2014).

A tisztán piaci alapú kockázatvállalás természetesen egy egészséges nemzetközi finanszírozási rendszer fontos eleme lenne. Azonban a fontos intézményi hiányosságok aszimmetrikussá teszik a Templeton és más hasonló befektetők kockázatvállalását.<sup>2</sup> A nagy negatív kockázatok inkább csak látszólagosak, valójában egy nagy pozitív koc-

kázatot vállalnak a szuverén csődhelyzetek nemzetközi szabályozásának és formalizált eljárásrendek hiánya miatt. Sőt a konkrét esetben az Ukrajna és Egyesült Államok közötti befektetésvédelmi egyezmény a szuverén adósságokra is kiterjed (Woods–John, 2014), védve ezzel a Templeton és hasonló nagybefektetők érdekét, így a valós kockázatvállalásuk korlátozottabb.

A szuverén adósságrendezés témája már annyira régi, hogy Keynesnek az első világháborút lezáró versailles-i békerendszerrel kapcsolatban írt művében is megjelent már, sajnos máig aktuális maradt (Keynes, 2000). A második világháborút követően, 1970-ig a szuverén hitelezés kormányközi vagy nemzetközi intézmények (Világbank, IMF) által történt. Az 1970-es évektől nemzetközi bankok léptek be erre a hitelpiacra. Az olajár-emelkedés hatására az olajtermelő országok jelentősen szufficitessé váltak, az ő megtakarításaik egy részét közvetítették ezen bankcsoportok a fejlődő – olajimportáló – országok számára, így megfinanszírozva a deficitese folyó fizetési mérlegüket. A felépülő jelentős adósságállományok és kockázatok az 1980–1981-es szuverén válsághoz vezettek.

Átfogó javaslatok is születtek egy formális jogi keretrendszer felállítására a szuverén adósságrendezésre vonatkozóan.<sup>3</sup> A bevezetésre került ún. Baker-terv piaci reformokhoz kötötte az IMF és a Világbank aktívabb hitelezési tevékenységét, az adósságrendezés intézményi kereteit azonban nem érintette. Ennek a sikertelenségének a hatására 1986-ban született az ún. Brady-terv, amely megteremtette a fejlődő országok hitelátstrukturálási megállapodásainak az alapját. Lényege, hogy a magánszektor a fedezetlen dollárhiteleket hosszabb lejáratú és alacsonyabb kamatszintű kötvényekké cserélhette át, több esetben külön fedezetet mögé rendelve (például Mexikóban az olajtartalékokat). A tartozások kötvényesítésével ezek másodpiaci kereskedelme is kialakult, mely tovább növelte a piaci szereplők finanszírozási arányát a szuverén adósságokban (Kamenis, 2014). Ezen reformok alapvetően a szuverén finanszírozás piacának a megteremtését szolgálták, azonban az adósságválságok átfogó kezelésére nem voltak alkalmasak, sőt még komplexebbé és kevésbé átláthatóbbá tették a szuverén finanszírozási rendszert (például megjelentek a kapcsolódó „credit default swap”-ok és egyéb derivatív eszközök is). Ennek eredménytelenségét a folyamatos, szuverén válsághullámok jól mutatják (1994/1995: ún. tequilaválság, 1998: ázsiai és orosz válság, 2002: argentin válság).

Egyes szerzők ezt a problémakört két alapvető kérdésre vezetik vissza (Schadler, 2015):

– Mi legyen az állami adósság átstrukturálásának a jogi, eljárási kerete, amikor az ország adósságterhe (jelentős nemzetközi hitelezői komponenssel) meghaladja az adósságszolgálati képességét a gazdasági és társadalmi rendjének súlyos zavarai nélkül?

– Milyen helyzetben kell az IMF-nek vagy más nemzetközi szervezetnek pénzügyi segítséget nyújtani a megrendült helyzetű országnak, és a kötvénytulajdonosok számára bizonyos veszteségviselést előírni?

## AZ ÁLLAMCSÖD FOGALMA ÉS JELENLEGI GYAKORLATA

A szuverén csődöt (államcsőd) úgy definiálhatjuk, hogy egy szuverén állam központi kormányzata valamely hitel típusú kötelezettségének nem vagy nem az eredeti feltételek mellett tesz eleget, és a hitelezőknek ebből kára származik. Az államcsődöt



követően általában elkezdődik egy hosszabb-rövidebb ideig tartó folyamat, melyben a felek a meglévő államadósság-instrumentumokat (kötvény, hitel, garancia stb.) egy jogi folyamat keretében új adósság-instrumentumokra cserélik. Ezt hívjuk átstrukturálásnak. Ennek két fő eleme:

– Adósságátütemezés: az adósság futamidejének a kitolása. Ez már adósságkönnyítés, hiszen a visszafizetések az időben kitolódnak.

– Adósságcsökkentés: az adósság nominális (visszafizetendő) értékét csökkentik, mely együtt járhat a kamatterhének a csökkentésével.

Megjegyezzük, hogy a csődöt nem mindig követi adósságátstrukturálás. Vannak olyan esetek, amikor átmeneti fizetési zavart követően, az adós újra rendesen eleget tesz kötelezettségeinek. Az is előfordulhat, hogy még az effektív csőd előtt megtörténik az adósság átstrukturálása. Ugyanakkor azt is csödeseménynek tartjuk, ha a hitelezők szempontjából kedvezőtlen adósságátstrukturálás (névértékcsökkentés, átütemezés, visszavásárlás, kamatcsökkentés) történik.<sup>4</sup>

Az államcsődöt közvetlenül kiváltó okokat nehéz általánosítani, általában több tényező együttes következménye: túlzott adósságfelhalmozás, nemzetközi hitelezési ciklusok, hirtelen és nagymértékben eső nyersanyag- és terményárak stb. Általánosságban azt is megfogalmazhatjuk – amit több neves nemzetközi pénzügyi szakember (például Lámfalussy Sándor, Joseph Stiglitz) gyakran kiemel –, hogy nincs túlzott eladósodás túlzott hitelezés nélkül. Piaci kudarc gyakran fellép ezen a területen. Sokszor nem elhanyagolható az aszimmetria (erőben, tudásban, információban) a szofisztikált, nagy nemzetközi finanszírozók és a fejlődő országok kormányzati döntéshozói között. A piaci tökéletlenséget erősíti a bankok tőkeszabályozása, mely a finanszírozási kockázatokat (kamat, árfolyam, lejárat) az adósokra hárítja. Ismert jelenség erre a helyi devizában történő finanszírozás hiánya, a külföldi hitelezők csak valamilyen nemzetközi devizában hajlandók finanszírozni. Megjegyezzük, hogy ez a kockázati transzfer implicit, nem látható hitelkockázat-emelkedést jelent. A gyengébb hitelminősítésű szegmensekben a nemzetközi finanszírozási piac jellemzője a nagyfokú volatilitás. Már kisebb problémák is (akár más régióban, országban jelentkezők) gyakran heves reakciókat váltanak ki ezen országkör finanszírozásában. A finanszírozás teljesen független ezen adósok finanszírozási igényétől, sőt gyakran éppen akkor vonják ki a forrásokat, amikor az adósoknak a legnagyobb szükségük lenne rá (ezért nagyon prociklikus).

Ugyanakkor minden államcsődnél felmerül a fizetési képesség és készség kérdése. A fizetési képesség rövid távon alapvetően likviditási kérdés. A szolvencia fogalmát a szuverének esetében véleményünk szerint át kellene fogalmazni: szolvensnek tekinthetünk egy államot, ha a tőke- és kamatfizetéseinek várhatóan hosszabb távon eleget tud tenni, a gazdasági-társadalmi rendszerének jelentősebb sérülése nélkül. Ez utóbbi fontos feltétele egy társadalmi szempontból is méltányos csőd fogalmának. A fizetési készség hiánya is vezethet csödhöz. Ez egyrészt jelentkezhet politikai alapon, például az előző diktatórikus rezsim adósságainak megtagadásaként. Másrészt stratégiai döntés eredményeként: figyelembe véve a csőd költségeit és a meglévő adósságszolgálati kötelezettséget, az állam inkább az adósságmegtagadást választja. Erre jó példa Ecuador 2008-as esete (Vidovics-Dancs, 2014).

Egy szuverén adósnek nyújtott kölcsön esetében bizonytalan a bírósági úton érvényesíthető jogi kikényszeríthetőség, az állami eszközök pedig nem vagy csak korlátozottan jelentenek végső fedezetet a hitelek visszafizetésére. Egy államcsőd lehetséges költségeit azért fontos bemutatni, mert alapvetően ezen nem kívánt költségek biztosítják azt a mechanizmust, amely a szuverén államok számára nyújtott hiteleknek a létezését lehetővé teszi. A szuverén csőd esetleges nemzetközi szabályozása esetén arra mindenképpen tekintettel kell lenni, hogy a hitelek visszafizetésének kellően erős ösztönzői maradjanak.

Egy államadósság kikényszeríthetőségét nagyban erősíti, ha az más (esetleg nemzetközileg befolyásosabb) államokkal áll szemben, vagy ezen államok valamely befektetési egyezményre hivatkozva aktívan fellépnek magánhitelezők védelmében. Gyakran éppen az IMF képviselte nagyon erősen a nemzetközi hitelezők érdekeit az adósokkal szemben. Erre jó példa Argentína 2001-es válsága, amikor is az IMF az egyeztetéseket tudatosan elhúzta, meghosszabbítva az ország agóniáját (Stiglitz, 2007). A bizonytalan és hosszas adósságtrendezés az egyik legfontosabb költsége egy államcsődnek. Végül az argentin vezetést arra jutott, hogy jobb új IMF-program nélkül, önállóan kilábalni a válságból, amit aztán sikeresen meg is tett. A 2010 utáni magyar kormány is hasonló következtetésre jutott. A magyar kormány 2013 elejéig – több megszakítással – fenntartotta a tárgyalást az IMF-fel és a Bizottsággal további finanszírozás érdekében, azonban új finanszírozásra már nem került sor. Egyrészt a bevezetett intézkedések hatására a finanszírozási válság legnehezebb része 2013-ra már megoldódott, másrészt az IMF és a Bizottság által kért intézkedéseket (pl. a bevezetett bankadó visszavonása) a szuverén magyar kormány nem vállalta.

Egy államcsőd másik fontos költsége a reputáció elvesztéséből, illetve annak különböző gazdasági következményeiből adódik. Ennek egyik formája, hogy a magánhitelezők – általános jogi kényszerítő eszközök híján – a pénzügyi piacokról való kizárást alkalmazzák, azaz a csődöt követően nem folyósítanak új hiteleket. Ugyanakkor empirikusan igazolt, hogy az államcsőd nem vonja maga után az ország végleges kizárását a nemzetközi pénzügyi piacokról. Ellenkezőleg, a piac memóriája általában nem túl hosszú. Különösen egy sikeres adósságtástrukturálást követően a piacok már nem diszkriminálnak, az ország hitelezése meglepően gyorsan újra tud indulni.

A reputációs veszteség (bizalmi válság) a kétoldalú – hitelező ország gazdasági alanyai és adós országé – gazdasági kapcsolatok tartós romlásában is jelentkezik: a működőtőke-áramlás és kereskedelmi forgalom visszaesésén keresztül. A kereskedelmi kapcsolatok romlásának fontos csatornája lehet a külföldi szállítói hitelek befagyása. Meg kell jegyeznünk, hogy a kereskedelmi kapcsolatok szétbomlása mindkét fél számára gazdasági veszteséggel jár, így kevésbé tekinthető tartós szankciós eszköznek.

Végül, de nem utolsósorban fontos kiemelni az államcsődök hazai gazdaságra és politikai életre kifejtett negatív hatásait. A hazai gazdaságra kifejtett hatása legmarkánsabban a bankszektornál jelentkezhet, különösen akkor, ha a hazai bankok jelentős mértékben finanszírozzák az államadósságot, ilyen esetekben az államcsőd bankválságot okozhat. A friss finanszírozási források elakadása, nemzetközi forrásköltségek általános emelkedése, kereskedelmi kapcsolatok szűkülése rövid távon általában gazdasági visszaeséssel jár, mely nem maradhat politikai következmények nélkül, főleg egy

demokratikus berendezkedésű országban. Így az államcsődök gyakori következménye a kormányváltás, a vezető kormányzati tisztségviselők bukása. Ez arra ösztönözheti a döntéshozókat, hogy egyéni érdekekből olyankor is késleltessék az államcsődöt, amikor össztársadalmi szinten már racionális lenne (Vidovics-Dancs, 2014). Megjegyezzük, hogy ez egyúttal olyan alkuk megkötésével is együtt jár, melyek eredményeként egy teljesen legyengült ország de facto elveszíti a fiskális szuverenitását.

A fenti ismertetőből kihagytuk a katonai intervenciókat és önkényes eszközfoglalásokat, melyek a legerjedtebb nemfizetési szankciók voltak a 20. század közepét megelőzően. Azonban az utóbbi évtizedekben erre a nyers erőpolitikára nem nagyon akadt példa.

### KEZDEMÉNYEZÉSEK, JAVASLATOK

Az államcsődök megreformálására vonatkozó kezdeményezéseket és javaslatokat két csoportba bonthatjuk: 1. egyedi eszközök, melyek önmagukban javítani tudnák az államcsődök gyakorlatát; 2. átfogó javaslatok új intézményrendszerre.

#### *Egyedi megelőző eszközök*

A szakértők nagy jelentőséget tulajdonítanak az ún. megelőző eszközöknek.

A nemzetközi finanszírozás prociklikus hatásainak csökkentésére jó eszköz lehetne az ún. GDP-kötvények általános elterjedése. Ezen kötvények hitelköltsége együtt mozognak a gazdasági növekedés ütemével. Gyors gazdasági növekedés esetén magasabb költséggel járna, mint szűkülő gazdasági helyzet esetén.

Szintén megelőző eszközként alkalmazható az országok adósságának átláthatóságát és az adósságfenntarthatóság értékelését (Debt Sustainability Analysis, DSA) szolgáló szabályok szigorítása. Az egyes országok kockázati értékelésének több nemzetközi fóruma is van. A legismertebbek az IMF adósságfenntarthatósági elemzései. Emellett kiemelendők még az OECD-országértékelések, melyek jelentős részben az állami Export Credit Agencyk (konszenzusos) értékítéletét tükrözik. Ilyen fórumok fokozottabb bevonásával az adott ország adóssághelyzetére vonatkozó információs korlátok enyhülnének. Az OECD-országok állami finanszírozóira az adósságfenntarthatósági követelmények már ma is érvényesek, azaz nem adhatnak új finanszírozást olyan országnak, amelynek az adósságát az IMF fenntarthatatlannak minősítette. Azonban ezen szabályok nem vonatkoznak a magánszereplőkre. Itt elő lehetne írni, hogy semmilyen állami, illetve nemzetközi támogatásra nem számíthatnak azon szereplők, melyek a fenntarthatatlansági jelzéseket nem veszik figyelembe.

Megfelelő eszköz lehet az ún. szabályalapú fiskális politikák keretrendszerének az erősítése. Például az eljárási-átláthatósági szabályok kialakításán túl a szabályok betartatására megfelelő intézményi mechanizmusokat is kiépítenek.

Az országok közötti befektetési egyezmények reformja is erősítheti a megelőző jellegűt. Még az adósságproblémákat megelőzően célszerű ezen egyezményekből expliciten kizárni az állam különféle adósságait. A jelenlegi globális likviditási bőség mellett, az ilyen jellegű változtatásoknak minimális lenne a negatív hatása.

*A „too little, too late” probléma kezelése*

A hitelátstrukturálás olyan időigényes folyamat, mely során a hitelezők közötti koordináció nehézkessé válhat, potyautas-probléma jelentkezhet; illetve a privát hitelezők likvidálják a pozíciójukat, és az állami szereplőknél, illetve nemzetközi intézményeknél maradnak a kitettségek, a költségek.

A hitelezők közötti megállapodások létrehozását sokkal gyorsabbá és hatékonyabbá tehetné az ún. közös fellépési záradék általános bevezetése (Collective Action Clauses, CAC), mely alapján elegendő lenne a hitelezők egy minősített többségének egyezsége, az egyezés kötelező erejű lenne az egyezésben részt nem vevő hitelezőkre is. Az Eurogroup (az eurózóna pénzügyminisztereinek informális jellegű gyűlése) döntése alapján 2013. január 1-jétől minden új eurókötvény-kibocsátásnak tartalmaznia kell a CAC-t.<sup>5</sup> Mivel például a görög adósságok döntő részét is a helyi jog szerint adták ki, ezért a trojka támogatásával a görög parlament a fenti záradékot visszamenőleg jogszabályba iktatta, így bekerült az összes helyi jog szerint kibocsátott adósság mögé, mely megkönnyítette, hogy a magánhitelezők helyébe a trojka be tudjon lépni.

A „too little, too late” probléma másik megoldási eleme egy olyan szabály lenne, amely megakadályozza, hogy az állami szereplők, ill. nemzetközi intézmények magán-szereplők hiteleit mentsék ki. Ennek eszköze, hogy adósságválság idején az állami, nemzetközi intézmények belépési feltétele legyen a magánszektor tehervállása (Private Sector Involvement, PSI), azaz bail-in (hitelezői feltőkésítés vagy adósságelengedés) nélkül ne legyen állami szerepvállalás.

*Átfogó javaslatok*

Ahogy már bemutattuk, a nagyobb nemzetközi adósságválságokat követően általában megerősödnek a kezdeményezések a nemzetközi adósságrendezés átfogó intézményi felülvizsgálatára. A 2008-as világgazdasági válság újabb lökést adott a szuverén csőd keretrendszerére vonatkozó javaslatoknak, melyet nemzetközi szervezetek is felkaroltak. A javaslatokat két nagy csoportra lehet bontani: valamilyen jogszabályon vagy választott bírói eljáráson alapuló megoldás. A jogszabályi alapú megközelítésben sokkal erősebb a szupranacionális jelleg, tehát a nemzeti szuverenitás korlátozása.

*Jogszabályon alapuló javaslatok:*

– IMF Sovereign debt restructuring mechanism (SDRM) 2002/2003-as javaslata, melynek a szervezet 2012/2013 során újabb lökést adott, bár az IMF továbbra is csak szakértői anyagként (ún. „staff paper”-ként) jeleníti meg (IMF, 2013). A kezdeményezés gyakorlatilag abbamaradt, melyben jelentős szerepe volt annak, hogy az USA nem támogatta (Mooney, 2015). A javaslat jelentős szerepet szán az IMF-nek az adósságválságok kezelésében: átmeneti finanszírozás nyújtása; adósságfenntarthatóság értékelése, tárgyalások vezetése; globális megoldási javaslat; ezért jogilag egy fórumon keresztül történne az államcsődök kezelése (Dispute Resolution Forum, DRF), hasonlóan a választott bírósági javaslathoz. A javaslat tartalmazza a CAC-klauzula kötelező használatát, valamint az átstrukturálási tárgyalások alatt a hitelezői behajtás felfüggesztésének a kötelezettségét.

– 2010-ben az eurózóna szuverén válsága életre hívta a European Crisis Resolution Mechanism (ECRM) javaslatot, melynek koncepcióját a Bruegel think tank dolgozta ki. Ez az Európai Unió egészére kiterjedő kötelező szabályrendszerre tesz javaslatot (Hagen et al., 2010). Ez tehát egy szupranacionális javaslat, mely három pillérből áll: jogi intézmény a viták kezelésére; gazdasági intézmény az adósságfenntarthatóság értékelésére, tárgyalások vezetésére; pénzügyi intézmény az átmeneti finanszírozás biztosítására.

Mindkét javaslat lényege, hogy a hitelezők (minden eszköztípust figyelembe véve) minősített többségének (75% feletti) megegyezése az összes hitelezőre érvényes és kötelező döntést jelent. Ezzel szemben a CAC-klauszula csak egy instrumentumon belül jelent mindenki számára kötelező döntést. Az Európai Unióban csak a már említett CAC került bevezetésre, a bruegeli koncepció nem.

A 2010-es szuverén válság hatására az Európai Unió az átstrukturálás intézményi reformja helyett az adósságválságba került országok rövid távú finanszírozása intézményi háttérnek kialakítására helyezte a hangsúlyt. Tehát az országok adósságkezelése maradt a meglévő ad hoc keretek között, mely gyakorlatilag – mint látni fogjuk – a nemzetközi erőviszonyok letükröződése, ugyanakkor amíg tart az adósságrendezés, addig – amennyiben kellően együttműködő az ország – a létrehozott pénzalapokból (European Financial Stability Facility, EFSF és European Stability Mechanism, ESM) megoldják az érintett ország átmeneti finanszírozását. Így a lejáró magánhitelezői adósságok helyett ezen intézmények lépnek be finanszírozóként. Az alapfilozófiájuk az ún. „cash-for-reform programmes”. Ennek keretében jelentős fiskális megszorításokat és privatizációt követeltek a válságban lévő országoktól, tovább fokozva a gazdasági visszaesést és a társadalmi feszültségeket. A válság közepén privatizálni pedig olyan, mint az a megszorult ember, aki kénytelen eladni a féltve őrzött családi ezüstöt. Ez a megoldás egyértelműen az EU ún. core országainak (jelentős részben Németországnak) az érdekeit szolgálja, melyek az EU-ban alapvetően szufficites külkereskedelmi/folyó fizetési mérleggel rendelkeztek. Az említett bajba jutott – elsősorban mediterrán és egyes kelet-közép-európai (köztünk hazánk) – országok deficitesek voltak a 2008-at megelőző években. A folyamatos deficit-szufficit állapot egy jelentős adós-hitelező állományt épített fel, melyet a core országok magánpénzügyi intézményrendszere közvetített.<sup>6</sup>

Tehát a válság alapvetően versenyképességi – EU-n belüli megrekedő felzárkózási folyamat – problémára vezethető vissza. Ez azért is fontos, mert ez egyben a válság nem megfelelő kezelését is jelentette. Az európai döntéshozók jelentős fiskális kiigazítást követeltek a bajba jutott országoktól. Holott például a válság sújtotta Írországra és Spanyolországra kisebb államadósság és költségvetési deficit volt jellemző, mint a legtöbb eurózóna-beli országra. Így összességében morálisan is kétséges az egész folyamat (például a lusta görögözés az európai sajtóban stb.), hiszen kiemelten Németország külkereskedelmi többletét, ezzel a német jólétet, de facto német hiteleken keresztül finanszírozták a lemaradók (például a görögök).

A tartós deficit-szufficit kapcsolat a nemzetközi adósságválság hatására feszült adós-hitelezői viszonyt hozott létre.<sup>7</sup> Ebben a helyzetben, ha a core országok politikai döntéshozói valóban szolidárisak lettek volna az adósságrendezések során, akkor annak költsége azonnal a saját pénzügyi rendszerükben jelentkezett volna, visszavetve a hazai gazdasági aktivitást. Megjegyezzük, hogy 2009–2010 folyamán így is jelentős állami tá-

mogatást kapott a német, holland stb. bank- és biztosítási rendszer. Az EFSF és ESM felett egyébként a demokratikus kontroll gyenge, például nem kötelezhető semmilyen működésével kapcsolatos dokumentum nyilvánosságra hozatalára. A 2010-es szuverén válság során a trojka (EKB, Bizottság, IMF) és feltételezhetően az ESM is a szerkezetátalakítási programokat és az ehhez szükséges átvilágításokat nagy nemzetközi tanácsadó cégekkel (pl. Oliver Wyman, BlackRock, Roland Berger, Pimco) dolgoztatta ki, jelentős üzleti előnyhöz juttatva őket (Corporate Europe Observatory, 2014).

Összességében az EFSF és ESM az IMF-hez hasonló szerepet tölt be, az eurózónára szűkítve a tevékenységüket, a meghatározó core EU-államok érdekét szem előtt tartva. Ezen alapokból finanszírozták az ún. PIGS-országokat (Portugália, Írország, Görögország, Spanyolország) és Ciprust az adósságválság során. Ezért tevékenységüket nem is részletezzük jobban, hiszen ahogy már említettük, a főleg magánhitelezői oldal érdekei szerinti átmeneti finanszírozásra jöttek létre ezen intézmények.<sup>8</sup> Inkább áttérünk a másik átfogó reformjavaslat-típusra.

*A választott bírói eljáráson alapuló megoldási javaslatok:*

Ezek közül az NGO-k által felkarolt Fair and Transparent Arbitration Process (FTAP) koncepciót emeljük ki. Erre alapozva a UNCTAD Debt Workout Mechanism (DWM) munkacsoportot is létrehozott.<sup>9</sup> Az egyes NGO-reformjavaslatok létét csak megemlíjtjük, nem mutatjuk be. Ugyanis véleményünk szerint bármilyen igazságos, hatékony a javaslat, ha nem karolta fel és vette fel programjába valamilyen nemzetközi szervezet, a megvalósulásának az esélye gyakorlatilag nulla.

A választott bírói megoldásnak központi elemei egy elismert, döntéssel (adós és hitelezői által egyaránt) felruházott intézmény létrehozása, illetve a választott bírósági klauzula általános használata egy adott ország esetében, minden jövőbeni adósságra vonatkozó szerződésében (banki, szuverén, nemzetközi szervezetek által nyújtott, valamint kötvények). Ennek egyik formája lehetne az ENSZ által működtetett bíróság létrehozása. Ennek előnye az IMF-es javaslatához képest, hogy míg az IMF maga is aktív hitelező, addig az ENSZ függetlenebben tudna eljárni az ilyen problémák megoldásában. Ez a megközelítés nem igényli a nemzetközi jog megváltoztatását, ugyanakkor kiváltaná a jelenlegi adósságrendező fórumokat, a Párizsi és a Londoni Klubot.

Az ENSZ közgyűlése 2014 decemberében felállított egy ún. ad hoc bizottságot a szuverén adósságátütemezésre, melynek a titkári feladatait a UNCTAD látja el.<sup>10</sup> Ennek a bizottságnak a keretében folytatódik a szakértői munka az államadósság átstrukturálásának megreformálására.<sup>11</sup> Mindemellet gyakorlati adósságrendező fórum még nem működik.

Összességében a reformjavaslatok mind új eljárási folyamatokat hoznának létre, mely gördülékenyebbé és kiegyensúlyozottabbá tenné az államcsődök rendezését és erőviszonyait. Ugyanakkor egyik átfogó reformjavaslat sem került eddig bevezetésre.

## KRITIKAI HANGOK, NINCS IS SZÜKSÉG REFORMOKRA

Az alábbi érvek alapján a jelenlegi gyakorlatot az IMF szakértői sok szempontból megfelelőnek tartják (Rediker–Ubide, 2014). A reformokkal kapcsolatban a gyakori kritikák – mely érvek az említett IMF-anyagban is megjelentek – a következők:

1. A kritikai retorikával ellentétben általában gördülékenyek voltak az átstrukturálások az elmúlt évtizedekben. Az idézett szakértők adatai alapján a hitelátstrukturálások (a csődtől az átstrukturálás befejezéséig) átlagos ideje 28 hónap volt.

Véleményünk szerint az átlagosan több mint kétéves finanszírozási bizonytalanság jelentősnek tekinthető, hiszen addig a gazdaság szereplői és a bankrendszer gyakorlatilag nem tud forrásokat bevonni, jelentős negatív reálgazdasági hatásokat okozva. Az IMF két jelentős adósságválságot (argentín és görög) outliernek nevezett, és kivette a vizsgálati mintájából. Ez módszertanilag erősen vitatható torzítást eredményezett. Hiszen azt a kettőt vették ki, amelyek kimagaslóan alulteljesítettek, illetve a pártatlanság látszatát sem sikerült megőrizni (lásd feljebb az IMF argentín válságkezelésével kapcsolatos kritikát).

2. Az IMF reformjavaslatok helyett inkább hangsúlyosabban hívja fel a kockázatokra a figyelmet. A különböző riportjaiban nevezze meg a problémás államokat és pénzügyi kockázatokat. Az országgkockázat alakulását tágabban ellenőrizze, ne csak az egyes államok eladósodására térjen ki, hanem fedje le a határokon átnyúló pénzügyi folyamatokat, a vállalati devizanem-eltérést és a különböző típusú adósságokat. Ne segítse elő az adósságátstrukturálásokat, amelyek komoly töréseket okozhatnak a szuverén finanszírozási piacokon, megfertőzve a világ pénzügyi piacait.

Ez utóbbi felvetésről az a véleményünk, hogy ez csak egy látszatzmegoldás. A válságokat általában nehéz előrejelezni, és a jegybankok, nemzetközi szervezetek riportjai nem igazán hatásosak a piaci folyamatok visszafogására. Ezt jól mutatja például, hogy a jegybankok pénzügyi stabilitási riportjainak a válság-előrejelző ereje nagyon gyenge volt a 2007/2008-as válság vonatkozásában (Davies–Green, 2010).<sup>12</sup>

3. A legfájóbb a kritikusok számára az a kezdeményezés, hogy bizonyos esetekben az EU/IMF belépésének a feltétele legyen, hogy a magánszektor hitelezői is vegyék ki a részüket a veszteségekből (bail-in). Ez a lépés növelné a hitelezési kockázatokat, mely a jövőre nézve gyakoribb IMF-beavatkozást jelentene, de mindenképpen növeli a finanszírozási költségeket.

Erről a kritikáról az a véleményünk, hogy amennyiben ez a kitétel ex ante bekerül a jövőbeni új hitelek mögé, a kockázati felárak növekedését ellensúlyozhatná az a hatás, hogy a hitelezők óvatosabbá válnának, és csak alacsonyabb mértékű finanszírozási kockázatokat vállalnának. A „search for yields” nyájhatás megfontoltabbá válna, és talán kevésbé fordulna hitelezési válságokba. A rendszeresen visszatérő szuverén adósságválságok egyik legfontosabb tanulsága az is, hogy a jövőben egy szignifikánsan alacsonyabb szintű fejlődő országbeli eladósodás lenne kívánatos.

## A GÖRÖG ÉS UKRÁN PÉLDA

De mi történt példáinkkal, Görögországgal és Ukrajnával?

Görögországban a válság hatására a reál-GDP 2013-ra 2008-hoz képest 23%-kal csökkent. A munkanélküliség 2013-ban már 27,5%-os volt. Ahogyan már bemutattuk, az első két mentőcsomag egyáltalán nem oldotta meg a görögök finanszírozását, a relatív adósságállomány jelentősen tovább növekedett. Az Alexis Tsipras vezette baloldali radikális Syriza párt a görög adósságrendezéshez az 1953-as német adósságrende-

zést hozta fel mintaként. 1953-ban a londoni konferencia döntött arról, hogy az NSZK minden külső adósságának a felét elengedik, a másik felének visszafizetését pedig az NSZK exportjövetelem-termelő képességétől tették függővé. Többek között Görögország is aláírta ezt az egyezményt. Ez a megállapodás nagyban hozzájárult a német gazdaság újjáépítéséhez (Jones, 2015). A hidegháború kellős közepén az NSZK geopolitikai szerepét nem szükséges hangsúlyozni.

2015 elejére egyértelművé vált, hogy Görögország jelentősebb adósságelengedés nélkül a megkövetelt megszorítási politikával nem képes az adósságszolgálatát teljesíteni. Ezért 2015-ben a trojka a finanszírozás fenntartása érdekében jelentős megszorítási politikát követelt a görög kormánnyal szemben. Alexis Tsipras kormányfő a következő döntés előtt állt: elfogadja, szembemelve politikai programjának lényegi pontjával; vagy csődbe megy, és az így keletkező gazdasági és társadalmi káoszt kezeli. Ebben a helyzetben népszavazást írt elő a témában, mely során a görögök 61%-a elutasította a feltételrendszert. Ugyanakkor több mint 70%-uk támogatta az eurót. A választás eredménye nem befolyásolta a trojka követelését, teljes mértékben figyelmen kívül hagyták a görög nép demokratikusan kinyilvánított óhaját. A választást követően Tsipras aláírta a harmadik mentőcsomagot (új finanszírozás, adósságelengedés nélkül), mely három évig további megszorításokkal (nyugdíjcsökkentés, adóemelés) és strukturális átalakításokkal (munkaerőpiaci, privatizációs) jár együtt. Ez jelentős belpolitikai feszültséget, kormányválságot és előrehozott választást eredményezett. Összességében a geopolitikailag nem kiemelkedő szerepet betöltő, gyenge érdekvédelmi képességgel rendelkező Görögország – a Grexit pallosával a feje felett<sup>13</sup> – alulmaradt a core országok érdekérvényesítő képességével szemben. Európai szolidaritásról egyáltalán nem beszélhetünk. Megjegyezzük, hogy a szigorú fellépés mögött az is állt, hogy bármilyen Görögországnak nyújtott kedvezmény precedenst jelenthet más (nagyobb) mediterrán adós országoknak (Spanyolország, Olaszország). A harmadik görög mentőprogram 2018 közepén fejeződik be. De várhatóan nem az utolsó, hiszen a görög államadósság még ma is a GDP fenntarthatatlannak tekinthető 180%-a körüli szinten van.

Ukrajna 2015-ben először, az IMF vezetésével, 17,5 milliárd dolláros pénzügyi segítséget kapott nemzetközi szervezetektől. Ezt követően az ukrán magánhitelezők (az oroszok kivételével) átstrukturálási megállapodást fogadtak el (20%-kal leértékelték a kötvények névértékét, a kötvénykuponokat 7,75%-ban határozták meg, és a kamat- és tőkefizetést négy évre befagyasztották) (Reuters, 2015). A kötvény haircut mértéke elmaradt a piac várakozásaitól, így a kötvények felértékelődtek, piaci értékük nem csökkent a haircut ellenére. Egyes szakértők szerint a relatíve hatékony és gyors válságkezelésben jelentős szerepet játszott Ukrajna geopolitikai helyzete és a hitelezők szervezete, semmi nem biztosítja, hogy más válságok is ilyen hatékonyan rendeződnek.

#### VÁRHATÓ-E VALÓDI ELŐRELÉPÉS?

A szuverén adósságválságok rendezésének intézményrendszerét csak a már létező nemzetközi szervezetek erős támogatásával lehet megreformálni. Nem reális, hogy az egyéni reformelképzelések, bármennyire is jónak tűnnek, kellő támogatás hiányá-



ban a jövőben megvalósuljanak. Nagy előrelépés lenne, ha az IMF/EU szakítana a korábbi, magánbefektetőket védő eljárásával, és az eladósodott országok, illetve saját adófizetőik érdekeit jobban védenék.

Ugyanakkor látjuk, hogy az eurózóna 2010-es szuverén válságát követően is, az adósságrendezés valódi intézményi reformja helyett, az adósságválságba került országok rövid távú finanszírozása intézményi háttérének kialakítására helyezték a hangsúlyt. Az erre létrehozott intézmények (EFSE, majd ESM) felett a demokratikus kontroll szinte teljesen hiányzik, és az eddigi gyakorlatuk alapján az ún. core országok, illetve ezek magánhitelezőinek az érdekeit védik. Az adós országoktól pedig a legnagyobb válság közepette további fiskális megszorításokat és privatizációs programokat kérnek a finanszírozás fenntartása érdekében.

Összességében a nagy nemzetközi bankok és befektetők, illetve anyaországaik (ún. core országok) ellenérdekeltek az intézményi szintű reformokban. A szuverén csőd maradjon egy bizonytalan kimenetelű, akár nagyon magas költségekkel járó és lassú folyamat. Ezen szereplők számára fontos, hogy a nemzetközi szolidaritás és hitelezői felelősségvállalás ne jelenjen meg, azaz a magánszektor tehervállalása (bail-in, hair-cut) az adósságrendezésben ne váljon általánosan elterjedt gyakorlattá, az adósságrendezési megoldások az aktuális nemzetközi gazdasági és politikai erőviszonyoknak maradjanak alárendelve, ahogy a közelmúltból a görög és ukrán példa is mutatja.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A szerző köszönettel tartozik Póra Andrásnak a hasznos javaslataiért.
- <sup>2</sup> A Templeton nem az egyedüli kalandvagy-befektető. Kevésbé ismertek, de hasonló befektetési stratégiát vallóak: Greylock Capital, Carlyle Group, LNG Capital stb.
- <sup>3</sup> Lásd például az 1981-es válság hatására a formális jogi keretrendszer felállítására az egyik első ilyen javaslatot: Oechsli, 1981.
- <sup>4</sup> Az államcsődök részletes tipizálását lásd Vidovics-Dancs cikkében (Vidovics-Dancs, 2014).
- <sup>5</sup> Lásd [https://europa.eu/efc/collective-action-clauses-euro-area\\_en](https://europa.eu/efc/collective-action-clauses-euro-area_en).
- <sup>6</sup> 2008-at megelőzően a core országok magánpénzügyi intézményei hatékonyan közvetítették a megtakarításokat a mediterrán és kelet-közép-európai országok felé, azok állami, önkormányzati, vállalati és lakossági hitel igényét indirekten megfinanszírozták.
- <sup>7</sup> Erről a problematikáról lásd például Galgóczi, 2013.
- <sup>8</sup> A két intézmény történeti áttekintését lásd <https://www.esm.europa.eu/about-us/history>.
- <sup>9</sup> [http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1063&Sitemap\\_x0020\\_Taxonomy=Sovereign%20Debt%20Portal](http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1063&Sitemap_x0020_Taxonomy=Sovereign%20Debt%20Portal).
- <sup>10</sup> 69/247. Modalities for the implementation of resolution 68/304, entitled Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes.
- <sup>11</sup> <http://unctad.org/en/Pages/GDS/Sovereign-Debt-Portal/Sovereign-Debt-Portal.aspx>.
- <sup>12</sup> A szerzők jól összefoglalják a központi bankok pénzügyi stabilitási riportjait; gyakorlatilag az összes 2006-os riport egészségesnek ítélte meg a pénzügyi szektort.
- <sup>13</sup> Külön vita tárgya, hogy Görögország kikényszerítése az eurózónából, illetve az EU-ból (Grexit) mennyire lett volna jogilag, gazdaságilag megvalósítható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bethlendi András – Czeti Tamás – Krekó Judit – Nagy Márton – Palotai Dániel (2005): *A magánszektor devizahitelezésének mozgatórugói*. MNB Tanulmányok, HT 2005/2., Magyar Nemzeti Bank.
- Corporate Europe Observatory (2014): *The European Stability Mechanism (ESM): no democracy at the bailout fund*. <https://corporateeurope.org/economy-finance/2014/06/european-stability-mechanism-esm-no-democracy-bailout-fund>.
- Das, Udaibir S. – Papaioannou, Michael G. – Trebesch, Christoph (2012): *Sovereign Debt Restructurings 1950–2010. Literature Survey, Data, and Stylized Facts*. IMF Working Paper, WP/12/203.
- Davies, Howard – Green, David (2010): *Banking on the Future. The Fall and Rise of Central Banking*. Princeton University Press, Princeton, <https://doi.org/10.1515/9781400834631>.
- Galgóczi, Béla (2013): ESM: European Social Model or European Stability Mechanism? *Social Europe*, [www.social-europe.eu/esm-european-social-model-or-european-stability-mechanism](http://www.social-europe.eu/esm-european-social-model-or-european-stability-mechanism).
- Goldmann, Matthias (2014): *Necessity and Feasibility of a Standstill Rule for Sovereign Debt Workouts*. Paper prepared for the First Session of the Debt Workout Mechanism Working Group, [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2014misc4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2014misc4_en.pdf).
- Hagen, Jürgen von et al. (2010): *A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal*. Bruegel, Blueprint 10.
- IMF (2013): Sovereign debt restructuring – recent development and implications for the Fund’s legal and policy framework.
- Jones, Tim (2015): *Six key points about Greece’s debt*. <http://jubileedebt.org.uk/reports-briefings/briefing/six-key-points-greek-debt-weeks-election>.
- Kamenis, Stratos D. (2014): *Vulture Funds and the Sovereign Debt Market: Lessons from Argentina and Greece*. Crisis Observatory, Research Paper No. 13.
- Keynes, John M. (2000): *A békeszerződés gazdasági következményei*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Korby, Boris (2014): Franklin Templeton Lifts Ukraine Bet by Over \$250 Million. *Bloomberg*, [www.bloomberg.com/news/2014-02-19/franklin-templeton-lifts-ukraine-bet-by-over-250-million.html](http://www.bloomberg.com/news/2014-02-19/franklin-templeton-lifts-ukraine-bet-by-over-250-million.html).
- Kovács Árpád (2016): Szabályalapú költségvetés: út a költségvetési stabilitáshoz. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- Mooney, Charles W. (2015): *A Framework for a Formal Sovereign Debt Restructuring Mechanism: The KISS Principle (Keep It Simple, Stupid) and Other Guiding Principles*. [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2548&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2548&context=faculty_scholarship).
- Oechsli, Christopher G. (1981): Procedural Guidelines for Renegotiating LDC Debts: An Analogy to Chapter 11 of the U.S. Bankruptcy Reform Act. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 21, No. 2, 305–341.
- Rediker, Douglas A. – Ubide, Angel (2014): *The IMF Is Courting New Risks with a Change in Policy on Debt Restructuring*. Peterson Institute for International Economics, <http://blogs.piie.com/realtime/?p=4220>.
- Reuters (2015): Ukraine completes debt restructuring of around \$15 billion. *Reuters*, November 12, [www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-debt/ukraine-completes-debt-restructuring-of-around-15-billion-idUSKCN0T12FT20151112](http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-debt/ukraine-completes-debt-restructuring-of-around-15-billion-idUSKCN0T12FT20151112).
- Schadler, Susan (2015): *Ukraine and the IMF’s evolving debt crisis narrative*. Centre for International Governance Innovation, [www.cigionline.org/sites/default/files/pb\\_no68.pdf](http://www.cigionline.org/sites/default/files/pb_no68.pdf).
- Stiglitz, Joseph (2007): *Making Globalization Work*. Penguin Books, London.
- Varoufakis, Yanis (2015): *Of Greeks and Germans: Re-imagining our Shared Future*. <https://intpolicydigest.org/2015/03/20/of-greeks-and-germans-re-imagining-our-shared-future/>.
- Vidovics-Dancs Ágnes (2014): Az államcsőd költségei régen és ma. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf., 3. sz., 262–278.
- Woods, Ngaire – John, Taylor (2014): Ukraine Versus the Vultures. Project Syndicate. [www.project-syndicate.org/commentary/ngaire-woods-and-taylor-st-john-warn-that-the-country-s-investment-treaties-could-undermine-debt-restructuring-efforts?barrier=accessreg](http://www.project-syndicate.org/commentary/ngaire-woods-and-taylor-st-john-warn-that-the-country-s-investment-treaties-could-undermine-debt-restructuring-efforts?barrier=accessreg).

*Járosi Márton – Kovács Pál*

# Az energiaunió és a tagállami felelősség

## Energy Union and Responsibility of Member Countries



### *Összefoglalás*

Az energiaellátás biztonságáért való felelősség kérdése nem hagyható figyelmen kívül, amikor a központosított, egységes európai villamosenergia-piacról beszélünk. Az európai tagállamok ebben a piacegységesítési folyamatban eltérő induló pozíciókkal rendelkeznek. A kisebb országok, a kisebb méretű villamosenergia-piacok az energiakosaruk fontos elemeit veszíthetik el, éppen azokat, amelyek jelentős mértékben járulnak hozzá az ellátásbiztonságukhoz. Ugyanakkor a folyamatosan növekvő áramimport, a tőlünk távol lévő és megbízhatatlan energiaforrásoktól való függőség eddig teljesen ismeretlen területeire vezeti Európát, mialatt az ellátás biztonságáért való felelősség továbbra is tagállami hatáskör maradt. Ez a folyamat a piaci szereplők koncentrációjához vezethet, ami nyilvánvaló veszélyt jelent a kisebb piacok számára. Az áramellátás biztonságának sérülése egy bizonyos határon túl már elfogadhatatlan az Európai Unió néhány tagállama részére.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** N73, O13

**Kulcsszavak:** EU-energiapolitika, energiaunió, villamosenergia-piac, ellátási felelősség

### *Summary*

Responsibility for the sustainable electricity supply cannot be left without serious attention when turning to a centralized European electricity market. European member

---

DR. JÁROSI MÁRTON, elnök, Energiapolitika 2000 Társulat (drjarosi@enpol2000.hu),  
KOVÁCS PÁL, a paksi kapacitásbővítésért felelős miniszter kabinetvezetője (kovacs@mvmpaks2.hu).

countries are facing different starting position in such a process. Smaller countries, smaller electricity markets may lose an important part of their energy mix, mainly the ones that are largely contributing to the electricity supply security. The same time a continuously increasing share of electricity imports opens completely unknown horizons to energy dependence from unreliable and distant energy sources inside Europe while the responsibility for electricity supply stands with the national governments. This process could also lead to concentration of market players endangering competition for small markets. Damages to electricity supply security after a certain range are unacceptable for some countries members to the European Union.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** N73, O13

**Keywords:** energy policy in European Union, energy union, electricity market, supply responsibility

---

## BEVEZETÉS

A nemzetek fennmaradásának egyik feltétele az állampolgárok életfeltételeinek és ezen belül az energiaellátásának a biztosítása. Az országot az általunk csak részben vagy szélsőségesebb esetben egyáltalán nem befolyásolható külső körülmények között/ellenére is „üzemeltetni, működtetni kell”; a felelős kormánynak minden időben biztosítani kell ennek egyik hajtóanyagát: az energiát. Az energetika azért vet fel súlyos társadalompolitikai kérdéseket, mert civilizációnk hajtóanyaga napjainkra az energiafogyasztás lett (Szergényi, 2015). Emellett a kontinensek közötti energetikai/infrastrukturális kapcsolatok és rendszerek a ma működő szuperhatalmak közötti globális folyamatokat is befolyásolják.

Az EU már az alapszerződésében is célul tűzte ki az energiapiacok működésének egységes piaci alapokra helyezését és centralizált irányítását. A lisszaboni szerződésben foglaltakat a tagországok átültették a saját nemzeti jogrendjükbe. Ezzel a kormányok már deklaráltnan feladták a nemzeti szuverenitásuk egy jelentős és fontos részét, s ez az energetikára is kihat.

A „felelősség” szó tartalma az energiaellátás szemszögéből nézve elszánt törekvés a ránk bízottak energiaellátásáért, az ellentétes vagy eltérítő külső hatások ellenére is. A cél, mind a lakosság, mind pedig az ipari fogyasztók részére, az energiaforrások és az energia biztosítása az igényelt helyszínen, az igényelt mennyiségben, az igényelt időpontban és időtartamban.

## AZ EU ENERGIAPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEI

Globális morális felelősségünk, hogy megőrizzük az élhető környezetet az utánunk következő generációk számára. Ezzel viszont ellentétesen hat a kapitalista társadalmi berendezkedés. Alapvető kérdés, hogy a környezeti beavatkozások minimalizálása és a

kapitalista terjeszkedő, a termelést/fogyasztást/profitot maximalizáló folyamatok közötti konfliktus feloldható-e.

Egyrészt az EU már politikai szinten határozottan eldöntötte, hogy tenni fog a globális felmelegedés ellen, a zöldítés „bajnoka” lesz. Ezzel azonban Európa rövid és középtávon versenyhátrányba kerül más globális hatalmakkal szemben a megújuló energiaforrások technológiai fejlesztésének jelentős frontend költségei, a szükséges hálózatfejlesztések és a már beépített berendezések rendkívül gyors elavulása (cseréjük szükségessége) miatt. Másrészt az európai zöldítés klímaváltozásra gyakorolt globális hatása önmagában elenyésző. A párizsi klímaegyezményből kihátráló USA várhatóan másokat is hasonló lépésekre ösztönöz majd – márpedig az EU egyedül nem képes befolyásolni a kibocsátásokat.

Az Európai Unió energiapolitikai célkitűzései elsősorban gazdaságpolitikai természetűek. Ezt a megközelítést olvashatjuk ki az ún. Téli energiacsomagból<sup>1</sup> is, amelyben kiemelten szerepelnek többek között az alábbiak:

- a fogyasztók korlátozás nélküli hozzáférése az energiához;
- a fogyasztók közvetlen bevonása az energiakereskedelemben;
- a DSO (Distribution System Operators, azaz elosztóhálózat-üzemeltetők), TSO (Transmission System Operators, vagyis átvitelrendszer-üzemeltetők) közös platformra és közös felügyelet alá helyezése (ACER<sup>2</sup>);
- az árak liberalizálása;
- a szabad energiaszolgáltató-választás;
- az energiahatóságok működésének egységesítése stb.

A felsorolásban szereplő gazdaságpolitikai célok egyikét sem lehet negatív jelzővel illetni, mivel valójában mindegyik a fogyasztó érdekeit szolgálja. Ha azonban közelebbről górcső alá vesszük az egyes tagországok eltérő gazdasági és társadalmi berendezkedését, erejét és érdekérvényesítő képességét, amely egyenesen arányos pl. a területével és lakosságának számosságával, akkor már más a kép. A következőkben kiemelünk néhány lényeges vonást, amely önmagában is bemutatja, hogy miért szükséges az alapelvekkel vitatkozni.

A német–francia tengely globális versenyképessége határozza meg az EU piaci sikerét vagy bukását. Ezért a vezető tagállamok érdekei mellé vagy felsorakoznak a kisebb gazdasági teljesítményű tagállamok, vagy lemaradnak, kirekesztődnek. Amely tagállam ma nem áll a német gazdasági motor és a német–francia tengely mellé, és nem szolgálja annak céljait, az az EU globális piaci veszttét szolgálja – az EU szemszögéből valahogy így fogalmazódhat meg az átfogó piaci politika, iránymutatás.

A helyzet azonos az energiapiacra is. Az energetikai függetlenedés, az energiaimport, a káros energiaár-változásoknak való kitettség csökkentése az EU elemi érdeke, bár ez a küzdelem eddig látványosan eredménytelen, mivel az EU külső kitettsége folyamatosan nőtt. A német „Energiewende” egy olyan mechanizmus, amely üzleti szempontból az állami ártámogatás mellett az egyéni befektetésekre épít, így a német állampolgárok számára a részvényt piac kedvező hozamokkal szolgál, amíg a megcélzott termékek (napkollektorok, szélerőművek) piaca dinamikusan bővül. Amíg a piac bővül, addig az importált energia és energiahordozók mértéke is csök-

ken. A megújulás program finanszírozására azonban egyrészt csak a gazdagabb tagállamok képesek hosszabb távon, másrészt a gyártásból és foglalkoztatásból kimaradó országok saját belső mérlegében az EU belső piacáról történő technológia importja ugyancsak rontja a saját belső kereskedelmi mérleget, és egy másik tagállam felé szipkázza ki a hazai tőkét. Egyelőre egy, az EU-n belül működő pilótajátéknak vagyunk a szemtanúi és elszenvedői, amely a kisebb tagállamok fogyasztói és adófizető állampolgárai számára több szempontból is egyértelműen káros. Ezt a fő mechanizmust kényszeríti ma az EU tagállamaira a németek által kitenyésztett „megújulás” energiapolitika.

A folyamatnak persze van még egy pár ördögien zseniális következménye is:

– A gazdagabb tagállamok látszólag az egész EU energiafüggőségét csökkentik, és látszólag „nagyvonalúan” „olcsóbb” áramhoz juttatják a kevésbé tehetősebb államokat. Ez egy határig pozitív folyamat, amíg az áram árának csökkentése az ellátás biztonságának sérülése nélkül folytatható.

– A folyamat mentén azonban látni kell, hogy a nemzetállamok saját energetikai képességei az olcsó (értsd: a gazdagabb, tehetősebb tagállamok fizetőképesebb fogyasztói által támogatott) exportárammal leépülnek, piaci oldalról ellehetetlenülnek, idővel megszűnnek működni, és a függőség centralizált formája alakul ki a gazdagabb piacok/államok felől a kevésbé tehetősebb piacok, államok felé.<sup>3</sup>

– A megújuló áramot az EU piacain bárhol szabadon értékesítő cégek és nemzetek idővel lassan „átveszik” (az őrükbe hull, tulajdont szereznek) az exportjukkal meghódított, az ellehetetlenülésig „leócsított” és kiszolgáltatott piacokat. Azaz egyfajta, az EU szintjén centralizált privatizációt hajtanak végre a saját javukra, más államok, fogyasztók és piacok kárára pusztán a piaci működésen keresztül, „a fogyasztók védelmében tesszük” jelszó égisze alatt.

Lássuk, hogy az EU tervezett energiapiaci szabályozási csomagja ebbe az irányba halad-e, vagy sem? E célból érdemes tanulmányozni Graham Weale,<sup>4</sup> a bochumi Ruhr Egyetem Energia Gazdaságtan és Politika Tanszék professzorának előadását, amely a Foratom közgyűlésén hangzott el Brüsszelben a 2016. év végén.

## A TÉLI CSOMAG KRITIKÁJA

Graham Weale professzor szakmai véleménye a csomagról lehangoló. A szabályozási csomag elszakad a közgazdasági alapoktól, és általában összekeveri vagy szándékosan összemossa a piac és a verseny fogalmát. A professzor egyéni szakmai véleménye szerint hideg időjárás esetén az európai villamosenergia-piac a jelenlegi állapotában nem kerülheti el a „blackout”-ot.<sup>5</sup> Kifejtette, hogy a liberális piaci vízió és stratégia összeomlott. Szükséges egyfajta kapacitáselem beépítése az energetikai beruházások megtérülésének biztosítása érdekében. Ez önmagában még nem fenyegeti a piaci versenyt. A versenyt egyébként fenn kell tartani – mert hasznos –, de csak a helyes arányban/mértékben. Meg kell szüntetni bármilyen piactorzító beavatkozást, támogatást, így pl. a megújuló energiaforrások állami támogatását. Az EU hosszú távú céljai így is elérhetőek, azokat nem szabad figyelmetlenül kívül hagyni.

Az energiapiacok szabályozása „a politikusok rémálma”, mivel a piac komplex jellegű:

- a villamos energia nem tárolható, de elfogadható áron kell értékesíteni;
- a megújuló energiaforrások terjedésével egyre nagyobb arányban szabályozhatatlan áram érkezik a piacra;
- extrém módon eltérő (közgazdasági értelemben is) technológiák közül kell kialakítani az energiakosarat;
- a termék közel 80%-át a termelők előre értékesítik, egy nappal vagy néhány órával a megtermelése előtt.

A tárolhatóság hiányának köszönhetően a rövid távú határköltés aránytalanul nagy hatással van a rendszer működésére és a termék árára. Ez a tulajdonság egyetlen más szektorra sem jellemző! A rövid távú határköltésre viszont a bankok nem adnak hitelt a túlzott megtérülési kockázat miatt, így a beruházások ellehetetlenülnek. A fogyasztóknak nincs befolyása sem a rövid, sem a hosszú távú határköltések alakítására.

A piac működési hiányosságának ékes bizonyítéka, hogy míg a nagykereskedői piac 20-30 EUR/MWh szinten értékesít, és a nagyfogyasztók számára majdnem ezen a nyomott áron hozzáférhető az áram, addig a kisfogyasztók aránytalanul magas áron, 140 EUR/MWh szinten vagy e fölött jutnak hozzá.

Ugyanakkor az áram árának struktúrájában két tényező játszik szerepet: a verseny az előre lekötött ár elnyerésében, amely megtérülést egyáltalán nem biztosít, illetve az azonnali piac „hiány”-ár spekulációja (amikor nem fúj a szél, és nem süt a nap; ekkor lehet magasabb árat érvényesíteni). Erre a mechanizmusra nem lehet piacot és főként ellátásbiztonságot építeni. Itt nem képződik a beruházásokat ösztönző piaci jelzés.

A problémákra megoldást adhatnak a hosszabb távra szóló kapacitáslekötési szerződések. Az energiapiacok felé a politikusok túl sok követelményt támasztanak. Ha egy politika eltávolodik a tiszta közgazdasági alapoktól, és ideológiai alapokra helyezi a piac működését, akkor nagy hibát követ el, a piaca életképtelenné, szabályozhatatlanná válik, és akár össze is omolhat. Például a jelenlegi németországi politika a szélenergia esetében jól működik, de ettől még *nem piacpolitika*. A politikusi befolyás okozta hibák:

- Az energiapiaci szereplők nem határozhatják meg maguk, hogy milyen energiakosarat alakítsanak ki.
- A környezetvédelmi célkitűzések gyakran jóval szigorúbbak, mint amit a kibocsátás kereskedelmi rendszere piaci alapon indokolna.
- A szén- és atomerőművek leállítása politikai indíttatású, nem piaci alapú; erőltetett és mesterséges;
- vagy éppen ellenkezőleg, a szükséges bezárásokkal szemben (pl. spanyol szénerőművek) ellátásbiztonsági okokra hivatkoznak.
- A megújuló energiaforrásokra épülő technológiák finanszírozása erőltetett, miközben a piaci ösztönzők teljes mértékben hiányoznak. (Ettől függetlenül a legutóbbi szélerőműárak 5,6 eurócent/kWh szinten mozogtak, és itt a németek nagy előszeretettel szokták megjegyezni, hogy mekkora áldozatokat hoztak az európai piacok érdekében, amikor milliárdokat költöttek a naperőművek és szélerőművek technológiájának

tökéletesítésére [frontend költségek], amely a jelenlegi árakat egyáltalán lehetővé tette. Kína versenyszorításáról nem esett szó. Mindenesetre bármilyen tíz évvel ezelőtti energiaár-prognózis hibás jövőképet alkotott napjaink energiapiacairól és piaci árai-ról; ami az európai piacokon az elmúlt évtizedben történt, azt senki sem látta előre!)

– A fogyasztói tarifák, amelyek az energiahatékonyságot kellene hogy szolgálják, veszélyeztetik a további villamosítást.

– Diszkrimináló adókat alkalmaznak.

– Fogyasztói csoportokat indokolatlanul védenek – emberi jogi kérdéseket kezelnek szociális piac formájában, durván beavatkozva az energiapiacok működésébe.

Ma nem tudható, hogy a politikusok valóban a hiánypiaci működés mellett akarnak-e maradni, vagy sem. Ez bizonytalanságot okoz a piaci szereplőkben, amelyek nem látják a saját „mozgásterületet”.

A Téli energiacsomag legnagyobb hibája, hogy a politikusok többségének az alapvető tudása is hiányzik a klasszikus piacok működéséről:

– Nem tisztelik az energiapiacok egyedi sajátosságait és a piacra váró kihívásokat.

– Megalapozatlan és indokolatlan várakozásokat támasztanak az azonnali piacok lehetőségeivel és beruházásainak finanszírozásával szemben.

– Csak a nagykereskedői piacokra koncentrálnak.

– A végfelhasználó érdekeit teljesen figyelmen kívül hagyják a hosszú és a rövid távú árazási megoldásokban.

– Nem tudják korrekt módon megkülönböztetni és elválasztani az energiahatékonyságot az energiatakarékoságtól.

– Több szabályozási megoldást a legmagasabb szinten kezelnek, amelyeket inkább a CO<sub>2</sub>-kvóta kereskedelmi rendszerének feladatkörében kellene megoldani.

– Az amerikai (Kalifornia és New York-i sötét éjszakák) példa is igazolja, hogy hosszú távon csak a fogyasztói szükségletek és a termelés egyensúlya önmagában nem határozza meg a piaci árakat (ehhez még a beruházási szükségleteket is hozzá kell adni, amire jelenleg nincs piaci mechanizmus).

A Téli csomag javaslatából hiányzik a szakmai következetesség.

### *Az ACER véleménye*

Az ACER 2017. június 29-én tartotta legutóbbi közgyűlését Ljubljanában. Érdeemes áttekinteni, mi is hangzott el a Téli csomaggal kapcsolatosan ezen a konferencián.

Sefcsovics energiaügyi biztos igyekezett a közös európai szabályozási, fejlesztési lépések előnyeit hangsúlyozni. A biztos meggyőződése, hogy a klímaváltozás elleni küzdelem, a hatások elleni felkészülés ma az egyik „legjobb üzlet és befektetés”. A Bizottság minden EU-tagállam részére kötelezően előírta a nemzeti energia- és klímastratégia elkészítését. Eredményként értékelte a regionális irányítóközpontok megalakítását, a hálózathasználati szabályok megalkotását és a minimum jogi követelmények rendszerének meghatározását. Ezzel a Bizottság „betette a lábát az ajtóba”, a kormányok kezéből lassan kicsúszik a döntési jogkör az energiakosár összetétele és az ellátás biztonságának biztosítása tekintetében.



A Bizottság azzal is tisztában van, hogy a tagállamok szabályozó hatóságai tudatában vannak, hogy az irányítást elveszítik, ezért ellenérdekeltek a Bizottság által a Téli energiacsomag egy részében megfogalmazott célokkal szemben. Sefcoviccs biztos szerint ez a konfliktus úgy hidalható át, hogy a nemzeti hálózati üzemeltetőktől a valós idejű beavatkozás lehetőségét nem veszik el.

Összességében tehát az európai energiapiacokat felügyelő hivatal a Téli csomag elfogadását javasolja. Ezek alapján a Sefcoviccs által óhajtott és felvázolt Európai Szolidaritásban való önkéntes és örömteli feloldódás eufóriája sokak számára a nemzeti önrendelkezés halálát fogja jelenteni. Teljesen természetes és megalapozott az EU keleti részén tapasztalható szkepticizmus.

### *CEEP<sup>6</sup>-állásfoglalás a Téli energiacsomagról*

A CEEP energetikai lobbiszervezet 2017. május 4-i állásfoglalása<sup>7</sup> alapján szintén úgy tapasztalja, hogy igen éles szakmai és politikai vita bontakozott ki a Téli csomag társadalmi vitája kapcsán, főként az Unió keleti részén.

A csomag általános dicsérete mellett azonban kiemelik a tagországok közötti egyenlőtlen indulási feltételeket,<sup>8</sup> konkrétan az Unió keleti részének az EU átlagos GDP-termelő képességéhez való felzárkóztatás szükségességét a program sikeres és támogatható végrehajtásához. Ezek után ismertetik a csomaggal (energiapiacok szabályozása, Energiapiaci direktíva javaslat, Megújuló direktíva javaslat) kapcsolatos kritikájukat.

- Megerősítik a tagországok szuverén jogát a saját energiakosaruk formálásában.
- Szükségesnek tartják az energiaimport minimális szinten tartását, a hazai energiaforrások ellátás biztonságát erősítő szerepét.
- Megerősítik a technológiasemlegesség elvének hangsúlyozását, kiemelik az energiapiacokat torzító támogatások megszüntetésének fontosságát.
- Aláhúzzák, hogy az EU energiapolitikájának a tagországok szuverén energiapolitikáira kell épülnie, és nem fordítva.
- Hangsúlyozzák, hogy az energiaellátás biztonsága kiemelt kérdés. Szükségesnek tartják egy hazai energiaforrásokon alapuló minimum hazai beépített kapacitásszint meghatározását. Az ellátás biztonságának garantálásához a tagországok határkeresztező kapacitásainak bővítése önmagában nem megoldás.
- Erősen kritizálják a határkeresztező kapacitások külső nagykereskedők általi indokolatlan lekötését, amely a hazai termelők mozgásterét csökkenti, és teret ad a német hurokárámok<sup>9</sup> piacot torzító betörésének.
- Külön foglalkoznak a német hurokárámok kritikájával. A jelenséget és annak piactorzító hatását rendkívül károsnak tartják, amellyel – sajnálatukra – a Téli energiacsomag érdemben nem foglalkozik, pedig nagyon is kellene. Az eltérő energetikai infrastruktúra következtében az EU keleti tagországait a hurokárámok kifejezetten károsan érintik, amely mellett az EU nem mehet el érdemi intézkedések nélkül.
- Kiállnak a kapacitáspiacok alkalmazása mellett, amely jelenleg is 11 tagországban sikeresen működik, és amely kiváló eszköz az ellátás biztonságának garantálásában.

– Kiállnak a megújuló energiaforrások teljesen piaci alapokon nyugvó integrációja mellett.

Amint az a fentiekből is látható, a Brüsszelben aktívan tevékenykedő lobbiszervezet véleménye megegyezik jelen tanulmány megállapításaival.

## A TAGÁLLAMOK ENERGETIKAI ÉRDEKEINEK ÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEI

### *A nagy hal megeszi a kis halat*

A nagy gazdasági/politikai befolyással bíró tagállamok érdeke az, hogy minden energiát, melyet előállítanak, lehetőség szerint ők osszák el, ezzel automatikusan maguk alá gyűrik a gyenge gazdasági erővel rendelkező tagországokat. Az utóbbiak a gazdasági erő mentén később olyan kedvezőtlen megállapodásokba is bele fognak menni (kénytelenek lesznek), melyek az országot egy negatív hurokba sodorják, és ebből nem tud kilépni, mert ahhoz már az egész rendszert kellene megváltoztatni. Nyilván ez utóbbi lehetetlen.

Például, ha elérik azt, hogy a fogyasztók számára az egyes energiakereskedők ott vásároljanak energiát, ahol akarnak – ez az uniós elvekkel teljesen szinkronban van, és a fogyasztó számára előnyös –, akkor a drágábban termelő kelet-közép-európai országok energiaszektorát teljesen tönkreteszik. Mindezt később bagóért felvásárolják.

A nagyok előnye abban rejlik, hogy nekik volt idejük és pénzük felépíteni és modernizálni az energiaszektorukat, és most ezt a piaci előnyt érvényesíteni tudják, mivel mindenki ugyanabból a kútból iszik. Ma sem változott tehát a marxi gondolat, miszerint „a nagy hal megeszi a kis halat”; csak más eszközökkel teszik mindezt.

A kisebb európai tagállamok, köztük a kelet-európai tagországok, a kontinens piacainak újrafelosztásában vívott küzdelemben valójában nem támaszkodhatnak a saját gazdasági erejükre, ahogy érdemben nem számíthatnak politikai szövetségekre sem. Az aktuális napi hírek alapján is látható, hogy a meghatározó EU-tagállamok mennyire erős politikai nyomást fejtenek ki abban az esetben, ha valamelyik kisebb tagország ténylegesen „befeszül”. Van egy képletes magyar kifejezés, amely kiválóan leírja, hogy az EU meghatározó gazdasági hatalmai a kisebb tagországokkal mit is művelnek: „leszalámiznak”. És hogy ezt miért is tehetik? A korlátok abból adódnak, hogy a keleti szektorban minden ország valós gazdasági hátrányból indult. A gazdaságilag erős országok éppen ezért könnyen kijátsszák őket egymás ellen. Ha szeretnének valamilyen működő gazdasági formációt az ország számára kialakítani ebben az új rendben, akkor csak a tárgyalás és a jog eszközei maradnak. Egyetlen lehetőségük van érdekeik érvényesítésére – már amennyire ez lehetséges: az uniós jog mint eszköz. Megállapodni olyan megoldásokban, amelyeket az EU parlamentje elfogad, és jogszabályba is önt. Kizárólag ekkor van arra esély, hogy egy nagy tagországgal/magával az Unióval, érdeksérelem esetén, egy későbbi fázisban tárgyalni lehessen.

*Jogi lehetőségek és korlátok*

Az Európai Unió politikájának napjainkra vonatkozó alapvető dokumentuma a lisszaboni szerződés, mivel ez „szabályozza az Unió működését, valamint megállapítja az Unió hatásköreinek területeit, elhatárolását és a hatáskörök gyakorlásának részletes szabályait”.

A lisszaboni szerződés célja, hogy megteremtse Európa népei között a mind szorosabb egység alapjait, hogy azok közös cselekvéssel biztosítsák államaik gazdasági és társadalmi fejlődését; garantálják az egyenletes gazdasági növekedést, a kiegyensúlyozott kereskedelmet és a tisztességes piaci versenyt, törekedve arra, hogy erősítsék gazdaságaik egységét, és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével. Nem a „megszüntetésével”, csak a „csökkentésével”, tehát nem cél a különbségek eltüntetése – így lesznek és maradnak továbbra is lemaradottak, vesztesek, és élőködhetnek tovább a győztesek. Érdemes itt elgondolkozni azon: ugyan miként is lehet harmonikusan fejlődni, ha a cél nem a különbségek eltüntetése?

A szerződésben meghatározott hatáskörök típusai:

– *Kizárólagos hatáskör*: kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust (belső piaci versenyszabályok, így pl. a teljes energiapiac vagy nemzetközi megállapodás megkötése).

– *Megosztott hatáskör*: mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Azonban itt is az Unió gyakorlata az irányadó, azaz ha Brüsszel már szabályt alkotott, akkor a tagállamnak már nincs joga ugyan ezen kérdés szabályozására, csak abban az esetben, ha erről a jogáról Brüsszel esetleg hajlandó lenne lemondani.

Ez magyarul szólva annyit jelent, hogy „*nincs rajtunk sapka*”... Az Unió bármely területen alkothat a tagállam kormánya felett átnyúlva jogszabályt. Nemzeti szuverenitásunk tehát máris a porban tiporva hever... Lássuk ezt az energetika területén.

Az *energiaügy* területén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök alkalmazandók. A Tanács, a szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen, ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel. Az Unió

– hozzájárul a transzeurópai hálózatok létrehozatalához és fejlesztéséhez az energiaipari infrastruktúra területén;

– iránymutatás-csomagot dolgoz ki, amely a transzeurópai hálózatok területén a tervezett intézkedések célkitűzéseire, prioritásaira és főbb vonalaira vonatkozik; ezek az iránymutatások közös érdekű projekteket határoznak meg;

– végrehajt minden olyan intézkedést, különösen a műszaki szabványok összehangolásának területén, amely a hálózatok átjárhatóságának biztosításához szükséges;

– támogathatja – különösen megvalósíthatósági tanulmányok, hitelgaranciák vagy kamattámogatások formájában – a tagállamok által támogatott, közös érdekű projekteket;

– a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően, egyhangúan fogadja el a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedéseket.

*Az Unió energiapolitikájának céljai* – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők:

- az energiapiac működésének biztosítása;
- az energiaellátás biztonságának garانتálása az Unión belül;
- az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása; és
- az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.

Ezek az intézkedések nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.

Megállapítható, hogy a lisszaboni szerződésbe foglalt jogi eszközök nem elégségesek a kisebb tagállamok energiapolitikai érdekeinek védelmére.

## NÉHÁNY UNIÓS ENERGETIKAI KÉRDÉS

### *A megújuló energiák*

Az Unió által erőltetett megújuló energiák felhasználása, a technológiák fejlesztése és alkalmazása csak csepp a tengerben. Ha a fogyasztást nem sikerül drasztikusan csökkenteni, akkor ennél sokkal hatékonyabb, nagyobb energiasűrűséget hordozó megoldást kell találni. A Francia Tudományos Akadémia energetikai bizottságának elemzése<sup>10</sup> rámutat: a megújulókkal kapcsolatos „víták alapján az állampolgárok akár arra a téves következtetésre is juthatnak, hogy a megújuló energiaforrások tömeges fejlesztésének köszönhetően az atomenergia és a fosszilis energiaforrások feleslegessé válnak, azoktól örökre meg lehetne szabadulni”.

A Nyugat civilizációja ma még jórészt a fosszilis energiaforrásokra épül, ezek a hajtóanyagai. Kimerülésük a civilizáció hanyatlását, megszűnését okozhatja. Ezáltal válik az energia civilizációnk egyik alapkérdésévé. Az energia helyzete, megítélése, jövőjének kérdései végigkísérik a civilizációnkat s annak jövőjét. Sajnos a nyugati civilizáció húzóereje pedig a végtelen növekedési igényű globális fogyasztás lett.

Globalizált világunkban már a fenntarthatóság értelmezése önmagában is megtévesztő: valójában a fogyasztás fenntarthatóságáról van szó, ami lehetetlen. A szükségletek alapvetően a globális fogyasztói szemlélet eluralkodása miatt növekednek. Már a növekedés koncepciója is problematikus, lévén a Föld erőforrásai végesek. A globalitásnak a jelszava a növekedés, a fogyasztás. Az ún. „modern társadalom” és a már jól ismert kapitalizmus erre épül. Ezért globális küzdelem folyik a még meglévő természeti erőforrások birtoklásáért, de ezt különféle technikákkal, például a klímahisztériával

álcázzák. Az energetika ezért vált stratégiai és napi politikai kérdéssé. Az energiaellátás létkérdései, a globális energetikai narratíva talaján, lokális szinten s így hazánkban is, az úgynevezett „ellenzék” köreiben is a „megélhetési napi politizálás” színvonalára süllyedtek. Így vált a hazai „ellenzék” a „zöld eszme” globális üzleti köreinek kiszolgálójává.

A globalizáció viszonyai között annak az országnak van túlélési esélye, amelynek elitje figyelembe veszi térsége komparatív gazdasági előnyeit-hátrányait, s amelyik elment tud állni a globalizációs erőszaknak. Az „energetikai szakma” lehetősége, hogy véleményével segítse a döntéshozókat. Örülhetünk annak, hogy 2014 óta a magyar politika hallgat a nemzeti elkötelezettségű energetikusokra. Hazánk már korábban felismerte a Francia Akadémia állásfoglalásában most megfogalmazott igazságokat, amit a Nemzeti Energiastratégia tartalmaz (NFM, 2012).

### *Erőforráskérdések*

Aki ma kapacitást teremt, az évtizedekre szóló gazdasági, társadalmi, politikai stabilitást, más szóval biztonságot teremt. Az ellátás biztonságának garantálásához a jelenlegi torz versenypiac nem járul hozzá, tehát a felelős kormányok beavatkozására, irányítására mindig is szükség volt/van/lesz. Ezt a jogot és az ellátásbiztonság szintje megítélésének és korrekciójának a jogát egyetlen nemzettől és annak kormányától sem lehet elvitatni. Az abszolút biztonságra csak törekedhetünk, de azt sosem érhetjük el, így a kormányok bármely javító intézkedése indokolt, ha a javítás ténye megállapítható. A biztonságra való törekvés viszont a társadalom teherbíró képességének a függvénye.

Az energiaszektor meglehetősen tőkeintenzív szektor. A kereslet-kínálat és árak 20-30 évre előrebecslése bizonytalan. Ezért a hosszú távú döntéseket csak közösségi/kormányzati felelősséggel, a tényleges társadalmi szükségletek kielégítésének a szándékával, a szükséges cselekvés időpontjában rendelkezésre álló információk alapján lehet és kell meghozni. Emiatt kényszerült Nagy-Britannia kormánya is, az atomerőmű létesítése érdekében, évtizedekre előre garanciát vállalni az áram árára.<sup>11</sup>

A kockázatot az ellátásért felelős állam kénytelen vállalni, mivel az ellátásért felelősséggel nem tartozó piaci szereplők azt nem vállalják. Magyarország azért bővíti az atomerőművet, mert nincs más reális alternatíva az ország villamosenergia-ellátására (Enpol2000, 2017).

### *Környezetvédelmi kérdések*

A világméretű közbeszédben, s így a párizsi konferencia propagandájában is, a világot meghatározó gazdasági-politikai erők az éghajlatváltozást az „emberi tevékenység” következményének állították be, mintha az demokratikusan, konszenzussal elfogadott intézkedésekkel megváltoztatható lenne. Ezzel sikerült szétteríteni, személytelenné, megfoghatatlanná tenni a tőke felelősségét az emberi társadalmat valóban fenyegető veszélyek kialakulásáért. Az emberi felelősségnek ez az értelmezése eltereli a figyelmet a valódi okokról.

A nemzetek fennmaradásának egyik feltétele az állampolgárok életfeltételeinek, közte az energiaellátásának biztosítása.

Minden energiatermelés, vagyis energiaátalakítás visszafordíthatatlan, növeli az entrópiát, rombolja a környezetet. Az ember elhasználja, tönkreteszi a világot. Akár filozófiai, akár hitbeli megfontolásból, mindnyájunknak úgy kellene élni, hogy az egész világért is felelősek vagyunk. Másrésztől azonban elsősorban a ránk bízott családunkért, kisebb közösségünkért, nemzetünkért vagyunk felelősek: föl kell nevelni a gyermekeinket. Nem erkölcsös a globális tőke valós céljait leplező „környezetvédelem” ürügyén gyermekeink jövőjére hivatkozni, akik, ha így megy tovább, meg sem születnek. A saját életüket szeretnék az emberek megélni, persze az utódaikra is gondolva. Az lenne erkölcsös, ha a nemzetek erőforrásaikkal arányosan segítenék elő a jó irányú változásokat, a „világproblémák” megoldását. Vagyis a gazdagoknak kellene példát mutatni, s nem a szegényebb országokat zsarolni (Járosi–Héjjas, 2015). A teljes régiókat ellátó központosított rendszerek és piacok kiépülése miatt egyre jobban elhalványul az egészséges félelem, kockázati érzék, amely az ellátás biztonsága iránti komfortérzet és végül a felelősség eltolódásához vezet. Azok az országok, régiók, amelyek a közös megoldásokra támaszkodnak, egyre kiszolgáltatottabbakká válnak, és ezt csak későn vagy egyáltalán észre sem fogják venni.<sup>12</sup>

## ÖSSZEFOGLALÁS

A villamosenergia-szektorban az árak növekedése csak későn jelzi a beruházás szükségességét. Amikor a beruházási döntéstől számítva a következő erőmű elindul, már jócskán kialakulnak részleges áramszünetek, korlátozások. Erre több példát is találunk az elmúlt időszak árampiaci történéseiben. Mindegyik esemény eltérő problémából indult, de ugyanaz lett a végeredménye: nagyobb régiókra gyorsan kiterjedő áramki-maradás.

Ez rávilágított arra a tényre, hogy amennyiben kézben akarjuk tartani az ellátásbiztonságot, és ez egyik vezérlő elvünk, akkor léteznie kell egy független szakmai szervezetnek, amely éveken előre jelzi, hogy mikor kell elindítani egy erőmű tervezését, építését és üzembe helyezését ahhoz, hogy a hasonló jelenségeket elkerüljük.

Nyilván nem mindegy, mit építünk (atom, szén, gáz, víz vagy megújuló), mind-egyiknek eltérő a beruházásiidő-igénye, költsége és a teljesítménye. Fontos megemlíteni, hogy vannak feltételek is, ezek alapján egyáltalán nem biztos, hogy egy adott erőműtípus megépíthető-e, vagy sem. A korlátok egyben behatárolják a megoldási lehetőségeket is. Tehát a beruházásindukció megjelenését követően még legalább 2-3 év az az idő, amit a lehetőségek kutatásával kell tölteni, majd elő kell teremteni az ehhez szükséges forrásokat is. Tapasztalatból mondhatjuk, hogy egy erőmű megépítése – típusától függően – a felmerülés és üzembe helyezés közötti időt tekintve mintegy 7-10 év.

Sajnos az uniós Téli csomag tervezete alapján elmondható, hogy míg a megújuló-energia-technológiák elterjesztését az Unió beárazta, addig az ellátás biztonságának beárazása a mai napig nem történt meg. Kérdéses, hogy a német energiapolitika Eu-

rópára történő erőtetése elviszi-e a tagországokat a falig, és jelentős és súlyos regionális ellátási problémákkal fogunk szembenézni, vagy a kijózanodás esetleg hátrányos gazdasági események nélkül lejátszódik.

Az ellátás biztonsága kezelésének hiánya súlyos hiba.

*Következtetések:*

– Nincs energiaunió, az ellátásbiztonságot/felelősséget az uniós szabályozás nem garantálja, annak megteremtése/viselése tagállami hatáskör.

– Az uniós szabályozás gyakorlatilag csak a már megtermelt, beszerzett energia kereskedelmével, a szállító/elosztó infrastruktúra kérdéseivel foglalkozik.

– A rövid távú határköltségre alapozott piaci szabályozás nem biztosítja a szükségesé váló új kapacitások létrehozását.

– Új kapacitások gyakorlatilag csak tagállami garanciával létesülhetnek.

– A kisebb tagállamok energiapolitikai érdekei az EU-bürokrácia dzsungelében nehezen érvényesíthetők, viszont a nagyok által korlátozhatók.

– Az uniós szabályozásnak nem célja az egyes régiók közötti különbségek kiegyenlítése, ezért a nagyok erőfölénye érvényesül.

– Az uniós jogi eszközök nem elégségesek a kisebb tagállamok érdekeinek védelmére.

– A környezetvédelmet a szénmentes/zöldenergia-termelésre egyszerűsítve, a megújulókat indokolatlanul felértékelik, kivonják a piaci szabályozás hatálya alól.

– A szén- és atomerőművek leállítása politikai indíttatású, középtávon az energiaellátás biztonsága csak a fosszilis energiatermelés fenntartásával lehetséges.

– Az emberiség számára szükséges energiát – ha nem csökkenti a fogyasztását – évezredek távlatban, a mai tudásunk szerint, csak az atomenergia tudja biztosítani. Az ehhez szükséges „nyersanyag” rendelkezésre áll.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>.

<sup>2</sup> Agency for the Cooperation of Energy Regulators, avagy az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége, [www.acer.europa.eu/hu/Lapok/default.aspx](http://www.acer.europa.eu/hu/Lapok/default.aspx). Az Ügynökséget a harmadik energiaügyi csomag hozta létre, hogy tovább segítse a villamos energia és a földgáz belső energiapiacának megvalósítását. Az ACER hivatalosan 2011 márciusában kezdte meg működését, a szlovéniai Ljubljánában található székhellyel. Az európai energiaszabályozók közötti együttműködést támogató független európai struktúra révén biztosítja, hogy a piaci integráció és a szabályozási keretek harmonizálása az uniós energiapolitikai célkitűzések keretei között valósuljon meg. Ezek a célkitűzések az alábbiak megteremtését szolgálják: egy versenyképesebb, integrált piac, ahol a fogyasztóknak több választási lehetősége van; egy hatékony energetikai infrastruktúra, amely garantálja az energia határokon átnyúló, szabad mozgását és az új energiaforrások szállítását, ezáltal növelve az ellátás biztonságát az uniós vállalkozások és fogyasztók számára; egy ellenőrzött, átlátható energiapiac, amely a fogyasztóknak garantálja a tisztességes, a költségeket tükröző árakat, és megakadályozza a visszaéléseket. Az ACER tehát központi szerepet játszik az egységes energiapiac megteremtésében!

<sup>3</sup> Az áramimport mértéke pl. Magyarország esetében éves átlagban 2016-ban már jóval meghaladta a 30%-ot, az ára éppen a paksi atomerőmű által termelt áram ára felett volt. Ez azt jelenti, hogy míg a magyar árampiacon a paksi áram szinte teljes mértékben elkel, addig pl. a lignit- vagy gázalapú ter-

melésre berendezkedett erőművek termelését az import korlátozza, egyúttal drágábbá is teszi, mert a kihasználtságuk is csökken. Így lassan a hazai erőműpark is tönkremegy, leépül, megszűnik. És valahol itt sűrül az ellátás biztonsága és a nemzeti szuverenitás. Hasonló folyamatot tapasztalhattunk pl. a hazai cukorgyárak nyugat-európai piaci szereplők által leveleznyelt tönkretétele kapcsán: 12 hazai gyárat tettek tönkre és szereltek le, és mióta elhalt a hazai cukoripar, azóta a cukor ára a háromszorosára növekedett, csak külföldi szállítótól szerezhetjük be a terméket. A mezőgazdaság részére okozott kárról nem is szólva. Csak a magyar ugarra van szükség...

- <sup>4</sup> Graham Weale angol származású professzor évtizedek óta Németországban él, angol létére ott is telepedett le. Elmondása szerint azért, mert „Németország Európa közepe és gazdasági motorja, így a legérdekesebb kutatási célterület a közgazdászok részére is”. Kutatási területe az energiapiacok átalakításának vizsgálata. Az RWE AG (a legnagyobb német energiaszolgáltató) igazgatóságának kilenc évig volt tagja. Dolgozott az ExxonMobil, a Deloitte cégeknél. Tagja az Európai Bizottság energiapiacok átalakításával kapcsolatos szakmai tanácsadó testületének, az Energy Transition Commissionnek (Energiapiacok Átalakítási Bizottsága). Gyakorlatilag közvetlenül szemlélte a Téli csomag fejlődését, így a szakmai véleményének kialakítására volt elegendő ideje és anyaga. Hosszabb ideje német állampolgárként pedig kifejezetten érdekes megismerni a német villamosenergia-piac és az Energiewende működéséről kifejtett véleményét.
- <sup>5</sup> Blackout: Az országos hálózat teljes összeomlása, a hálózat legjelentősebb üzemzavari eseménye, amelyre hazánkban már volt példa 1985 telén. Két nap kellett a hálózat felépítésére a téli hideg időjárásban. Hasonló esemény volt Kaliforniában és a New Yorkban bekövetkezett sötét éjszakák időszakában.
- <sup>6</sup> Central Europe Energy Partners, vagyis Közép-európai Energiapartnerség.
- <sup>7</sup> CEEP' Position Paper on the Regulation and the Directive on the internal market in electricity and the revision of the RES Directive.
- <sup>8</sup> „We highlight however that the rapid economic growth necessary to catch up with the EU's average GDP remains the priority for the most of Central European countries...”
- <sup>9</sup> A hurokárámok káros hatása már 2010 környékén érzékelhetővé vált a V4-ek piacain. A jelenség lényege, hogy a Németország északi részein működő szelerőművekben termelt áram nem tud eljutni az országon belül a déli energiafogyasztó ipari régióba, csak a szomszédos országokon keresztül. Nincs és nem is tudnak létesíteni ilyen nagyfeszültségű átviteli gerinceket Németországban belül. Ez azt jelenti, hogy Németország más országok hálózati kapacitását használja a saját céljaira. Viszont azt is jelenti, hogy amikor egy országnak szüksége lenne többlet-villamosenergiára, akkor ahhoz külföldi piacokról esetenként nem tud hozzájutni, mert a német áramok lefoglalják az átvitelre alkalmas és képes keresztmetszetet. A németek ezért a külső „szolgáltatásért” semmilyen ellentételezésre nem hajlandóak, ami további vita tárgyát képezi az érintett nemzeti hatóságok s a piacot szabályozók között. A német hurokárámok a magyar árampiacon is mérhető hatással voltak/vannak.
- <sup>10</sup> A Francia Tudományos Akadémia energetikai bizottságának 2017. április 19-ei elemzése. [www.academie-sciences.fr/pdf/rapport/lpdv\\_190417.pdf](http://www.academie-sciences.fr/pdf/rapport/lpdv_190417.pdf).
- <sup>11</sup> Az Unióban kettős mérce érvényesül: a brüsszeli bürokrácia Cameronnal nem mert ujjat húzni. Az energiapolitikai diszkrimináció csak egyik megjelenési formája a kettős mércének nevezett gyakorlatnak. Magyar nyelvünk szerint ez hamisságot jelent. A többi válságjelhez (kétébességes EU, migránsválság) hasonlóan ez is az Unió szétfűződésének jele. A látszategység propagandája mögött egyre inkább az „egyenlőbbek” diktatúrája bontakozik ki, ami az EU végét jelentheti. A gyengébb tagállamok hosszú távú fennmaradását csak a nemzetállamok kormányainak felelős politizálása biztosíthatja.
- <sup>12</sup> Belgium több alaperőmű létesítésére alkalmas telephelye mára a francia EDF tulajdonába került, és a szomszédos Franciaországból komoly villamosenergia-importra szorulnak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Enpol2000 (2017): *A paksi bővítés egységes irányítást igényel*. Az Energiapolitika 2000 Társulat állásfoglalása. <http://enpol2000.hu/dokumentumok/allasfoglalások/article/67-%C3%8111%C3%A1sfoglal%C3%A1-sok%20/610-a-paksi-bovites-megvalositasa-egyseges-iranyitastigenyel>.



- Járosi Márton – Héjjas István (2015): Klímavédelem helyett ökológiai megtérés. *Magyar Nemzet*, 2015. július 20. [www.enpol2000.hu/szakmai-keres/klimavedelem/article/Szakmai%20keres%C5%91/30-Kl%C3%ADmav%C3%A9delem/524-klimavedelem-helyett-okologiai-megteres](http://www.enpol2000.hu/szakmai-keres/klimavedelem/article/Szakmai%20keres%C5%91/30-Kl%C3%ADmav%C3%A9delem/524-klimavedelem-helyett-okologiai-megteres).
- NFM (2012): *Nemzeti Energiastratégia 2030*. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti%20Energiastrat%C3%A9gia%202030%20teljes%20v%C3%A1ltozat.pdf>.
- Szergényi István (2015): *Energia, civilizáció, szintézisigény*. Typotex Kiadó, Budapest, 2015, [www.enpol2000.hu/component/resource/article/3-Aktu%C3%A1lis/536-energia-civilizacio-szintezisigenykonyvbemutato](http://www.enpol2000.hu/component/resource/article/3-Aktu%C3%A1lis/536-energia-civilizacio-szintezisigenykonyvbemutato).

*Árva László – Mádi László*

# Az élőmunka terheinek csökkentése az egészségbiztosítási rendszer finanszírozásának átalakítása révén

## Cutting Labour Costs Through the Transformation of Healthcare Financing



### *Összefoglalás*

A magyar gazdaság versenyképességének egyik legnagyobb problémáját – az elmúlt évek jelentős kormányzati korrekciói ellenére – az élőmunka túladóztatása jelenti, mely probléma elsősorban a társadalombiztosítási járulékok túl magas elvonási szintjéből fakad. Ennek a következménye többek közt a képzett munkaerő kivándorlása, valamint a vállalkozások adóelkerülő magatartása is. A szerzők szerint ezen a gondon segíthetne az a fiskalizációnak nevezett technika, amelyet Nyugat-Európában több helyen is alkalmaznak, elsősorban az egészségügy finanszírozására. Ebben a modellben nem az élőmunkára terhelik az egészségügy finanszírozását, hanem az általános adóbevételekre terítik szét azt.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** H25, H30, H51, H72

**Kulcsszavak:** fiskalizáció, adóék, társadalombiztosítás, skandináv országok, egészségügy

---

DR. ÁRVA LÁSZLÓ, az École Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers (ESSCA) budapesti tagozatának professzora (laszlo.d.arva@gmail.com), DR. MÁDI LÁSZLÓ fejlesztéspolitikai szakértő, Nemzetgazdasági Minisztérium, főiskolai tanár, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola (drmadilaszlo@gmail.com).

*Summary*

In spite of the government's efforts to rectify it, one of the biggest concerns the Hungarian economy – in terms of competitiveness – is the excessive taxes levied on labour, primarily due to high levels of social security contributions. This results in, among others, the exodus of qualified labour and the tax aversion of businesses. In the authors' opinion, this problem could be solved by a technique called fiscalisation, applied at several places in Western Europe, primarily to finance healthcare. In this model, instead of funding healthcare from taxes on labour, these costs are dispersed over general taxes.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** H25, H30, H51, H72

**Keywords:** fiscalisation, tax wedge, social security, scandinavian countries, health care system

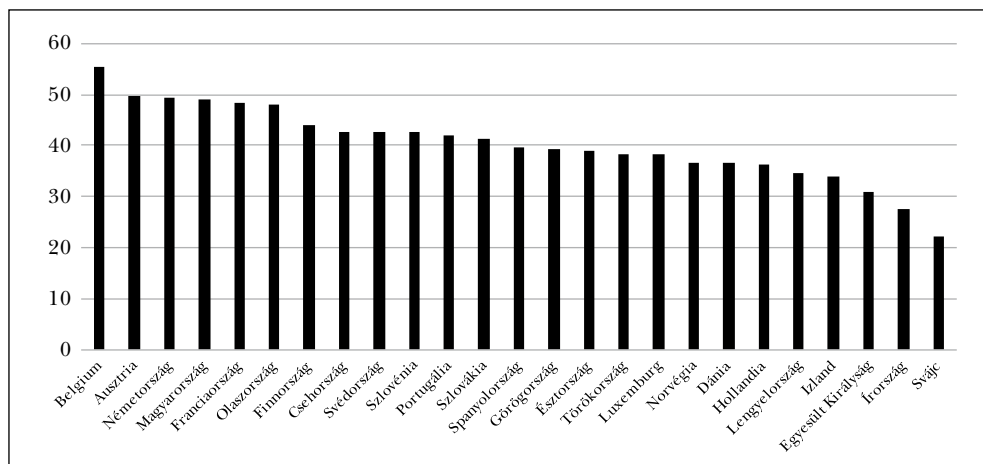
---

A tanulmány szándékosan nem foglalkozik a nyugdíjrendszerrel, hanem csupán az egészségügyi, illetve a munkaügyi rendszerre koncentrálnak. Egyrészt azért teszi ezt, mert Nyugat-Európában a társadalombiztosításban elsősorban itt alkalmazzák a fiskalizációt, másrészt pedig a nyugdíjrendszernek megvan a maga sokrétű problémahalmaza, amelyet sokkal nehezebb kezelni. A fiskalizációt az állami egészségügyi rendszer finanszírozására Nyugat-Európában többek közt Nagy-Britanniában, Svédországban és Finnországban használják, míg Franciaországban fiskalizáció alatt minden olyan technikát értenek, amikor valamilyen adóbevételből finanszírozzák a társadalombiztosítási ellátásokat.

Hazánkban az úgynevezett adóék – vagyis a bérekre eső közterhek (adók és járulékok) aránya a bruttó bérekhez képest – az egyik legmagasabb Európán belül, bár az elmúlt évtizedben mintegy 7 százalékponttal csökken (lásd Giday, kéziratban). Számos elemzés készült az élők munkát terhelő túlzottan magas elvonások káros hatásairól. 2015-ben az egyedülálló, átlagos jövedelmekkel rendelkező munkavállaló esetében az OECD statisztikái szerint Európában csak Belgiumban, Ausztriában és Németországban voltak arányaiban magasabbak a munkabérek terhelő közterhek, mint Magyarországon. A gyermekes családok esetében természetesen az adóék nem ilyen magas, mivel a családi pótlék kompenzálja azt.

Ezek a magas közterhek hozzájárultak a nettó bérek alacsony szintjéhez Magyarországon, ami viszont ösztönzőleg hatott az elvándorlásra, az emigrációra. A KSH Népeségtudományi Kutatóintézete szerint 2013-ban a külföldön élő magyar állampolgárok száma 350 ezer volt, ami a teljes hazai népesség mintegy 3,5%-át jelenti. Ugyanakkor a magyarországi születésű külföldön élő népesség aránya az ENSZ becslése szerint 5,1% volt 2013-ban. Eszerint mintegy 350–510 ezer magyar születésű állampolgár élt és/vagy dolgozott – hosszabb vagy rövidebb ideig – külföldön. A statisztikai számbavétel nehézségei miatt azonban a valóságban ennél többen is dolgozhatnak változó rendszerességgel külföldön.<sup>1</sup>

1. ábra: A bérek közterhei (adók és kötelező tb-befizetések), a munkabérek %-ában, az átlagjövedelem 100%-án, gyermektelen, egyedülálló személy esetében, 2015-ben



Forrás: OECD, 2017

Természetesen az élők munkáját terhelő magas elvonások csak egy – de nem elhanyagolható – oka a hazai nettó bérek viszonylagosan alacsony szintjének s az abból következő kivándorlásnak. Legalább ilyen fontos tényező a bruttó bérek alacsony szintje, ami a hazai munkaerő alacsony termelékenységéből, illetve a történelmi örökségből is következik. Ezen a problémán elsősorban minőségi képzéssel lehetne segíteni.<sup>2</sup> Ebben a cikkben azonban nem célunk ennek elemzése, ugyanis a bruttó bérekhez képest jelentősen elmaradó nettó bérek már önmagukban is jelentős mértékben hozzájárulnak a munkaerő elvándorlásához. Ezen túl a bruttó bérek emelését a munkaerő képzése révén csak viszonylag lassabban, többévi munkával lehet a képzés javítása révén orvosolni, a bérekre terhelt túl magas elvonások azonban – amint ezt látni fogjuk – viszonylag gyorsan orvosolhatók.

A Magyarországról történő kivándorlás további komoly problémája, hogy a kivándorlók nagy része magasabb iskolai végzettséggel rendelkezik, s alapvetően az átlagnál mozgékonyabb, inkább vállalkozó szellemű ember. Ezeknek az embereknek az elvesztése hosszabb távon a magyar gazdaságnak komoly érvágást jelent, és a munka termelékenységének javulását erősen fékezheti, emellett fokozza a demográfiai gondjainkat is.

Napjainkban, amikor a munkabérekre terhelt nagyon magas elvonások miatt a magyar munkavállalók egyre nagyobb számban távoznak magasabb nettó bérek reményében Nyugat-Európába (s emiatt a költségvetési befizetések visszaesnek, vagy legalábbis nem nőnek a lehetséges mértékben), felmerül a kérdés, hogy hogyan is lehetne finanszírozni az egyre növekvő állami kiadásokat? Lehetne persze azt mondani, hogy költsön az állam kevesebbet felesleges dolgokra; de ez csak egy nem realizálható óhaj lenne, hiszen a közismert Wagner-törvény szerint az állami kiadások aránya a GDP-n belül folyamatosan növekszik az elmúlt évszázadok során. S ráadásul nincs is jele an-

nak, hogy ez a tendencia megforduljon. (Ennek az állításnak az igazolására lásd például Lamartina–Zaghini, 2010.)

### HOGYAN, MILYEN JELLEGŰ FORRÁSOKBÓL LEHET FINANSZÍROZNI AZ ÁLLAM EGYRE NÖVEKVŐ IGÉNYEIT?

Alapvetően három nagy típusa lehet az állami kiadások finanszírozásának:

– Általános adóbevételeken keresztül, amikor minden gazdasági szereplőre (minden termelési tényezőre és tevékenységre), gazdasági szektorra vagy tevékenységre semlegesen vetnek ki adót – ezt nevezhetjük költségvetési (vagy fiskális) finanszírozásnak is.

– Diszkriminatív finanszírozásról, amikor a gazdasági tevékenységek, ágazatok, illetve a gazdasági szereplők csak egy meghatározott, korlátozott részére vet ki különadókat vagy illetékeket az állam.<sup>3</sup> Ilyen volt például a magyar történelemben a „kulákadó” (a gazdag parasztokra egy adott politikai ideológia alapján kivetett különadó), vagy ilyen típusúak a jelenleg korlátozni kívánt nagy nemzetközi vállalatokra kivetett különadók, illetve a bizonyos importtermékekre szelektíven kivetett hazai gazdaságvédő adók is. De ilyen típusúnak minősíthető az egészségre káros tevékenységek vagy termékek visszaszorítását célzó chipsadó, illetve a dohánytermékekre és alkoholkészítményekre kivetett jövedéki adó is.

– Lehet akár közvetett módon, az állami tevékenységeket külföldről származó bevételek révén is finanszírozni, mint például a győztes háborúk után beszedett hadisarc, vagy olyan területfejlesztési támogatások, amelyeket például az EU juttat a szegényebb tagországoknak. Hazánkban az EU-támogatások bizonyos szempontból paradox módon – a vesztes hidegháborút követő – egy, a győztesek által önként fizetett hadisarcnak tekinthetők, amilyen a második világháborút követő Marshall-segély is volt.

Érdekes, hogy napjainkban a fejlett országok jelentős részében a társadalombiztosítási rendszer bevételei alapvetően diszkriminatív jellegűek, amelyeket nem költségvetésből, hanem csak és kizárólag az élők munkából szerzett jövedelmekre, vagyis a bérekre kivetett járulékból finanszíroznak. Ennek a gyakorlatnak a következtében azonban az élők munkája ezekben a fejlett országokban aránytalanul megdrágul.

Az ilyen jellegű finanszírozás alapvető oka nem logikai, hanem történeti. A mai értelemben vett társadalombiztosítás a 19. század utolsó évtizedei előtt ugyanis sehol sem létezett. Csak önkéntes magánbiztosítások álltak rendelkezésre egészségbiztosítási, illetve nyugdíjbiztosítási célokra, amelyekhez később „csatlakozott” a munkanélküliség esetére kötött foglalkoztatási biztosítás. Bismarck kancellár – aki szívesen vert másokat költségekbe az állam helyett – kitalálta, hogy oly módon lehetne a német munkásság lojalítását megvásárolni, hogy kötelezővé teszi a nyugdíjbiztosítást, annak díjait pedig részben a munkaadókra terhelik. Ezt követően egyre több országban vették át ezt a rendszert, majd a németekhez hasonlóan kötelezővé tették az egészségbiztosítást, illetve a második világháborút követően a munkanélküli-biztosítást is.

Történetileg a társadalombiztosítás (amint azt a magyar neve is mutatja) egy biztosítási – alapvetően öngondoskodó – rendszerből nőtt ki. Ezért a finanszírozásában még

ma is fontos szerepet kapnak a bérek arányában történő, biztosítási jellegű befizetések. Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a rendszert ugyan magyarul társadalombiztosításnak hívják, de angolul azt social securitynek, franciául pedig sécurité sociale-nak nevezik, amely kifejezések nem annyira biztosítást, hanem társadalmi biztonságot jelentenek. Az angol és a francia kifejezések tehát – nem véletlenül – nem szinonimái a magyar szóhasználatnak, hanem eltérnek attól. Ez azért is fontos, mert bár a társadalombiztosítás kezdetben eredendően biztosítási alapokon működött, később azonban sok országban egyre inkább megváltozott a jellege, finanszírozási módja, hiszen kötelező módon fizetendő, egyoldalúan a bérekre terhelt, adószerűen beszedett elvonásokból fedezték azt.

Ma Magyarországon az évtizedes hagyományoknak megfelelően „kvázibiztosítási” rendszerben működik az egészségügyi ellátórendszer, a nyugdíjrendszer, valamint a munkaügyi ellátórendszer is. A jobb megértés érdekében először is vessünk egy pillantást a bérekre terhelt elvonásokra hazánkban!

*A bruttó bérből Magyarországon 2017-ben a munkavállalónál levonásra került:*

- 15%-os személyi jövedelemadó,
  - 7%-os egészségbiztosítási járulék (4% természetbeni, valamint 3% pénzbeli járulék),
  - 10%-os nyugdíjbiztosítási járulék,
  - 1,5%-os munkaerőpiaci járulék,
- azaz összesen 33,5%.*

*A munkáltatótól hazánkban levonásra kerül:*

- a szociális hozzájárulási adó, ami 22% (2017. január 1-jétől) és a
- 1,5% szakképzési hozzájárulás.

A szociális hozzájárulási adóból részben a nyugdíjkasszát, részben pedig az egészségkasszát finanszírozzák (sajnos nem lehet megmondani, hogy pontosan milyen arányban, vagyis hogy mennyi jut ebből az egyes alrendszerekre), míg a szakképzési járulékot a szakképzés fenntartásán túl – a munkaerőpiaci járulékkal együtt – nagyrészt a szakképzési és a munkaügyi rendszer fenntartására fordítják.

Ez a rendszer nemcsak áttekinthetetlen és – valószínűleg feleslegesen – bonyolult, de a gazdaság normál működése szempontjából erősen torzít azzal, hogy egyoldalúan megdrágítja az élők munkáját (mesterségesen eltéríti egy erőforrás költségintjét).

## A BÉREKRE TERHELT, TÚLZOTTAN MAGAS ELVONÁSOK KÖVETKEZMÉNYEI

Azáltal, hogy a bérekre terhelt magas közterhek aránytalanul drágítják az élők munkáját, ez a versenyképességet is negatívan befolyásolja. De ezen túl további gazdasági és társadalmi károkat is okoznak a magas élők munkaterhek:

– *Ennek nyomán más erőforrások relatíve olcsók lesznek, s ezért ez a helyzet alacsonyabb foglalkoztatási szint kialakulását eredményezi.*

– *A munkaerőn kívüli egyéb erőforrások (elsősorban a tőke) relatív olcsósága az élők munkája gépesítésével történő kiváltását ösztönzi, ami jelentős hosszú távú szociális problémákat okoz, mert a fiatalok nem tudnak megfelelő foglalkoztatást találni (ennek látszólag el-*

lentmondhat a jelenleg hazánkban és a környező országokban kialakult munkaerőhiány, de ennek a jelenségnek az alapvető oka az, hogy a munkavállalók jelentős tömegben elkezdtek kivándorolni a magasabb béreket fizető nyugat-európai országokba).

– *A magas béreket terhelő elvonások ösztönzik a nem bejelentett vagy csak részlegesen bejelentett munkavégzést.* Ennek következtében a munkáltatók vagy egyáltalán nem jelentik be a munkavállalóikat, vagy csak részlegesen (jellemző módon, minimálbéren vagy részdíós foglalkoztatás formájában) teszik ezt meg, aminek következtében a teljes mértékben legális foglalkoztatottak terhei szükségképpen még magasabbak kell, hogy legyenek annak érdekében, hogy nullszaldós maradjon a társadalombiztosítási kassza.

– *A nyomott legális bérekkel foglalkoztatott munkavállalók hosszabb távon szociális problémákat generálnak,* hiszen nyugdíjba menetelük után nyilvánvalóan nem lesznek képesek a nyugdíjuktól elfogadható életszínvonalat fenntartani. Ez a helyzet pedig állandósult nyomást fog gyakorolni a döntéshozókra, hogy a legalacsonyabb nyugdíjakat az átlagos mértékűnél jobban emeljék, ami pedig a járulékkerhek további emelését kényszerítheti ki.

– *A fejlettebb országok felé irányuló „agyelszívás” (brain drain) nem állítható meg,* mivel képtelenség sokkal magasabb béreket fizetni az olyan félperiferiális országokban, mint Magyarország is, hiszen itthon a magas bérköltségek jelentős része elmegy a járulékok és az adók fizetésére.

– *A kkv-szektor különösen súlyosan érintik a magas elvonások.* Különösen igaz ez azon vállalkozások esetében, amelyek teljesen vagy nagyrészt legálisan foglalkoztatnak. Az érintett kkv-k esetében még az a relatív bérelőny, ami a multinacionális, több országban működő vállalkozások esetében előmozdíthatja a nyereséges működést, sem kompenzálja ezt. A több országban működő nemzetközi vállalkozások ugyanis a termékeiket és szolgáltatásaikat rendszerint a viszonylag alacsonyabb bérű keleti országokban (így például Magyarországon) állítják elő, a magasabb bérű, gazdagabb nyugati országokban pedig magasabb áron értékesítik azokat. Ez még úgy is megéri számukra, ha Magyarországon a magas elvonások miatt a bérköltségek magasabbak, de azok még így is jócskán elmaradnak a nyugati bérköltségektől.

#### EGY ALTERNATÍV MEGOLDÁS:

#### A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS RÉSZLEGES FISKALIZÁCIÓJA

Tehát – amint láttuk – semmilyen közgazdasági logika nem kényszerít arra, hogy a társadalombiztosítás egészét a bérekre terhelt elvonásokból finanszírozzuk, sőt kijelenthető, hogy inkább közgazdasági és társadalmi károkat okoz ez a rendszer. A fejlett nyugati országokban elő is fordul, hogy a munkabérekre vetített járulékok helyett (legalább részlegesen) a költségvetés bevételeiből fedezik a társadalombiztosítási alrendszer egyes kiadásait, s ezt a megoldást (elsősorban francia nyelvterületen) „la fiscalisation”-nak, magyarul „fiskalizációnak” nevezik.<sup>4</sup>

A fiskalizáció példái között említhetők Nagy-Britannia vagy a skandináv országok költségvetésből finanszírozott egészségügyi rendszerei, valamint Franciaország, ahol szintén részleges fiskalizációra került sor. Gyakorlatilag azonban az is fiskalizációnak minősíthető, amikor a közelmúltban hazánkban a társadalombiztosítási rendszer de-

ficitjét folyamatosan a költségvetésből fedezték (Lentner, 2013). Ezt a fiskalizációt a kormány a Nemzetgazdasági Minisztérium előrejelzése szerint 2020-ig rendszerben is kívánja tartani. A társadalombiztosítási rendszer (a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási alapok) támogatása a költségvetésből a Nemzetgazdasági Minisztérium (2016) előrejelzése szerint Magyarországon 2015-ben 560,0 milliárd forint volt, 2020-ban pedig várhatóan 1066,8 milliárd forint lesz. Vagyis napjainkban a társadalombiztosításon belül már ténylegesen jelentős fiskalizálás figyelhető meg. Ez a fajta fiskalizáció ugyanakkor a jövőben lehetővé teheti, hogy a nyugdíjbiztosítási alap és az egészségbiztosítási alap egyenlegei nullszaldósak legyenek, szemben a nyugdíjassza 2015-ös 4,6 milliárd forintnyi többletével és az egészségbiztosítási alap 30 milliárd forintnyi hiányával. (Az elmúlt években tapasztalt gyakorlat alapján igazából nincs is értelme a társadalombiztosítás egyes alapjainak hiányairól beszélni, hiszen azokat a költségvetés automatikusan feltölti.)

A társadalombiztosítás fiskalizálása azonban hazánkban nem kimondott és rendszer-szintű, hanem inkább véletlenszerű és – a költségvetés egészén belül – sokkal kevésbé áttekinthető, mint néhány nyugat-európai egészségügyi rendszer finanszírozási modellje.

#### AHOL A FISKALIZÁCIÓNAK NINCS HELYE

Miközben az egészségbiztosítási rendszer fiskalizációja, illetve a költségvetésből történő finanszírozása nemcsak lehetséges, hanem egyenesen kívánatos is lenne (s később látni fogjuk, hogy számos európai országban van is példa erre), addig a nyugdíjak esetében ez a megoldás nem látszik megvalósíthatónak. Ugyanis az emberek általában ragaszkodnak ahhoz, hogy nyugdíjba vonulásuk után ne nagyon csökkenjenek a jövedelmeik az aktív éveikhez képest, s erre valamilyen garanciát is kapjanak. Ezt az elvárást pedig csak úgy lehet (ma legalábbis) eredményesen megoldani, ha a nyugdíjakat az egyéni nyugdíjszámlák alapján számolják ki. Bár hosszabb távon lehetséges az is, hogy a nyugdíjak fiskalizációja mellett kerüljön sor a nyugdíjak és az aktív évek során megkeresett jövedelmek arányosítására, az azonban valószínűleg társadalmilag sokkal nagyobb ellenállást válthatna ki, s ezért is sokkal nagyobb költségvetési erőforrásokat igényelne, mint az egészségügy fiskalizációja. Éppen ezért csak az egészségügy fiskalizációját szorgalmazzuk, a nyugdíjrendszert nem. Ugyanakkor úgy véljük, hogy az egészségügy fiskalizációja esetén nem marad logikus helye a rendszerben a szakképzési hozzájárulásnak és a munkaerőpiaci járuléknak sem, ezért ezeket az ellátásokat szintén a költségvetésből kellene finanszírozni. A következőkben fiskalizáció alatt mindig az egészségügy és a munkaügyi és szakképzési rendszer fiskalizációját értjük. Az ezen a területen meghozott döntés nemcsak a bérek közterheit csökkenthetné jelentős mértékben, de a jelenleg szükség-telenül bonyolult adózási és társadalombiztosítási rendszert is áttekinthetőbbé tenné.

#### MENNYIT JELENT A FISKALIZÁCIÓ A NETTÓ BÉREKET ILLETŐEN?

Mindenképpen meg kell vizsgálni, hogy a fiskalizáció nyomán mennyivel lehetne növelni a nettó béreket. A munkáltató által fizetett szociális hozzájárulási adó 2012. janu-



ár 1-jétől 2016. december 31-ig a bruttó bérek 27%-a volt, ez 2017. január 1-jétől már csak 22%. Úgy tekinthetjük, hogy a szociális hozzájárulás (vagy röviden szocho) körülbelül fele megy egészségbiztosításra, a másik fele pedig nyugdíjra. A tervezett fiskalizáció után a szociális hozzájárulást csak és kizárólag nyugdíjakra lehetne fordítani, és mivel jelenleg azt nagyrészt fele-fele arányban a nyugdíjrendszerre és az egészségügyi rendszerre fordítják, ezért a jelenlegi 22% automatikusan 13%-ra csökkenne. Ezen túl a szakképzési járulék 1,5%-os befizetése is eltűnne.

A bérekre eső elvonások ma és az egészségügy (és a munkaügy) fiskalizációja után (a bruttó bérek százalékában) jelentős különbséget mutatnak majd fel, amelyet az 1. táblázatban foglalunk össze:

1. táblázat: Az élők munkát terhelő elvonások ma és az egészségügyi illetve a munkaügyi kiadások fiskalizációja után (%)

	2017	A javasolt fiskalizáció után	Különbség (csökkenés) százalékpontban
<b>Munkavállalókat terhelő befizetések (%)</b>			
<b>Szja</b>	15	15	0
<b>Pénzbeli eho</b>	3	0	3
<b>Természetbeni eho</b>	4	0	4
<b>Nyugdíjbiztosítási járulék</b>	10	10	0
<b>Munkaerőpiaci járulék</b>	1,5	0	1,5
<b>Összes munkavállalói befizetés</b>	<b>33,5</b>	<b>25</b>	<b>8,5</b>
<b>Munkaadókat terhelő befizetések (%)</b>			
<b>Szocho</b>	22	13 <sup>5</sup>	9
<b>Szakképzési</b>	1,5	0	1,5
<b>Összes munkaadói befizetés</b>	<b>23,5</b>	<b>13</b>	<b>10,5</b>
<b>Összes béreket terhelő elvonások</b>	<b>57</b>	<b>38</b>	<b>19</b>

Forrás: Saját számítás

Ezek szerint tehát a javasolt fiskalizáció, vagyis az egészségügyi és munkaerőpiaci kiadások költségvetésből történő fedezése nyomán a bruttó bérekre eső, egészségüggyel kapcsolódó ellátások terhei 19 százalékponttal csökkenthetők lennének. Vagyis végül is a bérekre a mai 57%-os elvonások helyett csak 38%-os elvonások jutnának. Más számítások ennél kisebb mértékű járadékcökkentést javasolnak, mert szerintük szükséges az egészségügyi rendszerben emelni a béreket is, de ezt a problémát meg lehetne oldani a költségvetésből történő finanszírozás révén is.

Több európai országban – mint például az Egyesült Királyságban vagy a skandináv országokban (Dániában, Svédországban, Finnországban, Norvégiában) – a társadalombiztosításnak nem része a közegészségügyi ellátás. Az Egyesült Királyságban 1948 óta a költségvetésből finanszírozott (National Health Service, NHS), míg a skandináv

országokban a központi kormányzat, valamint a megyei, illetve a helyi önkormányzatok (megosztott felelősségi rendszerben) közösen szervezik és irányítják az egészségbiztosítási rendszert. Mind az Egyesült Királyságban, mind Skandináviában alapvetően költségvetési finanszírozásban működik az egészségbiztosítás, miközben a szolgáltatók lehetnek közösségi vagy magánszolgáltatók is. Vizsgáljuk meg ezeket a modelleket kicsit alaposabban!

## A SKANDINÁV EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZER

A 9,4 millió fős lakossággal rendelkező Svédország a világ leginkább idősödő társadalmi közé tartozik. A lakosság tizenhét százalékának életkora meghaladja a 65 évet. Svédország nagyon jelentős összegeket fordít jóléti kiadásokra. A svéd GDP 9,5%-át kitevő állami egészségügyi kiadások az OECD átlagának felelnek meg. Az országra decentralizált kormányzás jellemző, a döntéshozatali folyamatok jelentős része megyei, illetve önkormányzati szinten történik. A hosszú távú kezelésre fordított állami kiadások Hollandiát követve itt a legmagasabbak.

A svéd egészségbiztosítási rendszer egyetemleges ellátást biztosít minden állampolgár, valamint menekült gyermek számára. Az államilag fenntartott rendszer lefedi a háziorvosi ellátást, a járó- és fekvőbeteg-ellátást, a sürgősségi ellátást, a gyógyszerfelírást, a mentálhigiénés kezeléseket, a rehabilitációs szolgáltatásokat, a megelőzési szolgáltatásokat, a betegszállítást, valamint a gyermek- és fiatalok fogorvosi ellátását. A betegeknek hozzájárulást kell fizetni az egyes orvos-, illetve kórházlátogatások alkalmával. Éves korlátok vannak arra vonatkozóan, hogy az egyes páciensek mekkora összeget fizethetnek ki orvoslátogatásra és gyógyszerre, s ha ezt a limitet elérik, akkor további fizetési kötelezettségük nem keletkezik, hanem ezeket a költségeket a kormányzat átvállalja. A húsz év alatti lakosoknak pedig nem kell díjat fizetni a különböző orvoslátogatások és a fogorvosi ellátás alkalmával. A lakosság kevesebb mint öt százaléka rendelkezik magán-egészségügyi biztosítással, amely esetenként gyorsabb ellátást biztosít a betegek számára.

A svéd egészségügyi ellátás 82%-át az állam finanszírozza nemzeti, megyei, valamint önkormányzati szinten. Az ezen felüli részt a lakosság fizeti. Az állami finanszírozás forrásai elsődlegesen a jövedelemadók, amelyeket kiegészítenek az egyéb nemzeti szintű adók és a közvetett adóforrások (Anell–Glenngård–Merkur, 2012). A megyei és önkormányzati hivatalok felelnek a területükön lévő egészségügyi intézményekért, az általuk nyújtott szolgáltatásokért, amelyeket az állami szintű hatóság felügyel.

Nagyon hasonló rendszer működik Finnországban is, azzal a különbséggel, hogy bár ott is a központi költségvetésből fedezik az egészségügyi ellátórendszer működtetését, de az teljesen decentralizáltan, az egyes önkormányzatok keretében valósul meg. Ennek a rendszernek az előnye az, hogy a helyi igényekhez jobban tud alkalmazkodni (Vuorenkoski–Mladovsky–Mossialos, 2008).

Európában az egészségügy fiskalizációjának egyik legtisztább példája Dánia, ahol az egészségügyi ellátást döntő részben az állam központi költségvetéséből fedezik (GYEMSI, 2014). Dániában 2011-ben az állami kiadások aránya az összes egészség-

ügyi kiadáson belül 85,3 százalékot tett ki, a magánkiadások aránya az összes egészségügyi kiadáson belül 14,7 százalék, az out-of-pocket magánkiadások aránya az összes kiadás 12,8 százaléka, állapította meg a GYEMSZI anyaga az OECD-adatok alapján. A magánkiadások alapvetően a fogorvosi ellátásra, valamint a kiegészítő egészségbiztosításra, illetve magán-balesetbiztosításra fordított kiadásokat jelentik. A dán egészségügy finanszírozásában – hasonlóan a finn rendszerhez – nagy szerep jut a helyi önkormányzatoknak, amelyek a központi költségvetésből megkapják a forrásokat, amelyeket aztán a helyi igényeknek megfelelően költenek el.

Dániában „a központi adóbevétel egészségügyre szánt részének 95 százalékát a régiók és a helyhatóságok kapják 82 és 18 százalékos megoszlásban. A régiók egészségügyi ellátásra fordítandó finanszírozása négy forrásból történik:

– a központi kormánytól kapott költségvetés (a régiók bevételeinek 79 százaléka 2011-ben);

– a központi költségvetésből folyósított, tevékenységalapú finanszírozás (a régiók bevételeinek három százaléka);

– a régió minden önkormányzata által az önkormányzat lakossága arányában fizetett hozzájárulás (a régiók bevételeinek hét százaléka);

– tevékenységalapú finanszírozás a régió minden önkormányzata részéről (a régiók bevételeinek 11 százaléka).

Dániában végső soron a GDP 10,8% volt 2014-ben a Világbank-statisztikák szerint (World Bank, 2017).

## EGÉSZSÉGÜGYI RENDSZER AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN

Az Egyesült Királyságban található – még 1948 után létrehozott –, a központi költségvetésből finanszírozott állami egészségbiztosítási rendszer hatékonyan és jól működik. Az Egészségügyi Világszervezet, a WHO által készített egészségügyi rendszerek rangsorában az ország nem áll rossz helyen: 2000-ben a 190 országot felölelő rangsorban a 18. helyen volt található (míg a tisztán magánbiztosítási rendszert alkalmazó Egyesült Államoknak csak a 37. hely jutott, Magyarország pedig a 66. helyen állt). Hasonlóan kedvező helyen áll a rangsorban a 27. helyezett Svédország. Finnország a 31., Dánia pedig a 34. helyen, tehát az Egyesült Államokat jóval megelőzve állt az összesített rangsorban (Boyle, 2011; WHO, 2000).

## MENNYIBE KERÜLNE A FISKALIZÁCIÓ A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSNEK?

Napjainkban az egészségügyi rendszer finanszírozása alapvetően „kétlábú”: elsősorban a munkabérekre terhelt elvonások révén, de részben a költségvetésből is történik. A közvetlenül a minisztérium (EMMI) alá sorolt intézmények 578 milliárd forintos kiadásai a központi költségvetésben szerepelnek. 2017 során az összesen 2069 milliárd forintból gazdálkodó egészségügyi alpból úgynevezett természetbeni ellátásokra (vagyis majdnem mindenre, ami nem táppénz) 1091 milliárd forintot, ezen túl gyógszerre, gyó-

gyászati eszközökre 381 milliárd forintot költenek. Az egészségügyi járuléknak ugyanis két része van: egyfelől a természetbeni, másfelől a pénzbeli rész, amelyet külön járulék formájában szednek be, természetesen a munkabérekre vetítve. Az elsőért jár maga az orvosi ellátás: a gyógyítás, műtét stb. (ezt nevezik természetbeninek), a másodikért pedig a táppénz (azért pénzbeli, mert konkrétan pénzt kapunk érte). De ez sem ilyen egyszerű, mivel a táppénzt a betegállomány kezdeti időszakában egy ideig a munkaadó finanszírozza, s csak egy bizonyos idő elteltével fizeti az egészségbiztosítási kassa.

Az egészségügyi rendszer bevételeit a fiskalizálást követően a központi költségvetésnek kellene kiváltania úgy, ahogy az Nyugat- és Észak-Európa több országában sikeresen működik. Ez praktikus azt jelenti, hogy a 2017-es évben 967 helyett 1926 milliárd forintot kellett volna a költségvetésből az egészségügyre fordítani, de mivel nyilvánvalóan szükség lenne az orvosok elvándorlásának megfékezése érdekében további béremelésekre is, ehhez adódnának még hozzá az orvosi béremelés további kiadásai, ami legfeljebb pár tízmilliárd forintnak látszik.

Végző soron tehát mintegy 1000 milliárd forint többletforrásra lenne szükség a költségvetésben a fiskalizációhoz. Az ezermilliárd forint az éves GDP-hez viszonyítva csupán 2,6%-ot tesz ki, mely összeg a megfelelő politikai döntést követően néhány éves ütemezésben előteremthető.

Több ok miatt is azt véljük, hogy a fiskalizáció költségvetési oldalról megvalósítható. Egyrészt a szakértők széleskörűen osztott véleménye szerint még van fehéredési tartalék a gazdaságban, ami növelheti az adóbevételeket, másfelől a deficitmutató tekintetében elért kedvező helyzetnek köszönhetően, az EU-val az utóbbi években belül valamivel magasabb hiány is elfogadtatható,<sup>6</sup> harmadrészt a következő években várható gazdasági növekedés az államháztartás relatív pozícióját jelentősen javítja.

Véleményünk szerint költségvetési oldalról a fiskalizáció – ha nem is egy év alatt – megvalósítható. Ezért arra kellene törekedni, hogy rövid határidőn belül döntés születessen az egészségügy fiskalizációjáról, az egészségügyet teljes egészében a költségvetésből fedezzük, s annak forrását ne terheljük az élők munkájára.

## MIBEN SEGÍTHET A FISKALIZÁCIÓ?

A fiskalizáció nemcsak egy egyszerű költségvetési rendbetétel (pusztán könyvelői, esztétikai célú pénzügyi megoldás, amelynek nyomán pusztán egy kicsit áttekinthetőbb lesz a költségvetés), hanem nagyon fontos reálgazdasági hatásai is vannak. Ezek a hatások a következők:

– A béreket megdrágító járulékok csökkentése, a nettó bérek növelése és a többletfoglalkoztatás együttes hatására növekedhet az összes vásárlóerő, ami ösztönzőleg hathat a kereslet bővítésén keresztül a gazdasági növekedésre is.

– Emellett fontos kiemelni, hogy a fiskalizáció a nettó bérek emelkedése révén fékezheti a munkavállalási célú kivándorlást.

– Továbbá vélhetően csökkenhet a szürkén foglalkoztatottak száma és aránya is a gazdaságban, ami az adóbevételek növekedését eredményezheti, tehát végző soron egy költségvetési kiadáscsomag révén növekedhetnek az adóbevételek is.

– Emellett a fiskalizáció hosszabb távon emelheti a kezdő nyugdíjak összegét is azoknál, akiket eddig részben „szürkén” foglalkoztattak, s a járulékcsökkenés hatásként kifehéredhet a fizetésük a nyugdíjba vonulásukat megelőző időszakban.

Mindezen túl a fiskalizáció révén létrejövő áttekinthetőbb költségvetés és egészségügyi rendszer következtében, az egészségügyön belül számos reformot végre lehetne hajtani, amelynek során emelni lehetne az orvosok és az egészségügyi személyzet béreit, valamint el lehetne érni, hogy a magasabb bérekért hálapénzmentes, teljesítményelvű, normatív működési helyzet alakuljon ki az egészségügyben.

## A FISKALIZÁCIÓ ÉS AZ ÉLŐMUNKÁRA TERHELT ELVONÁSOK ELOLVADÁSA A ROBOTIZÁCIÓ KÖVETKEZTÉBEN

Azonban nemcsak a korábban említett okok miatt lenne elkerülhetetlenül szükséges a fiskalizáció, hanem a robotizáció gazdasági következményei miatt is. Napjaink egyik legfontosabb gazdasági fejleménye a robotizáció térnyerése és a mesterséges intelligencia (AI) alkalmazásának egyre nagyobb körű használata. Ennek egyik legfontosabb következménye az lehet, hogy a munkaerő iránti kereslet csökken, hiszen a magasabb szakértelmet nem igénylő munkák könnyen kiválthatók lesznek a robotok alkalmazásával.

Nyilvánvaló, hogy ha azok a dolgozók, akiknek nincs munkája, nem fizetnek sem személyi jövedelemadót, sem társadalombiztosítási hozzájárulásokat, akkor a társadalombiztosítási rendszer összeomlása elkerülhetetlennek látszik. A munkabérekre terheelt elvonások helyett a költségvetés egészéből finanszírozott egészségügyi rendszer, illetve társadalombiztosítás ugyanakkor hosszabb távon a robotizálás mellett is fenntartható lehet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Statisztikailag igen nehéz számba venni azokat a magyar állampolgárokat, akik a határ magyar oldaláról rendszeresen átjárnak dolgozni egy környező országba, illetve vannak olyanok is, akik több-kevesebb rendszerességgel – hetente vagy havonta pár napot – külföldön dolgoznak.
- <sup>2</sup> A probléma kezelésében egy gazdaságdiplomáciai eszköz is létezik: olyan külföldi beruházóknak vagy befektetéseknek járna csak támogatás, melyek nagyobb hozzáadott értéket előállító munkafolyamatokat telepítenek Magyarországra, ily módon képzettebb s magasabb bérszínvonalú tevékenységek szaporodnának az állami pénzek odaítélése révén.
- <sup>3</sup> Olyan eset is lehetséges, hogy adózni ugyan minden szereplőnek kell, de a befizetett adót úgy állapítják meg, hogy az nem hat normatív módon mindenkire, hanem vannak, akiket sokkal jobban terhel.
- <sup>4</sup> Mivel a fiskalizációt nagyrészt a skandináv országokban alkalmazzák az egészségügy finanszírozására, ezért ezt a módszert nevezhetjük skandinávizációnak is.
- <sup>5</sup> A tervek szerint a kormány a hatéves program végére ezt tervezi.
- <sup>6</sup> 2020-ra az államháztartási deficit GDP-arányos értéke a Gazdasági Minisztérium előrejelzése szerint 2,4%-ról 1,2%-ra csökken.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Anell, Anders – Glengård, Anna – Merkur, Sherry (2012): Sweden: Health system review. *Health Systems in Transition*, Vol. 14, No. 5, 1–159.
- Árva László – Giday András – Mádi László (2017): Az egészségügy fiskalizációja: kérdőjelek és válaszok. Vita-indító az élők munkaterhek csökkenéséről és az egészségügy finanszírozásáról. *Valóság*, 60. évf., 6. sz., 28–43.

- Botos Katalin (2015): Terhes örökség. Rendszerváltozás egy pénzügypolitikus szemével. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 4. sz., 493–502.
- Boyle, Seán (2011): United Kingdom (England). Health system review. *Health Systems in Transition*, Vol. 13, No. 1, 1–486.
- Eurostat (2016): *Bérek és munkaerőköltségek*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages\\_and\\_labour\\_costs/hu](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/hu).
- Ferretti, Raymond (2012): *Les finances de la securite sociale*. Article publié sur le site du CNFPT Wiki Territorial, <http://ferretti.imingo.net/LES%20FINANCES%20DE%20LA%20SS.pdf>.
- Giday, András (kéziratban): Munkajövedelem utáni elvonások a visegrádi térségben.
- Giday András (2011): Gyermekfedeztető nyugdíjbeiktatása. *Polgári Szemle*, 7. évf., 4. sz.
- GYEMSZI (2014): *Tájékoztató országtanulmány Dánia egészségügyéről*. Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet, 2014. november.
- Johnsen, Jan Roth (2006): *Health Systems in Transition. Norway*. WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen, Vol. 8, No. 1.
- Krugman, Paul (2016): Is Vast Inequality Necessary? *The New York Times*, January 15, [www.nytimes.com/2016/01/15/opinion/is-vast-inequality-necessary.html](http://www.nytimes.com/2016/01/15/opinion/is-vast-inequality-necessary.html).
- Lamartina, Serena – Zaghini, Andrea (2010): Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries. *German Economic Review*, Vol. 12, No. 2, 149–164., <https://doi.org/10.1111/j.1468-0475.2010.00517.x>.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest.
- Lentner Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 21–38., <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Mádi László – Árva László (2016): A társadalombiztosítás finanszírozási reformja. Avagy hogyan üthetnénk több legyet egy csapással? *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz.
- Minenna, Marcello (2015): The Incurable Japanese Syndrome and Europe. *Social Europe*, 13 December, [www.socialeurope.eu/2015/12/the-incurable-japanese-syndrome-and-europe/](http://www.socialeurope.eu/2015/12/the-incurable-japanese-syndrome-and-europe/).
- OECD (2015a): *OECD Economic Outlook*. November 2014, No. 96, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2014-2-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2014-2-en).
- OECD (2015b): *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en).
- OECD (2015c): *Health at a Glance 2015. OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-en).
- OECD (2016): *Compare your country*. [www.compareyourcountry.org/taxing-wages?cr=oeecd&lg=en&page=2&charts=c1458834110813+c1458837337482+c1458837389838+c1458837421061&template=10](http://www.compareyourcountry.org/taxing-wages?cr=oeecd&lg=en&page=2&charts=c1458834110813+c1458837337482+c1458837389838+c1458837421061&template=10).
- Portfolio.hu (2014): A románok bezzeg csökkentik a tb-járulékot. *Portfolio.hu*, [www.portfolio.hu/gazdasag/a\\_romanok\\_bezzeg\\_csokkentik\\_a\\_tb-jarulekot.200317.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/a_romanok_bezzeg_csokkentik_a_tb-jarulekot.200317.html).
- Portfolio.hu (2016): Lázár: eddig nem sikerült javítani a versenyképességünket. *Portfolio.hu*, február 8., [www.portfolio.hu/gazdasag/lazar\\_eddig\\_nem\\_sikerult\\_javitani\\_a\\_versenykepessegunket.4.226757.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/lazar_eddig_nem_sikerult_javitani_a_versenykepessegunket.4.226757.html).
- Sági, Judit – Tatay, Tibor – Lentner, Csaba – Neumanné Virág, Ildikó (2017): Certain Effects of Family and Home Setup Tax Benefits and Subsidies. *Public Finance Quarterly*, 62. évf., 2. sz., 171–187.
- Vuorenkoski, Lauri – Mladovsky, Philipa – Mossialos, Elias (2008): Finland: Health system review. *Health Systems in Transition*, Vol. 10, No. 4.
- Williamson, John (1993): Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*, Vol. 21, No. 8, 1329–1336., [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90046-C](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90046-C).
- WHO (2000): *World Health Organization's Ranking of the World's Health Systems*.
- WHO (2015): *World Health Statistics, 2013, 2014, 2015*.
- The World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1596/0-8213-2970-7>.
- The World Bank (2017): Health expenditure (Egészségügyi statisztikák). <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS>.

*Fekete Dávid*

# A nagyvárosi régiók működésének fenntarthatósága az EU-ban

## Sustainability of the Operation of Metropolitan Regions in the EU



### *Összefoglalás*

Napjaink regionális tudományi kutatásaiban reneszánszukat élik a nagyvárosi régiókkal kapcsolatos vizsgálódások. Jogos ez a fokozott érdeklődés, hiszen Európában a nagyvárosi térségek jelentik a gazdasági növekedés legfontosabb területi egységeit. A tanulmányban ezen nagyvárosi régiók fenntarthatóságát vizsgálom európai dimenzióban. Ma a nagyvárosi régiók működésének legfőbb mozgatórugója a gazdaságfejlesztés, s az Európai Unió területfejlesztési politikája több jelentős dokumentumban definiálta a fenntartható városfejlesztést, melynek megvalósulását pl. az integrált területi beruházással vagy a közösség által irányított helyi fejlesztéssel is segíti. Magyarországon 2010 után számtalan kormányzati intézkedés segítette a nagyvárosok pozíciójának erősödését, illetve a város és vidék együttműködését. Összességében elmondható, hogy a nagyvárosi régiók európai és hazai dimenzióját áttekintve, a fenntarthatóság fő zálogát a kormányzati intézkedések hatásmechanizmusai, az állami szubvenciók, a helyi szint elhivatottsága és az európai uniós támogatások jelentik.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** F63, Q56, O18, R51

**Kulcsszavak:** fenntartható városfejlesztés, nagyvárosi régiók, megyei jogú város, gazdaságfejlesztés, kormányzás

---

DR. FEKETE DÁVID, PhD, egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Regionális-tudományi és Közpolitikai Tanszék (fdavid@sze.hu).

*Summary*

Research targeting metropolitan regions is very popular in current regional studies research programmes. This interest is justifiable, because metropolitan regions are the most important territorial areas of European economic growth. The aim of this paper is to analyse the sustainability of these metropolitan regions in the European dimension. Nowadays, the most important motivation for the operation of metropolitan regions is economic development. Many important documents of the European Union's regional policy defined sustainable urban development and it is supporting it with new tools like integrated territorial investment and community-led local development. Many of the Hungarian government's decisions have strengthened the positions of Hungarian cities and the co-operation of urban-rural areas. To sum up, the most important criteria of sustainability are: the effects of governmental decisions, the financial support of the state, willingness on the local level and the financial support of the European Union.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** F63, Q56, O18, R51

**Keywords:** sustainable urban development, metropolitan regions, city with county rights, economic development, governance

---

BEVEZETÉS

Egy nagyvárosi régió vizsgálatát számtalan dimenzió figyelembevételével végezhetjük el, kezdve a nagyvárosi régió fogalmának értelmezésétől, a város és térsége együttműködési rendszerein és az egyes települések feladatmegosztásán keresztül egészen a gazdasági kormányzásig. Válasszunk bármilyen vizsgálati fókuszot, a fenntarthatóság mindig is különös hangsúllyal esik latba, hiszen a kutató kíváncsi arra, vajon hogyan maradhat tartós a jelenlegi helyzet vagy éppen a vágyott állapot, milyen tényezők befolyásolják annak fennmaradását.

A tanulmányban európai dimenzióban vizsgálom a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdéseit. Viszonylag friss területről van szó, hiszen a mai értelemben vett – a gazdaságfejlesztési fókuszot középpontba helyező – nagyvárosi régiók, mint látni fogjuk, csak az 1990-es évektől származtathatók, Kelet-Közép-Európában pedig még frissebbek az ilyen irányú trendek. A tanulmányban felvázolom a nagyvárosi régiókhoz kapcsolódó legfontosabb elméleti megállapításokat, továbbá azok fejlődéstörténetét az 1950-es évektől napjainkig, támaszkodva a hazai és nemzetközi szakirodalomra és a kapcsolódó nemzetközi szervezetek dokumentumaira. Ezt követően az európai dimenzió vizsgálata következik: egyfelől az európai integráció területfejlesztési politikájának legfontosabb vonatkozó dokumentumainak elemzésével kívánom megadni a fenntartható városfejlesztés fő attribútumait, másfelől pedig a 2014–2020-as fejlesztési időszak új eszközeinek bemutatásával megadom azok pénzügyi háttérét is. Érdemes hangsúlyozni, hogy a tanulmányban a fenntarthatóságot elsősorban a pénzügyi fenn-



tarthatóság szempontjából közelítem meg, hiszen számtalan korábbi kutatás során tapasztalhattam, hogy a nagyváros és térsége együttműködésének záloga a kiszámítható pénzügyi fenntarthatóság, mely a régiók működtetésére és fejlesztésére irányul. A tanulmány végén hazai kitekintésben vizsgálom a kérdést, különös tekintettel a megyei jogú városokra, azon belül is Győr városára. Ennek keretében külön hangsúlyt fektetek az elmúlt időszak kormányzati intézkedéseire, azok hazai nagyvárosi régiókra gyakorolt hatásaira, továbbá a hazai felhasználású európai uniós források térségszervező szerepére is utalást teszek.

A tanulmány célja tehát, hogy általános áttekintést nyújtson a nagyvárosi régiók pénzügyi fenntarthatóságának alapjairól, s annak néhány empirikus vonását is felvilágosítsa hazai példák alapján, melyekhez kapcsolódva néhány új kutatási irány kijelölését is megkísérlem.

#### A NAGYVÁROSI RÉGIÓK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A nagyvárosi régió, annak kormányzási kérdései az 1990-es évektől újra a regionális tudomány fókuszpontjába kerültek, több szerző szerint pedig napjainkban is tart a nagyvárosi kormányzás akkor kezdődött reneszánsza (vö. Lefèvre, 1998; Pálné, 2008). A városok folyamatos területi terjeszkedése, az infokommunikációs technológiák fejlődése, a jóléti állam kudarca, továbbá az európai integráció és a globalizáció fokozatos erősödése abban az irányban hatottak, hogy új területi szereplőkre van szükség, melyek a mérethatékonyság kiaknázásával képesek nagyobb területi egységeket gazdasági szempontból is sikeresen igazgatni, kormányozni (Lefèvre, 1998). Az elmúlt évek kutatásai számtalan nagyvárosi régiót vizsgáltak európai dimenzióban, így pl. több új kutatási eredmény született a francia (Balázs, 2014), a svájci (Somlyódy, 2014), a szlovák (Szekely, 2014) vagy éppen a német (Fekete, 2014) nagyvárosi régiókkal kapcsolatban.

Míg a város és vonzáskörzete együttműködése a 19. század végétől közigazgatási-szervezési és területi tervezési kérdésnek számított, addig napjainkban a várostérségi szintű együttműködés komoly hatást tud gyakorolni a nemzetgazdaság kibocsátására is. Mindehhez szükséges, hogy a nagyvárosi kormányzás struktúrái kiépüljenek, s erre az önszerveződő partnerségi hálózatok mellett az állami szerepvállalás léte, illetve mikéntje is jelentős hatással bír. Az európai városversenyben elérhető siker lehetséges záloga a jól szervezett, gazdaságilag prosperáló nagyvárosi régió(k) működése (Somlyódy, 2011).

A nagyváros és térsége komplex fejlesztése az egyes országok fejlesztéspolitikáiban eltérő hangsúllyal és eltérő időpontban jelent meg. A növekedési pólusok vagy növekedési centrumok elmélete szerint a gazdaság természetes fejlődése koncentráltan kezdődik meg a tér bizonyos pontjain, s amennyiben megfelelő feltételek állnak rendelkezésre, úgy működése a környező térségekre is hatást gyakorol. A növekedési pólus ugyanakkor mesterségesen, állami beavatkozással is létrehozható, vagyis az állami beavatkozás az infrastruktúra megteremtésével és az adott gazdasági tevékenység

területi és vállalati koncentrációjának erősítésével ilyen centrumokat hozhat létre. Szintén fontos eszközei a fejlesztéspolitikának az iparági körzetek, melyek attribútumai: jól körülhatárolható földrajzi tér, a térben koncentráló és beágyazódó vállalatok, kiemelt termelési tevékenység. Faragó és Lux tanulmányukban a fenti kategóriák mai alkalmazhatóságának vizsgálatakor arra a következtetésre jutnak, hogy a poszt-szocialista térségekben a siker a betelepült nagyvállalatok területi beágyazása és hálózati integrációja révén érhető el, mely az iparági körzetek kialakulását vagy kialakítását, egyben erős fejlesztési pólusokat feltételez (Faragó–Lux, 2014). Mindezt azért tartom szükségesnek hangsúlyozni, mert a hazai léptékkal nagyvárosnak nevezhető települések ilyen irányú fejlődése sok esetben valamilyen ipari koncentráció révén alakult ki.

A városrégiók kormányzási módszereinek és intézményesítésének történetét négy periódusra oszthatjuk. Míg a 19. század végétől 1945-ig tartó időszakban Nyugat-Európában gyakorivá vált, hogy az egyes központi szereppel bíró városok bekebelezték az addig különálló külvárosaik és gyárvárosaik, addig az 1950-től az 1970-es évek végéig tartó második időszakban az állami szint által létrehozott, illetve ösztönzött nagyvárosi igazgatási rendszerek jöttek létre. Az állam pénzügyi ösztönzőkkel vagy adminisztratív előírásokkal „mentorálta” a nagyvárosi igazgatási szervezetek kialakítását. Ezek általában „speciális” igazgatási karakterű szervezetek voltak, gyakran több száz fős hivatali apparátussal. Az 1980-as éveket lefedő harmadik szakasz kezdetére világossá vált, hogy a nagy technokrata szervezetek hitelüket veszítették: időközben az újraelosztó regionális politikai modellt felváltotta ugyanis az endogén gazdaságfejlesztési koncepció, továbbá folyamatos belső problémákkal és legitimációs problémákkal küzdöttek a szervezetek. A harmadik szakasz jelentősége – annak átmenetisége ellenére – abban rejlik, hogy a közigazgatás mozgásterének kitérítésével a nagyvárosok intenzív kapcsolatépítésbe kezdtek a gazdasági és a civil szféra szereplőivel, aminek fontos szerepe van napjaink nagyvárosi kormányzási modelljeiben is.

Napjainkban a negyedik periódust éljük, melynek jellemzője a nagyvárosi kormányzás újabb hulláma, mely meghaladta a korábbi közigazgatási-területi tervezési szempontokat, s mint a gazdaságfejlesztési politika mechanizmusa lépett színre. A korábban konfliktusokat okozó felfogás, miszerint a városrégióknak feltétlenül egy közigazgatási egységgé kellene válniuk, megszűnt: *a kormányzási problémákat informális partnerségeken keresztül kívánják feloldani, s elsődleges cél a gazdaságfejlesztés ösztönzése és a kooperáció az egyes szférák között az új regionalizmus és a posztfordizmus elméleti talaján*. Napjaink kormányzási gyakorlata ugyanakkor azt is mutatja, hogy a különféle korszakokban alkalmazott megoldások, irányítási struktúrák gyakran egymás mellett léteznek ma is. Bármennyire is önkéntességen alapul a jelenlegi rendszer, az állami politikák egy része továbbra is alkalmaz különféle ösztönzőket a nagyvárosi térségek kormányzásának befolyásolására (Somlyódy, 2011). *A városrégiók kormányzásának fejlődését segíti napjainkban az EU regionális politikája, továbbá a közigazgatásban zajló regionalizálási és decentralizációs<sup>1</sup> folyamat is* (Somlyódy, 2008). Szintén fontos megjegyezni, hogy a tudományos diskurzusban egyre erősödnek azok a hangok, miszerint az informális partnerségek formalizálódni kezdtek, újra előtérbe kerülnek a szervezeti mechanizmusok, melyek középpontjában napjainkban a helyi önkormányzatok állnak.

A METREX<sup>2</sup> összesítése szerint háromféle nagyvárosi kormányzási modellt azonosíthatunk. Az „átfogó/széles körű modell” (comprehensive) lényege, hogy a nagyvárosi régió élén közvetlenül választott testület áll, mely széles körű kompetenciákkal rendelkezik a nagyvárosi régió igazgatási struktúráira nézve, pl. társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, környezeti és területi tervezési területeken. Az „átfogó/széles körű modell” megvalósítása a legnehezebb, hiszen a helyi igazgatási struktúrák átszervezését ez a megoldás követeli meg leginkább. A „magmodell” (core powers) esetében a régió élén egy választott vagy delegáltakból álló testület felel bizonyos témakörök érvényesítéséért és végrehajtásáért, így pl. a stratégiai tervezésért, a kulcsterületek előmozdításáért. Ebben a modellben a résztvevők általában a területi tervezést, közlekedést, gazdasági és környezeti kérdéseket, továbbá a városi terek alakítását tartják fontosnak. Az „ügynökségi modell” (agency) lényege, hogy a nagyvárosi régióhoz kapcsolódó döntéshozók elfogadják egy közös stratégiát, melynek végrehajtására ügynökséget hoznak létre, melynek legfontosabb célja a stratégiai dokumentumokban foglaltak végrehajtása. A dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy bármely modell kiválasztása esetében szem előtt kell tartani a következő szempontokat:

- Biztosítani kell a fenntartható fejlődést.
- Az érzékeny területeket és erőforrásokat meg kell óvni.
- Hosszú távú szemléletet szükséges gyakorolni a fejlesztések terén.
- A társadalmi viták szerepe fontos a lehetséges jövőkép kialakításában.
- A kiválasztott területi tervezési és fejlesztési lehetőségek végrehajtását biztosítani kell.
- A kiválasztott területi tervezési és fejlesztési stratégia fenntarthatóságát biztosítani szükséges (METREX, 2010).

Fentiek alapján a nagyvárosi régiók fenntarthatósága témakörében az alábbi dimenziókat érdemes hangsúlyozni: pénzügyi fenntarthatóság, helyi politikai érdekek harmonizációja (különös tekintettel a gazdaságfejlesztésre), állami beavatkozások irányai. Ezekon túl persze számtalan olyan elem is megjelenik, mely a fenntarthatóság szempontjából kulcsfontosságú (ezek közül is különösen kiemelendő a környezetvédelem), ám ahogy a bevezetőben említettem, a tanulmányban elsősorban a pénzügyi fenntarthatóságra helyezem a hangsúlyt.

## AZ EURÓPAI UNIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKÁJÁNAK HATÁSAI

A nagyvárosi régió, a funkcionális városrégió fogalma az 1990-es években került a területfejlesztés középpontjába, s ebben nagy szerepe volt az Európai Unió egyes szerveivel kapcsolatos különféle dokumentumoknak. A város és térsége problematikájának előtérbe kerülésével a fogalom s a hozzá kapcsolódó további meghatározások folyamatosan alakultak, elmondható, hogy az Európai Unió területfejlesztési politikája formálta, alakította az elmúlt években a nagyvárosi régiók kialakulását, működését, tevékenységét, egyáltalán a fogalmi meghatározását. Mint látni fogjuk, az egyes dokumentumok nagy hangsúlyt fektetnek a fenntarthatóság kérdésére is.

Az Aalborgi Chartát a Fenntartható Városok Európai Konferenciájának tagjai fogadták el 1994-ben, s az első fontos lépésnek tekinthető az Európai Unió fenntartható

városfejlesztést előtérbe helyező területfejlesztési politikájának kialakítása felé. A charta leszögezi, hogy az európai városok – mint a földrész társadalmi, gazdasági, kulturális életének központjai – *el kell hogy mozduljanak a fenntartható struktúrák kiépítése felé*, vagyis tenni kell a fenntartható városi gazdasági, társadalmi, közlekedési, környezeti rendszerek kialakításáért. A dokumentum a környezeti ártalmak mérséklését kívánja a legerőteljesebben előmozdítani, vagyis a létrejöttét alapvetően környezetvédelmi szempontok motiválták (Fenntartható Városok Európai Konferenciája, 1994).

Az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP), az európai területfejlesztéssel foglalkozó miniszterek 1999-es dokumentuma jelentős szerepet játszott a nagyvárosi régió fogalmának európai uniós keretekben történő megjelenéséhez. A dokumentum szerint a *nagyvárosi régió létrehozásához a város és a vidéki területek együttműködése szükséges*. A koncepció iránymutatásokat ad a fenntartható városfejlesztésre vonatkozóan is. A városok *növekedésének korlátozásával, az elővárosi funkciók bővítésével* elkerülhető a városok túl nagyra növekedése, a túlépítettség, amihez a város és környezete aktív együttműködésére van szükség. A társadalmi csoportok *szegregációtól való megóvása*, a városi szolgáltató funkciókhoz való hozzáférés biztosítása szintén jelentős szereppel bír a városok fenntarthatóságára nézve. Idesorolható a *lepusztult városrészek rehabilitációja*, a minőségi és polgárbarát áron elérhető *lakhatás* és a megfelelő *egészségügyi és oktatási szolgáltatások* biztosítása. Szintén a fenntartható fejlesztést szolgálja, amennyiben a települések a rendelkezésre álló erőforrásokat környezetbarát módon használják fel, s törekednek azok megőrzésére is, pl. a levegő-, talaj-, vízszennyezés csökkentésével, megfelelő hulladékgazdálkodással stb. A városok fenntarthatóságának egyik fontos szegmense *elérhetőségük biztosítása*, melyhez az úthálózat fejlesztése, továbbá a közösségi közlekedés hálózatának bővítése tartozik. Mindemellett a koncepció kiemeli a *természeti és a kulturális örökség megőrzésének* fontosságát is.

A 2005-ös bristoli megállapodás legfőbb célkitűzése a *fenntartható közösségek kiépítése* Európában. A megállapodás az alábbiakban fogalmazza meg a fenntartható közösségek kritériumait: aktív, befogadó, biztonságos; jól működő; jó elérhetőségekkel rendelkező; jó szolgáltatásokat nyújtó; környezetére érzékeny; virágzó; jól tervezett és épített; mindenki számára esélyegyenlőséget biztosító. A megállapodás rögzíti, hogy a városok kulcsfontosságú szerepet játszanak a fenntartható közösségek kialakulásában, hiszen az erős kulturális identitású, sikeres városok a határaikon átnyúló hatással rendelkeznek, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt (Office of the Deputy Prime Minister, 2005).

Látható, hogy az EU területfejlesztési dokumentumai közül több is kiemelten foglalkozik a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdésével, azt egymástól eltérő módon értelmezi, s a dokumentumok vizsgálatán keresztül nyomon követhető az EU ezzel kapcsolatos politikaterületének fejlődése is. Már a városi dimenziót egyik elsőként hangsúlyozó Aalborgi Charta is jelentős szerepet szán a fenntarthatóság kérdésének. A dokumentumokból kiolvasható, hogy egy nagyváros sikeressége nagyban múlik azon, hogy az egyes funkciókat hogyan tudja a környezetében fekvő településekkel megosztva, velük együtt gyakorolni, s hogyan lehetséges a kölcsönös előnyök kiaknázása.

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSAI  
A NAGYVÁROSI RÉGIÓK ESETÉBEN

A 2014 és 2020 közötti programozási időszak támogatási rendszerének fő célkitűzése, hogy Európa gazdasága újra a fenntartható növekedés útjára lépjen, és ebben nagy szerep hárul a nagyvárosi régiókra, mint a kontinens gazdaságának motorjaira is. Az *integrált fenntartható városfejlesztés* koncepciója szerint a városfejlesztés terén sikereket integrált megközelítés alkalmazásával lehet elérni, mivel a városi problémák egyes szegmensei (környezeti, gazdasági, társadalmi, oktatási) egymáshoz szorosan kapcsolódnak. Így a városok fizikai megújításához hozzá kell kapcsolni az oktatást, a gazdasági fejlődést, a társadalmi befogadást és a környezetvédelmet segítő intézkedéseket is. Mindezek sikeres végrehajtásához természetesen fontos a helyi lakosok, a civil társadalom és a helyi gazdasági élet szereplőinek a bevonása.

A jelenlegi európai uniós pénzügyi ciklusban a nagyvárosi régiók támogatásának fontos forrása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA). Az ERFA külön támogatott területként nevesíti a fenntartható városfejlesztést, mely célkitűzésre a rendelkezésre álló források 5%-át allokálja. 2014-től az integrált fenntartható városfejlesztés fontos új eszköze az *integrált területi beruházás* (ITB).<sup>3</sup> Az ITB célja, hogy *egy térség számára olyan intézkedéscsomagot biztosítson, melynek finanszírozása a különböző operatív programokból összehangolt, előre tervezhető módon történik.* Vagyis az ITB a területi stratégiák érvényre juttatása, a tematikus célkitűzések és azok földrajzi vetületei érvényesítése érdekében működik és biztosít hatékony mechanizmust. Az ITB keretében lehetőség nyílik az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások összekapcsolására és azok többdimenziós és ágazatokat átfogó beavatkozásokra való felhasználására. A megvalósítandó intézkedéscsomag finanszírozása az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap bevonásával valósulhat meg, ugyanakkor nem kötelező mindegyik alap bevonása.

A 2014–2020-as időszak másik fontos újdonsága a *közösség által irányított helyi fejlesztés* (CLLD)<sup>4</sup> koncepciója. A CLLD lényege, hogy városi, várostérségi szinten a helyi köz- és magánszféra szereplőit tömörítő akciócsoportokat hozzanak létre, melyek bevonják a vállalkozókat, érdekképviseleti szövetségeket, társadalmi csoportokat (pl. kisebbségek, ifjúság), civil szervezeteket stb. A döntéshozatalban a civil szervezeteket és a magánszektort képviselő partnereknek legalább 50%-os szavazati aránnyal kell rendelkezniük, s további fontos kritérium, hogy egyik érdekcsoport sem birtokolhat a szavazatok 49%-ánál magasabb arányt. A helyi akciócsoportok megalakulásukat követően helyi *fejlesztési stratégiákat alkotnak, melyek tartalmazzák a területspecifikus helyi igényeket és lehetőségeket, továbbá hangsúlyt fektetnek az innovatív ötletekre, a hálózatépítésre és az együttműködésre* (Fekete, 2013).

NÉHÁNY HAZAI ÉS GYŐRI PÉLDA

Hazánkban a város és térsége együttműködését megkésett fejlődés jellemzi, hiszen az ilyen irányú folyamatok a rendszerváltást, továbbá hazánk európai uniós csatlakozását követően erősödtek fel. A magyar nagyvárosok és vonzáskörzetük együttműködésére

az elmúlt időszakban több kutatás is irányult, melyek igyekeztek feltárni a város és térsége együttműködés lehetséges módjait, tematikáit, szervezeti kereteit, pl. Győr, Miskolc és Pécs esetében (Somlyódy, 2012). Korábbi – településszerkezettel foglalkozó – kutatások eredménye, hogy hazai viszonylatban, a fővárost leszámítva, valódi agglomerációval gyakorlatilag csak Győr városa rendelkezik (Hardi, 2012). Az alábbiakban röviden ismertetem a nagyvárosi régiókkal kapcsolatos, 2010 utáni kormányzati intézkedéseket és azok hatását, különös tekintettel a győri helyzetre. A tanulmányban több esetben is utalok a megyei jogú városok csoportjára mint potenciális – hazai értelemben vett – nagyvárosi régiók központjaira, tudván, hogy köztük is jelentős mértbeli és régiószervezési különbségek vannak.

Az elmúlt időszakban számtalan kezdeményezéssel találkozhattunk a nagyobb megyei jogú városok esetében, melyek kifejezetten a város és környezete együttműködésére irányultak, ezáltal teremtve meg bizonyos szolgáltatások színvonalas biztosítását. Szintén megfigyelhetők olyan kormányzati intézkedések, melyek ezt a tendenciát erősítik.

A 2000-es évek közepétől működtetett többcélú kistérségi társulások 2011-ig biztosították a város és környezete intézményesített együttműködését a területfejlesztési, közoktatási, gyermekjóléti feladatok terén. Az állami és önkormányzati feladatok átstrukturálódása következtében (vö. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény) ugyanakkor a többcélú kistérségi társulások légmentes térbe kerültek, feladat nélkül maradtak. A 2005 óta működő, 2014-ben már 27 településből álló Győri Többcélú Kistérségi Társulás a 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései alapján felülvizsgálta társulási megállapodását, mely a törvényi előírásoknak megfelelően már sokkal kevesebb, a társulás keretében ellátandó feladatot tartalmazott. Lényegében a társulási feladatok közül – az állami és önkormányzati feladatmegosztás változása nyomán is – kikerültek a közoktatási, gyermekjóléti, kistérségi ügyintézési és közös közútkezelői feladatok. Az együttműködés ezáltal gyakorlatilag kiüresedett, így Győr Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014 júniusában a társulásból való kilépés mellett döntött. A júniusi előterjesztés szövegéből egyértelműen kiderül, hogy Győr fenn kívánja tartani az intézményesített, több évtizedes együttműködését a környező településekkel, s ennek elsődleges színtereként a jövőre nézve az Arrabona EGTC-t jelölte meg (GYMJVÖK 2014a, 2014b).

Az említett EGTC-t a négy alapító város (Győr, Mosonmagyaróvár, Dunaszerdahely, Somorja) 2010. augusztus 31-én Győrben hozta létre. A győri vonzáskörzet településeit és a Felvidék egyes részeit is tömörítő nemzetközi együttműködés fókusza elsősorban a közös gazdaságfejlesztési és turisztikai együttműködésekben nyugszik, az elmúlt években számtalan ilyen témájú pályázat került beadásra. Fenti példa jól mutatja, hogy noha az állam által feladatként megszabott tevékenységek elkerülése után a kistérségi társulás kiüresedett és gyakorlatilag megszűnt, Győr az együttműködést egy másik, határon átnyúló intézményesített kooperációs szervezeten keresztül a gazdaságfejlesztés irányába mozdította el, vagyis a közös közszolgáltatásokról jelen esetben hangsúlyeltolódás történt a közös gazdaságösztönzési tevékenység irányába, mely folyamat illeszkedik az elméleti felvezetésben vázolt tendenciák sorába.

A megyeszékhely megyei jogú városok és a múzeummal, illetve könyvtárral rendelkező települések kapcsolatrendszerét erősítette a korábban a megyei önkormányzatok által fenntartott megyei könyvtárak és múzeumok egyes intézményei fenntartásának átadása, továbbá a kapcsolódó vagyon ingyenes önkormányzati tulajdonba adása is (2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról). Ez a kormányzati intézkedés – a fent említettel ellentétben – közfeladat-ellátási oldalról erősítette a város és környezete együttműködését.

Az állami feladatmegosztás mellett érdemes egy pillantást vetni az állami finanszírozás kérdéseire is. A megyei jogú városok finanszírozásának stabilitását jelentős kormányzati intézkedések érintették. Az elmúlt időszakban látható volt, hogy a költségvetési szektorban világszerte elnehezültek a gazdálkodás kiszámíthatóságának körülményei (Lentner, 2015), sok önkormányzat eladósodott, s ez gyakran nagymértékben érintette az önkormányzati tulajdonú közüzemi cégeket is (Lentner, 2014b). A Magyarország kormánya által meghirdetett adósságkonszolidáció jelentős hatással volt a megyei jogú városokra, melyek ezáltal tetemes adósságtól szabadultak meg,<sup>5</sup> így ma kiszámítható pénzügyi működésük alapját e sikeres konszolidációs mechanizmus biztosította (Lentner, 2014a). Az állami és önkormányzati feladatok újrasztaása nyomán az önkormányzati szektor államháztartásban betöltött 20%-os részaránya mintegy 12%-ra csökkent (Sivák, 2014), mely arány továbbra is jelentősnek mondható.

*1. táblázat: Az 5 legeladósodottabb megyei jogú város az adósság nagysága szerint*

	Város	Lakosságszám (fő)	Átvett adósság (ezer Ft)	Egy főre jutó adósság (ezer Ft)
1.	Pécs	152 459	45 747 000	300 061
2.	Miskolc	166 258	36 158 000	217 481
3.	Debrecen	204 985	28 176 000	137 454
4.	Szeged	165 774	25 100 000	151 411
5.	Hódmezővásárhely	46 395	22 542 000	485 871

*Forrás: Saját szerkesztés*

Mindemellett, az állami és önkormányzati feladatok átrendeződése jelentős változásokat hozott a megyei jogú városok finanszírozása terén. Az adósságvállalás „ára” az volt, hogy a települések csak kormányengedéllyel folyamodhatnak fejlesztési hitelhez. Szintén ehhez kapcsolódott, hogy 2013-tól az állam megszüntette a személyi jövedelemadó önkormányzatok általi részesedését, az illetékek nem maradtak helyben, és a gépjárműadóból befolyó összeg 60%-a már az állami költségvetésbe folyt. A közoktatási rendszer átalakítása előbb a fenntartói, majd a működtetői feladatokat is állami szintre helyezte az általános és a középfokú oktatás területén, s az állami finanszírozás értelemszerűen a közoktatási normatíva csökkentését hozta magával.<sup>6</sup>

Szintén változásokat eredményezett a megyei önkormányzatok fenntartásában működő múzeumok és könyvtárak fenntartóváltása. Fenti költségvetési változásokat a jövőben érdemes külön kutatási program keretében szisztematikusan feldolgozni és elemezni annak érdekében, hogy a hazai települések finanszírozásával kapcsolatosan átfogó képet kaphassunk. Lehetőség nyílik akár egy, akár több város példáján összevetni a feladatátrendezés előtti és utáni állapotokat, költségvetési számokat, az állami támogatási arányokat, vagyis azt, hogy hogyan is hatott a feladatok átstrukturálása az önkormányzatok pénzügyi stabilitására.

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény nyomán a győri járás 35 település területi közigazgatási egysége, melynek területi lefedettsége nem azonos a korábbi kistérségével, annál nagyobb területet foglal magában. Napjainkban a megyei jogú városok és a járáshoz tartozó települések együttműködését több EU-s projekt ösztönzi, legjelentősebb ezek közül az ún. járási foglalkoztatási paktumok rendszere. 2016-ban alakult meg a Győri Járási Foglalkoztatási Paktum a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban (TOP) megvalósuló *Helyi foglalkoztatási együttműködések a Győri járásban* című projekt keretében. A szervezet célkitűzései között szerepel a munkanélküliség és a munkaerőhiány csökkentése a Győri járás területén, a gazdaságfejlesztési elképzelések és a szakképzés összehangolása, többszintű pályaaorientációs tevékenység megvalósítása, képzés és tanácsadás biztosítása stb. (GYTP, 2016). A 2020-ig terjedő időszakban mintegy 1,8 milliárd forintnyi forrás áll rendelkezésre a kítűzött célok megvalósítására. A foglalkoztatási paktumok szintén szolgálják a városok és a környezetükben lévő települések, továbbá gazdasági és civil szereplők együttműködését a helyi munkaerőpiac területén, mely ugyancsak a gazdaságfejlesztéshez kapcsolható. Idekapcsolódó kérdésfelvetés, hogy vajon ezek a foglalkoztatási paktumok mennyiben segítették a munkaerőpiaci helyzetet azokban a régiókban (pl. Győr és környéke), ahol a munkanélküliség helyett egyre inkább a munkaerő hiánya okozza a problémát? Továbbá, mennyiben járult hozzá a foglalkoztatási együttműködés egy adott térség gazdasági szerkezetének diverzifikálásához, vagy éppen ellenkezőleg, továbbra is a domináns ágazat kiszolgáltatására törekedett?

Szintén fontos kapcsolódási pontot jelent az európai uniós forrásokhoz a 2016-ban a foglalkoztatási paktumhoz hasonlóan a TOP keretében megjelent TOP-7.1.1-16 *Kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi stratégiákhoz kapcsolódva* című pályázati felhívás, mely a fentebb részletesen ismertetett CLLD-együttműködés kialakítására vonatkozik.<sup>7</sup>

Mindezzel párhuzamosan a megyei jogú városok esetében az elmúlt években jelentős fejlesztési források nyíltak meg, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program dedikált előirányzatként mintegy 400 milliárd forintnyi európai uniós forrás felhasználását biztosítja ezen települések számára a 2014–2020-as finanszírozási időszakban, míg a 2015-ben útjára indított Modern Városok Program mintegy 3400 milliárd forintnyi fejlesztési ígéretet tartalmaz, melyek közül sok a városok és környezetük fenntartható fejlesztését szolgálja (pl. útkapcsolati rendszerek, turisztikai fejlesztések stb.) (Fekete, 2017).



## ÖSSZEZÉS

A tanulmányban a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdésével foglalkoztam európai dimenzióban, különös tekintettel a pénzügyi fenntarthatóságra. A szakirodalmi áttekintés nyomán világossá vált, hogy a nagyvárosi régiók jelentős fejlődésen mentek keresztül az elmúlt időszakban, s napjainkban a közigazgatás-szervezési feladatok helyett sokkal inkább a gazdaságfejlesztésre fókuszálnak, ez köti össze a nagyváros központi települését és a térségi önkormányzatokat, illetve napjainkban egyre inkább a gazdasági és a civil szféra képviselőivel is intenzív kapcsolatok épülnek ki. A fenntarthatóság kérdése fontos szerepet játszik a nagyvárosi régiók működésében, ahogy arra utalnak pl. az európai nagyvárosi régiókat tömörítő együttműködési szervezet dokumentumai, továbbá az európai uniós városfejlesztéssel foglalkozó megállapodások is. Az Európai Unió területfejlesztési politikájának fókuszában vannak a városok és városi térségek, melyre jó példát jelent a 2014–2020-as fejlesztési időszakban külön dedikált pénzügyi keret, továbbá a kapcsolódó új eszközök is (integrált beruházás, közösség által irányított helyi fejlesztés).

A vizsgálódás során megállapítottam, hogy a 2010 utáni hazai kormányzati intézkedések több módon is segítették a hazai nagyvárosok és térségük pénzügyi fenntarthatóságát, hiszen pl. az állam átvállalta az önkormányzatok adósságát, s óriási nagyságrendű városfejlesztési programot hirdetett. Az állami és önkormányzati feladatok átrendezésével ugyanakkor többféle irányú és előjelű változás történt a megyei jogú városok költségvetésében, melyek értékelése mélyebb elemzést igényel majd a jövőben. Az mindenesetre jól látszik, hogy a többcélú kistérségi társulások megszűnése nyomán akad olyan példa, mely az európai trendekbe illeszkedve a gazdaságfejlesztést helyezi előtérbe a nagyvárosi régiós együttműködésekben.

Hazai viszonylatban is jelentős szerepet játszanak a fenntartható városfejlesztésben az európai uniós források, s ezek közül több program is kifejezetten a város és térsége együttműködési rendszereire fókuszál (pl. járási foglalkoztatási paktumok).

Összességében elmondható, hogy a nagyvárosi régiók európai és hazai dimenzióját áttekintve a fenntarthatóság fő zálogát a kormányzati intézkedések hatásmechanizmusai, az állami szubvenciók, a helyi szint elhivatottsága és az európai uniós támogatások jelentik.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A hazai decentralizációval foglalkozó, nemrég megjelent kutatási eredmények ugyanakkor magyarországi viszonylatban nem kecsegtetnek jelentős decentralizációs eredményekkel (vö. Pálné Kovács, 2016).
- <sup>2</sup> Az európai nagyvárosi régiókat tömörítő együttműködési hálózat – METREX néven – 1996-ban, a glasgow-i alapító konferencián jött létre. A hálózat célja, hogy fórumot biztosítson az európai nagyvárosi régiók számára a tapasztalat és a megszerzett tudás cseréjére. További feladata, hogy az együttműködésben részt vevő mintegy 50 nagyvárosi régió érdekeit az európai politikában megjelenítse és képviselje, mint ahogy a nagyvárosi kormányzás (metropolitan governance) módszereinek terjesztésében szerepet vállaljon (METREX, 2010).
- <sup>3</sup> Az angol kifejezés „integrated territorial investment”, ezért a magyar szövegezésben elfogadott az ITI rövidítés használata is. Fordítástól függően találkozhatunk az integrált területi befektetés, illetve az integrált területi beruházás kifejezésekkel is. Az ITB nem került be a hazai gyakorlatba.

- <sup>4</sup> A kifejezés angol megfelelője: Community-led Local Development. A 2014–2020-as időszak Magyarországon alkalmazott eszközei között is megtalálható.
- <sup>5</sup> Győr 2013-ban és 2014-ben összesen 7,85 Mrd Ft értékben részesült az állami adóssághozjáról. Ezzel a 23 megyei jogú város közül a 18. helyen állt. Az egy főre jutó konszolidált adóssága 62 ezer Ft volt, ezzel lakosságszám-arányosan a 2. legalacsonyabb adóssággal rendelkezett a megyei jogú városok közül.
- <sup>6</sup> Nem várt következmény volt ugyanakkor az az új típusú szolidaritási adó, mely a magas adóerő-képességű önkormányzatokat sújtja, Győr esetében ez az összeg közel 5 milliárd forint évente.
- <sup>7</sup> A sikeres pályázat érdekében Győr megalakította a Győri Helyi Közösséget (GYHK). A GYHK jelenleg tíz tagból áll, amelyek a közsféra (Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, Rómer Flóris Művészeti és Történeti Múzeum, Dr. Kovács Pál Megyei Könyvtár és Közösségi Tér), a civil szféra (Győri Vízisport Egyesület, Universitas-Győr Alapítvány, Újvárosi Lokálpatrióták Egyesülete, Győri Egyetemért Közhasznú Egyesület) és a vállalkozói szféra (Karzat Színház Nonprofit Kft., Universitas-Arrabona Kft.) képviselői. A szervezet hangsúlyt fektet e három szféra azonos képviselőire, munkaszervezete pedig az Arrabona EGTC.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balázs István (2014): Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközei a várospolitika keretei között. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy dr. Pfiel Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 112–133.
- EC (1999): *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Potsdam, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf).
- Faragó László – Lux Gábor (2014): Kurrens portéka vagy múzeumi tárgy? Növekedési pólusok és iparági körzetek a fejlesztéspolitikában. *Tér és Társadalom*, 28. évf., 2. sz., 11–30.
- Fekete Dávid (2013): Az EU regionális politikájának városfejlesztést támogató új eszközei a 2014–2020-as programozási időszakban. In: *A hely szelleme – a területi fejlesztések lokális dimenziói. A Fialat Regionalisták VIII. Konferenciáján elhangzott előadások*. Szerk. Rechnitzer János, Somlyódy dr. Pfiel Edit, Kovács Gábor, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, 145–154.
- Fekete Dávid (2014): A Nürnbergi Nagyvárosi Régió kormányzási modellje és gazdaságfejlesztési tevékenysége. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy dr. Pfiel Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 149–162.
- Fekete Dávid (2017). A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle*, 13. évf., 1–3. sz., 94–105.
- Fenntartható Városok Európai Konferenciája (1994). *Az Európai Városok Chartája a fenntarthatóság felé*. Aalborg, május 27.
- GYTP (2016): *Győri Járás Foglalkoztatási Paktum. Együttműködési megállapodás*. Győr. [www.gytp.hu/doksik/paktum/paktum\\_egyuttmukodesi\\_megallapodas.pdf](http://www.gytp.hu/doksik/paktum/paktum_egyuttmukodesi_megallapodas.pdf).
- Hardi Tamás (2012): Győr, Miskolc és Pécs agglomerációja a vidéki szuburbanizációban. In: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Szerk. Somlyódy dr. Pfiel Edit, Publikon Kiadó, Pécs, 15–42.
- Lefèvre, Christian (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 22, No. 1, 9–25., <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>.
- Lentner Csaba (2014a): A magyar önkormányzatok adóssághozjáról. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 330–344.
- Lentner Csaba (2014b): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. *Gazdaság és Jog*, 22. évf., 3. sz., 3–8.
- Lentner, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning – International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62, 9–26.
- METREX (2010): *METREX MANUAL. METREX-Arbeitshandbuch*. METREX, Glasgow. [www.eurometrex.org/Docs/About/METREX\\_Manual\\_DE.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/About/METREX_Manual_DE.pdf).

- Office of the Deputy Prime Minister (2005): *Bristol Accord. Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe*. Bristol, 6–7 December, [www.espon-usespon.eu/dane/web\\_usespon\\_library\\_files/1248/bristol\\_accord.pdf](http://www.espon-usespon.eu/dane/web_usespon_library_files/1248/bristol_accord.pdf).
- Pálné Kovács Ilona (2008): Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 22. évf., 1. sz., 45–57.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Sivák József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 301–315.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. *Tér és Társadalom*, 22. évf., 1. sz., 27–43.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom*, 25. évf., 3. sz., 27–59.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2012): Az együttműködésnek mint erőforrásnak a jelenléte három nagyvárosi térségünkben. In: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Szerk. Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Publikon Kiadó, Pécs, 201–222.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2014): A városrégiók pozicionálásának eszközei Svájcban. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 134–148.
- Székely Vladimír (2014): Pozsony mint gazdasági központ hatása a környezetére. In: *A gazdaságszerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Szerk. Lados Mihály, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 70–86.

#### EGYÉB FORRÁSOK

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról
- GYMJVÖK (2014a): Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 153/2014. (VI. 27.) sz. Kgy. határozata. Győr.
- GYMJVÖK (2014b): Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 192/2014. (XI. 28.) sz. Kgy. határozata. Győr.

*Husztai Ernő*<sup>1</sup>

# **A magyar modell történeti, jelenkori és nemzetközi dimenzióban**

*Továbbszótt gondolatok Lentner Csaba*

*Rendszerváltás és pénzügypolitika című könyvéről*

## **About Hungarian Model in Context of Historical, Contemporary and International Aspects**

*Ramblings on by Csaba Lentner's Book Entitled*

*Change of Regime and Financial Policy*



### *Összefoglalás*

A 2007–2008-as válságot követő időszakban a magyarországi térben is felerősödtek azon gyakorlati metódusok és tudományos iskolák, amelyek az aktív, észszerű állami gazdaságbefolyásolás mentén vélik fenntarthatónak a gazdasági növekedést és a pénzügyi stabilitást. Ezen új törekvések egyik meghatározó, iskolateremtő professzora Lentner Csaba, akinek *Rendszerváltás és pénzügypolitika* című könyvében olvasható gondolatai megismerésre méltóak és szakmai fórumra invitálóak. Több mint negyed évszázaddal a kelet-közép-európai rendszerváltozás után az alkalmazott gazdaságpolitikai modellek, a rendszerek rendszertanai újra és újra összeméretnek, és az összehasonlítás új módszerei elemi erővel törnek a felszínre, amelyek az államtudomány,

---

PROF. DR. HUSZTI ERNŐ címzetes egyetemi tanár, Corvinus Egyetem, Budapesti Gazdasági Egyetem, a Magyar Tudományos Akadémia doktora (husztierno@t-online.hu).

benne az állampénzügytan és a jó kormányzás fontosságát, tudományos megalapozottságát erősítik.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** B1, E5, E6, F4, G01, H2, H6, P3, Q1, Y3

**Kulcsszavak:** állampénzügyek, tervgazdasági rendszer, neoliberális piacgazdasági átmenet, 2007–2008-as válság utáni időszak, aktív állammodell, Közép-Kelet-Európa, Magyarország

#### *Summary*

In the period after the 2007-2008 crisis, the practical methods and scientific schools advocating that the promotion of economic growth and financial stability is maintainable through active and reasonable state influence of the economy also strengthened in Hungary. One of the most prominent and trendsetting professors of these efforts is Csaba Lentner, who outlined, in his book *Change of Regime and Financial Policy*, ideas worth familiarizing with and inviting professional discussions. More than a quarter of a century after the change of regime, the applied economic policy models and system taxonomies are still repeatedly compared and the new comparative methods emerge overwhelmingly, confirming the significance of and scientific grounding for statecraft, including public financing and good governance.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** B1, E5, E6, F4, G01, H2, H6, P3, Q1, Y3

**Keywords:** public finance, state regulation, activ state model, life after subprime crisis, Middle Europe, Hungary

---

## BEVEZETÉS

A kötet szerzője a szocialista tervgazdasági rendszer végétől 2004-ig, Magyarország európai uniós csatlakozásig, majd az 2010–2016-as időszakra (visszaulva a 2002 és 2010 közötti fiskális kimerülésre) mutatja be a főbb gazdaságpolitikai változásokat. A két egymástól eltérő időszak elemzése jó alkalmat ad a hazai pénzügypolitikai kurzusok jellemzőinek érzékeltetésére.

A könyv lényegi mondandóját a rendszerváltozás elejétől visszaszorított állami szerepvállalás és a konvencionálistól eltérő, vagyis az aktív állami szerepvállalást felmutató gyakorlat összehasonlító elemzése adja. Végző soron olyan három évtizedről nyújt áttekintést, amelynek utolsó kétharmadánál (2007–2008-as évek) súlyos világ-gazdasági válság akadályozta a hazai gazdaság fejlesztésének megfelelő irányítását, nehezítette meg a változó – gyakran szinte megoldhatatlannak tűnő – igazodási igényeket. Mindez kettős nyomás alá helyezte a magyar fiskális és a monetáris politikát, amelyet ki kellett védeni. A szerző a kérdést lényegyet megragadóan tárja az olvasói elé: a washingtoni konszenzus neoliberális rendszerébe illő konvencionális vagy az aktív állami szabályozó és ellenőrző gazdaságpolitikai eszközök-e a célravezetőbbek

egy feltörekvő (egykor szovjet típusú tervgazdálkodást folytató) piacgazdaságban, Magyarországon?

## A KÖZPÉNZÜGYEK DINAMIKÁJA

A könyv – utolsó fejezetének kivételével – a 2005-ben publikált és ugyancsak *Rendszerváltás és pénzügypolitika* címen megjelent sikeres kötetét ismétli meg, megerősítendő korábbi állításait és a változások iránti igényét, valamint azok teljesülését.<sup>2</sup> A szerző ebben az időszakban az addig elért sikereket és a még sarkalatos pénzügyi változásokra irányuló várakozásait fogalmazta meg, mivel azok áttekintése elengedhetetlen volt, s egy részük – mint a könyv utolsó fejezetéből kiderül – maradéktalanul még napjainkban sem oldódott meg. A szerző meghatározó kérdések sorát vetette fel a privatizációval,<sup>3</sup> a mezőgazdaság átalakításával, az adózási, majd az egyszintű bankrendszerrel, az EU-val, a gazdasági növekedéssel, a pénzügyi egyensúllyal stb. kapcsolatban. Tette ezt még a világgazdasági válság kirobbanása előtt, amelynek következményei napjainkban is érzékelhetőek. Ezek közül is ki kellett emelnie az államháztartás egyre növekvő eladósodásának problémáját, valamint a pénzügyi szektor azon meghatározó, de még nyitott kérdéseit, amelyek egyben összhangban vannak a nemzeti pénzügypolitikával. „Az állami támogatások tartós folyósításához szükséges költségvetési támogatások előteremtése, a vállalkozók hitelezéséhez elengedhetetlen kereskedelmi banki likvid pénzügyesek bevonásához alapot adó állami pénzügypolitikai eszközök kidolgozása az új évezred egyik legsürgetőbb feladata” (Lentner, 2005b:233), vélte a szerző még 2005-ben, amely gondolatai már akkor előremutatónak tűntek.

A kötet első részének mintegy előkészítéseként a szerző 1990 és 2005 között több tanulmányt is publikált.<sup>4</sup> Ezekben már akkor olyan aktuális problémákra kereste a választ, mint a hatékony pénzügyi intézményrendszer létrehozása, hazánk európai uniós csatlakozásának a pénzügyi szektort érintő és még kellően nem tisztázott kérdései, milyen kihívások érhetik az ezredfordulón hazánkat, hogyan értékelhető az akkor végrehajtott pénzügyi stratégia, milyen lehetséges megoldások építhetők be a politikai és gazdasági eszköztárba stb. Ugyanakkor már akkor (2005-ben) felveti annak lehetőségét (szükségességét), hogy a pénzügypolitikában is el lehet térni a korábban megszokott elvektől és módszerektől, a beidegződött közgazdasági kötöttségektől.

Nagyon fontosnak ítélem, hogy az államháztartást a fiskális politika és gyakorlat szerves részeként kezeli (ahogy magam is ezt vallom), mert enélkül hatékony pénzügyi politika nem alakítható ki. Külön is kiemelendő a szerző igénye a megfelelő adópolitika kialakítására a „szükséges, de elégséges” elv érvényesítésével, amelynek hiánya a GDP tartós növekedését is meggátolhatja.

A rendszerváltást követő – kissé ellentmondásos – pénzügyi feltételrendszer talán leginkább a költségvetés hektikusságában mutatkozott meg. Ennek feloldására sorozatos államháztartási (költségvetési) reformok végrehajtására került sor (1995, 1998, 2000–2002), amelyek – eltérő okok miatt, de – elmaradtak a várakozásoktól. Ebben az időszakban már értékelni lehetett a több éve működő kétszintű bankrendszer tevékenységét: a kormány és a Magyar Nemzeti Bank (a „bankok bankjaként”) helyesen ál-

lapítja-e meg a hitelviszonyokat és a hitelnyújtás feltételeit, megfelelően szabályozza-e a gazdaság számára szükséges pénztömeget, kellően felkészült-e a nemzetközi pénzforgalommal összefüggő és az állammal (kölségvetés) szükségszerűen kialakítandó kapcsolatokra.

## BANKPOLITIKA ÉS GAZDASÁGPOLITIKA A 2004-ES EU-CSATLAKOZÁSIG

A szerző – az előzőekre tekintettel – részletesen foglalkozik az 1987-től létrejött kétszintű bankrendszer strukturális problémáival is, ami a külföldi és a hazai tulajdonú bankok eltérő finanszírozási politikáját és a főbb nemzetgazdasági ágakban működő vállalatokat és vállalkozásokat illette, mivel a csaknem kirekesztő és a felelőtlen hitelezési magatartás egyaránt megfigyelhető volt. Ennek következményeként számos, kellő fedezettel nem rendelkező cég bőséges hitelellátásban részesült, míg mások – elsősorban a kis- és középvállalkozások – indokolatlanul kiszorultak a hitelfinanszírozásból. Mindez egyaránt hátrányosan érintette az ipart, különösen a mezőgazdaságot,<sup>5</sup> de a szolgáltatásokat is ezáltal a foglalkoztatást is, amelynek következményeként az állam jelentős bevételektől esett el, ami tovább növelte a költségvetési hiányt. Ugyanakkor az átalakulóban lévő – sok sebből vérző – még hazai tulajdonú pénzüzetek is súlyos veszteségeket szenvedtek el befagyott hitelkihelyezéseik következményeként. Jelentősége miatt a szerző több összefüggésben is visszatér erre a problémára, mivel úgy ítélte meg, hogy hazánk ezáltal fokozott mértékben vált kiszolgáltatottá a nemzetközi tőkének, mintegy felerősítve a gazdasági ellehetetlenülés veszélyét.

A jegybanki tartalékokon belül az arany szerepe időszakonként felértékelődik, majd máskor kevésbé kerül előtérbe. Egyetértek a szerzővel abban, hogy az új hazai kétszintű bankrendszerben a jegybank is követte az akkori nemzetközi trendet, azaz jelentősen lecsökkentette aranytartalékát, miközben pl. az USA nem tette azt.<sup>6</sup> Bár az arany kétségtelen demonetizálódásának voltunk szemtanúi, a szerző egyértelműen felhívja a figyelmet az arany szerepének megerősítésére a jegybanki tartalékok között. Tartott ugyanis attól, hogy a magántőke folyamatosan felvásárolja a jegybankok aranytartalékait, és azok kikerülnek a nemzeti monetáris aggregátumokból. Márpedig ennek bekövetkezése esetén a jegybankok – jelesül a Magyar Nemzeti Bank – elveszítenék az egyik legfontosabb piacsabályozó eszközüket, fennállna a valuták – így a forint – vásárlóértékének erőteljes csökkenése. Ezeknek a megállapításoknak az indokoltságát – különösen a legutóbbi világgazdasági válságot követően – ma már veszélyes volna kétségbe vonni.

Napjainkban a nemzetközi tőkeáramlásból a bankrendszerek kihagyhatatlanok, egy időben nemzetiek és nemzetköziek, nemcsak tulajdonviszonyaik, de finanszírozási, tőkefelhalmozási és megtakarítást ösztönző, valamint közvetítői funkcióik miatt is. A szerző is emlékeztet arra, hogy versenyképességünk érdekében az EU keretében sem nélkülözhető a jegybanki és az üzleti banki pozícióink megerősítése, a nemzeti tulajdon arányának kedvező módosítása, valamint az állami beavatkozás eszközeinek megerősítése nemcsak a védekezés, de az alkalmazkodási mechanizmus sikere érdekében is.

Több évtizedes jegybanki gyakorlatom alapján messzemenően egyetértek a szerzővel, aki Menyhay Imre véleményét idézi: „a demokrácia jelenkori liberális válfaja az egyéni pénz- és vagyonszerzési vágy erőteljes és egyoldalú felértékelődését hozza magával, ami... a társadalom közösségi értékeinek rovására érvényesülhet” (Menyhay, 1998). Mindez a fizetésképtelenség növekedésével, a bankokat elkerülő készpénzben történő fizetések elszaporodásával, az egyéni pénz- és vagyonszerzésre való erőszakos törekvésekkel járt. Tulajdonképpen ez hozta nehéz helyzetbe nemcsak a költségvetést, de a jegybankot is. Bár azt is hozzá kell tennem, hogy e mögött nem tudatos „elméleti magatartás” húzódott meg, hanem a gazdasági résztvevők egyszerűen visszaéltek a kialakult helyzettel, mivel az állam által elindított támogatási programok kormányzati ciklusoktól függővé váltak, a monetáris politikát pedig az ezekhez igazodó esetlegesség jellemezte. Ez a folyamatosságot és az átláthatóságot egyaránt kiszámíthatatlanná tette, átrendezte a piacot a külföldi háttérrel működő vállalkozások javára, a hazaiak rovására. Ez az utóbbiaknál permanens hiteligényt kényszerített ki, még saját törlesztési képességeik bizonytalansága esetében is, s ezáltal a bankrendszer közvetítői funkciói is súlyosan sérültek. A szerző szerint mindez nagymértékben gátolta s egyben elbizonytalanította az önálló hazai vállalkozásokon alapuló polgárosodási folyamatot.

Mivel Magyarország hagyományosan külső tőkebevonásra kényszerül, megállapítása szerint a hazai gazdaság alapvetően világgazdaság-függő, így egyszerre van jelen a látványos fejlődés és a recesszió lehetősége, amelynek következménye a gazdasági és társadalmi viszonyok sebezhetősége és a nemzeti érdekérvényesítő képesség gyengesége. Így fokozott figyelmet kell fordítani a külső források igénybevételének feltételeire és lehetőségeire, valamint a fiskális és monetáris, s nem kevésbé a társadalmi stabilitásra.

A szerző szerint „az elmúlt évtizedben a világgazdaság és ezen belül az Európai Unió a magyar gazdaság számára vonzási pontok és felzárkózási irányok lettek” (Lentner, 2016:278). Ugyanakkor ez a hazai gazdaságpolitikát – a világgazdasági folyamatok jellegétől függetlenül – paradigmaváltásra kényszerítette. A hivatalos gazdaságpolitika, amelyet a szerző „magyar modellnek” nevezett, elsősorban az állam „konzervatív”<sup>7</sup> gazdaságpolitikája, a külső és a belső pénzügyi egyensúly fenntartása, a megfelelő külső tőkebevonás, a pénzügyi stabilitás biztosítása, egyidejűleg a gazdasági növekedés teljesítése.

Az előzőekben megfogalmazott követelmények elengedhetetlen feltétele hazánk számára a nemzetközi tőkepiacokkal és pénzügyi intézményekkel kialakított viszonya. Az 1970-es évtized elejétől tapasztalt és többször ismétlődő világpiaci árobbanások súlyos következményekkel jártak a föld összes kontinensén. Az országok két nagy csoportja alakult ki: egyfelől azon országok, amelyek azonnal reagáltak a válságokra, azok figyelembevételével alakították ki a gazdaságpolitikájukat, visszafogták a növekedést (elsősorban a beruházásokat), szigorították a fiskális és a monetáris politikát, felkészülve a várható dekonjunktúrára, módosították az elosztási és újraelosztási feltételeiket, növelték az árszínvonalat stb.; másfelől azok, amelyek átmenetinek tekintették a válság súlyos következményeit, mintegy fetisizálva az addig kialakult trendet.



Hazánk ez utóbbi csoportba tartozott, s „a rögzítettárfolyam-rendszer összeomlása után a reálszektor teljesítményeit messze meghaladja a pénzügyi szektor spekulációtól túlfűtött növekedése” (Lentner, 2016:290). Csaknem egy évtizedet követően a közép- és kelet-európai országok – a szükséges belső akkumuláció hiányában – külső fejlesztési forrásokkal igyekeztek felzárkózni elérhető külső piacakra. Az időközben kétszintűvé átszervezett bankrendszer tőkeereje kevésnek bizonyult az egyre szükségesebbé váló hiteligenyek kielégítéséhez, ami teret adott a nyugati bankok betelepülése és piacszerzése számára. Napjainkban azonban már általában konszolidálnak tekinthető a pénzintézetek és ügyfelek kapcsolata, amiben jelentősége van a Magyar Nemzeti Bank fogyasztóvédelmi szerepének is, mivel „...az MNB a »fair« pénzügyi szolgáltatói magatartást is kikényszeríti, súlyt helyezve a kiszolgáltatott fogyasztói csoportok fokozott védelmére” (Lentner, 2016:316). Az Európai Unió is felismerte a pénzügyi szabályozás modernizálásának szükségességét, kiemelve a hatékonyabb bankszabályozást. A szerző pedig gyakorlati példák segítségével mutatja be azokat az eseteket, amikor még korábban, 2013 előtt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – megfelelő jogosultság hiányában – nem volt képes hathatós eredményeket elérni.

#### AZ AKTÍV ÁLLAMMODELL ÉRVÉNYESÜLÉSE

A szerző a mű utolsó fejezetében foglalja össze a közpénzügyi rendszerváltás<sup>8</sup> történelmi hátterét, okait, céljait és elért eredményeit, bizonyos nemzetközi összehasonlításokkal egybevetve. Hallgatólágos egyetértés alakult ki az eltérő nézeteket valló közgazdák körében a koherens gazdaságpolitika hiányáról, a 2008-as gazdasági válság nem kielégítő kezeléséről, a hatalomtechnikai módok fogyatékoságairól, az állami szerepvállalás milyenségéről, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szerepéről, az állam eladósodásáról, valamint az állami vagyon „kiüresedéséről”. „Magyarország teljes adósságcsapdába került. Államháztartási és családi háztartási szinten egyaránt” (Lentner, 2016:304). A szerző szerint az eltérő szakmai következtetésekből is egyértelműen kiderült, hogy „csak az erős, a jól szervezett, a gazdasági és a társadalmi folyamatokba aktívan beavatkozó állam képes a nemzetgazdaság, a piaci szereplők és a családok érdekeit hatékonyan érvényesíteni” (Lentner, 2016:304).<sup>9</sup> E lényegi és más hasonló megállapításával illeszkedik a nem konvencionális eszközöket, metódusokat bemutató, megfogalmazó hazai tudományos munkák sorába,<sup>10</sup> így méltán emelkedik rendszertani vetületűvé Lentner Csaba műve.

A szerző a továbbiakban részletesen taglalja a fiskális politika fontosabb összetevőinek helyzetét, úgymint az elfogadható közteherviselést, az újabb piacnyitások politikáját, a közüzemi díjak és a személyi jövedelemadók mértékének csökkenését, a devizahitelek és a kisvállalkozások terheinek mérséklését, a munkaerőpiac kedvező alakulását, s nem utolsósorban a külső adósságállomány és a költségvetés kedvező helyzetét. Mindezek alapján megállapítja, hogy „a fiskális konszolidáció jó alapot teremtett a monetáris politikai rendszerváltás megindításához” (Lentner, 2016:308),<sup>11</sup> ami négy elemből tevődik össze: az alapkamat mérsékléséből, a Növekedési Hitelprogramból, az önfinanszírozási programból, valamint a társadalmi felelősségvállalás programból

áll. Mindemellett az MNB felelősséget érez a környezetért, a társadalomért, a hosszú távú fenntartható fejlődésért is, de nem hanyagolja el az oktatás, a tudomány, a pénzügyi ismeretterjesztés, a fogyasztóvédelem, egyszóval az értékmegőrzés és értékteremtés támogatását sem.

A szerző tehát megállapítja, hogy mindezek következményeként 2013 és 2016 között, a 2013-ra megteremtődött fiskális konszolidáció következtében, majd 2013-tól, a monetáris rendszerváltás eredményeként a különböző pénztulajdonos csoportok (kötségvetés, önkormányzatok, vállalatok, lakosság) pénzügyi állapota kiegyensúlyozottnak tekinthető, miközben a külföldi érdekeltségű bankoknak és vállalatoknak profitáldozatokat kellett hozniuk. A szerző 2005-ben megfogalmazott,<sup>12</sup> a Magyarországra irányuló portfólió (állampapírpiazi) és működőtőke-befektetések (FDI) empirikus közelítésű elvi függvényei által felvezetett gazdaságpolitikai szemléletváltás indokoltsága 2016-ban bizonyítást nyert, amelyet Lentner új könyvének utolsó (20.) fejezetében igazol. A szerző 2005-ben leírta, hogy a rendszerváltozás kezdetétől a Magyarországra „igyekvő” működő tőke bizonyos értelemben gazdaságot dinamizáló hatású volt, ám a kormányok adópolitikája szerény mértékben vonta költségvetési-adózási körbe a nemzetközi vállalatokat, bankokat, amelyek idővel a magyar gazdaság gerincét adták. Az államháztartásba a nemzetközi vállalatoktól be nem érkező adóbevételek, illetve az állami vállalatok és a belföldi kisvállalkozások gyenge adóerő-képessége, összevetve a munkaerőpiacról kiesők, belső vállalatok, önkormányzatok, szociális ellátórendszer növekvő pénzügyi igényeivel, egyenlegként növekvő államháztartási deficitet, majd ebből adódóan államadósságot keletkeztettek. Kialakult egy pénzügyi deficit, a költségvetés alulszervezettségéből adódó eladósodási csapda, amelyet társadalmi deficit, társadalmi elégedetlenségi csapda követett. A növekvő hiány lefedésére egyre több külföldi hitelt kellett felvenni, majd egy idő után a Magyarországra érkező befektetéseknél a működőtőke-invesztíciókat meghaladta az állampapírpiacon történő pénzbevonás mértéke. A növekvő eladósodás kamatszolgálata pedig tetemes forrásokat vont ki a szociális ágazatból (a szociális ágazat elől), egészségügyből, oktatásból és a hazai vállalkozások erősebb támogatásától is. Így lényegében a minimális (de nem adóerő-képességéhez igazodó) adóterheléssel működő külföldi tőke ugyan gazdaságot dinamizált (GDP, export), ám egyidejűleg államháztartási deficitet generált a helytelen állami gazdaságpolitika által („jövőhagyásával”). A növekvő folyó deficit és államadósság finanszírozására bevont külföldi hitelek (portfólióbefektetések) egyre emelkedő kamatai csökkentették a makrogazdasági környezet stabilitását és a munkaerő képzésére, az egészségügyi ellátórendszer fejlesztésére bevonható pénzügyi eszközöket. Az eszkárlódó helyzet konszolidálására javasolta a szerző (még 2005-ben), hogy a külföldi működő tőke adóerő-képességéhez igazodó adóterhelésével és a hazai rezidensek adótámogatási kedvezményeivel, általa pedig a fizetőképes kereslet, fogyasztás, majd a gazdaság felpörgetésével (J. M. Keynes-i modell alapulvételével) történjen meg a gazdasági konszolidáció. E koncepció mentén a stabilabbá váló államháztartási környezetben pedig a külföldi bankok és vállalatok, amelyek a költségvetési kiegyensúlyozás folyamatában profitáldozatokat hoznak, később a stabilabb államműködés, több pénzből működő egészségügy és oktatás által képzetesebb, egészségesebb munkaerőt

kapnak, amellyel a magyarországi jelenlétüknek új tartalmat, a hosszabb távú működéshez kedvezőbb befektetői klímát kapnak. Az átmenetileg hozott profitáldozatok az új adópolitika által megtérülnek. A külföldi befektetők tőkevonása (betelepülése) így nem extenzív (adókedvezmény), hanem minőségi feltételek (stabilabb államháztartási környezet, képzettebb, egészségesebb munkaerő) által erősödhet. Ez lényegében a szerző nemzetközi vállalatokra vonatkozó honosítási elmélete (2005-ből), amely a 2010-től kibontakozó gazdaságpolitika elméleti alapjaként értelmezhető, és amelynek helyességét a szerző – immár a gyakorlati eredmények tükrében – új könyvében igazolja is.

Lentner Csaba évtizedeket átfogó áttekintése – a fő áramlaton belül – témák tömegét vetíti elénk, amelyek alapos átgondolást, valamint meglehetősen elmélyült fiskális és monetáris ismereteket igényelnek. Mondanivalóját hatalmas hazai és külföldi irodalom ismeretében fejt ki, s nem könnyű olvasmány a beavatottak számára sem. Ez azonban nem von le semmit a szerző érdemeiből, és kiváló forrásul szolgálhat a témával foglalkozók számára.

*Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 336 oldal.*

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A szerző évtizedeken átívelően a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője, a kétszintű bankrendszer megteremtésének egyik elméleti atyja. Az 1990-es évek első felében a Magyar Hitelbank ügyvezető igazgatója, majd az Országos Kereskedelmi és Hitelbank vezérigazgató-helyettese. Címzetes egyetemi tanár a Corvinus Egyetemen. Tudományos témavezető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetében. A Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkereszt kitüntetettje. Kutatási területe: bankszabályozás, pénzkereslet és pénzkínálat mérése, monetáris politikai irányítás. Főbb művei: *Az antiinflációs útkeresés – monetáris politika és gyakorlat Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1987; *A makropénzügytan alapjai*. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 1998; *Banktan*. Tas Kiadó, Budapest, 2002; *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*. Lentner Csabával, Kolozi Pállal és másokkal, Akadémiai Kiadó, 2006; *Egy valuta története*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011; *Bankmenedzsment – Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Társszerző, szerk. Lentner Csaba, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. Tudományos munkásságát bemutató kiadvány: *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. A pénzügyi intézményrendszer, a tudomány és a felsőoktatás szolgálatában*. Tiszteletkötet dr. Huszti Ernő 75. születésnapja alkalmából. Szerk. Lentner Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
- <sup>2</sup> „...igazolom, hogy kritikáim és jövőprognózisaim kiállták az idő próbáját, változtatás nélkül ma is helytállóak...” (Lentner, 2016:5).
- <sup>3</sup> A kelet-közép-európai privatizációs folyamatokkal kapcsolatban idézi Lewandowsky lengyel közgazdász találó gondolatát, miszerint „a privatizáció senki tulajdonában nem lévő, ismeretlen értékű vállalatok eladása olyan vevőknek, akiknek nincs pénzük” (Lentner, 2016:14). Hasonlóképpen vélekedett a szerző is: „...a kormányzati elgondolások szerint végül is a magyar nemzet vagyon nélkül marad, de valószínű, hogy a belső és a külső államadósságok tovább emelkednek...” (Lentner, 2016:21).
- <sup>4</sup> Lásd a tanulmány végén az irodalomjegyzéket.
- <sup>5</sup> 2005-ben a mezőgazdasági ágazat a GDP-nek mindössze a 4%-át, teljes exportunknak pedig 8%-át adta, s jelentősen csökkent az ágazatban foglalkoztatottak száma is.
- <sup>6</sup> Magam is úgy vélem, hogy a meghatározott (a biztonság miatt szükséges) mértéken felül a jegybank trezorjában tartott aranytartalék ugyanolyan „halott”, mint maga a trezor, semmiféle jövedelmet nem „termel”, így kihelyezése indokolt.

- <sup>7</sup> A konzervatív kurzust a szerző kiemelten hangsúlyozza az 1999–2002-es és a 2010 utáni időszakokra.
- <sup>8</sup> Lentner Csaba értelmezésében a közpénzügyi rendszerváltás fiskális politikai ágon 2010-től következett be, eredendően a neoliberális vezetés mentén jó két évtizeden át vitt állampénzügyek krónikus meggyengülésétől, amelyet a 2007–2008-as válság „pecsételt” meg. 2010-től a közteherviselés, az adórendszer átalakítása, erősebb szabályozás és állami befolyásolás irányába elmozduló kormányzati pénzügyek, majd 2013-tól a többesmandátum-rendszer mentén működő jegybankpolitika jelenti a szerző értelmezésében (röviden megfogalmazva) a közpénzügyi rendszerváltást.
- <sup>9</sup> A beavatkozást a szerző mindhárom területre vonatkozóan, tehát együttes hatást keletkeztető módon tartja jónak, különösen a krízis-, illetve a válságkezelés időszakában.
- <sup>10</sup> A teljesség igénye nélkül: Matolcsy György, 2015; György-Veress, 2016; Pogátsa, 2016.
- <sup>11</sup> Ezt erősítette meg a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának 2010 második felében közzétett közleménye is, amely szerint: „Megállapítható, hogy a globális konjunktúra következtében véget ért a recesszió Magyarországon.”
- <sup>12</sup> Lentner, 2005b, 17. fejezet, különösen a 265–267. oldalak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Csermák Károly (2005): Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. *Tér és Társadalom*, 19. évf., 3–4., 231–232.
- Fonda Ferenc (2006): Rendszerváltás és pénzügypolitika. *Valóság*, 49. évf., 8. sz., 106–110.
- György László – Veress József (2016): 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz., 367–388.
- Hauser, Siegfried – Lentner, Csaba (2003): Immobilienleasing: Mieten Statt Kaufen. Entwicklung des Deutschen and Ungarischen Marktes. *Input*, 2003 Sommer, 26–29.
- Husztai Ernő (1987): *Antinflációs útkeresés – monetáris politika és gyakorlat Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Husztai Ernő (2011): *Egy valuta története... A forint forgalma a stabilizációtól az euró előszobájáig*. L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- Lentner Csaba (1991): A mezőgazdasági hitelek árnyoldalai. *Gazdálkodás*, 35. évf., 12. sz., 29–32.
- Lentner Csaba (1996): Ki fizeti (meg) a privatizációt? *Gazdaság és Társadalom*, 7. évf., 3–4. sz., 36–50.
- Lentner, Csaba (1998): Dilemmas of Hungary's Agricultural Future Contrasted with Its Historical Background and Developed Market Economy Models. In: *On the Eve of the 21st Century. Challenges and responses*. Ed. Erzsébet Gidai, Akadémiai Kiadó, Budapest, 175–185.
- Lentner Csaba (2001a): Magyarország európai uniós csatlakozásának nyitott kérdései – különös tekintettel a pénzügyi szektorra. In: *Tudományos értékeink*. Tanulmánykötet, szerk. Lentner Csaba, Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma, Sopron.
- Lentner Csaba (2001b): Pénzügyi kihívások az ezredforduló Magyarországon. In: *Pénzügyi szilánkok*. Tanulmánykötet, szerk. Lentner Csaba, Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma, Sopron, 9–54.
- Lentner Csaba (2001c): Ezredfordulós dilemmák: agrárpolitika a pénzügypolitika fogáságában. *Magyarország politikai évkönyve*, 13. évf., 1. sz., 178–189.
- Lentner Csaba (2002a): A nemzetközi tőkepiacok és pénzügyi intézmények – közép- és kelet-európai szemmel. *Pénzügyi Szemle*, 47. évf., 5. sz., 471–478.
- Lentner Csaba (2002b): A hazai vállalkozásokat erősítő gazdasági programok társadalmi hatásai – az egzisztencia hiteltől a Széchenyi Tervig. *Valóság*, 45. évf., 8. sz., 60–68.
- Lentner Csaba (2003): A pénzügyi intézményrendszer létrehozása (1990–2001). In: *A pénzügyi intézményrendszer Magyarországon*. Nebuló 2001 Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba (2005a): Magyar pénzügyi stratégiák az ezredfordulón. In: *Magyarország jövője. Hungaria in aeternum*. Szerk. Gidai Erzsébet, NYME, Sopron, 73–97.
- Lentner Csaba (2005b): *Rendszerváltás és pénzügypolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest.

- Lentner Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek a neoliborális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba – Huszti Ernő – Tarpataki János – Seregdi László (szerk.) (2002): *Bankszabályozás*. Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma Alapítvány, Sopron.
- Lentner, Csaba – Huszár, Lilla – Kolozsi, Pál Péter (2003): The Hungarian Financial Sector and the European Integration. In: *Challenging the Frontiers in Global Business & Technology: Implementation of Changes in Values, Strategy & Policy*. GBATA Int. Conference Reading Book, eds. Nejedl Delener, Chiang-nan Chao, GBATA Global Business and Technology Association, New York, 821–829.
- Lentner Csaba – Turján Sándor – Varga József (szerk.) (2001): *Költségvetési pénzügyek*. Nebuló 2001 Kiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Menyhay Imre (1998): *Adalékok Káin „esti meséjéhez”*. *Gazdaság és szocializáció a jelenkori liberális társadalomban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pogátsa Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Prugberger Tamás (2005): Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. *Jogelméleti Szemle*, 6. évf., 3. sz.

*Sebestyén Géza*

# **Proaktivitás és innováció mint a jegybanki megújulás alapjai**

*Gondolatok A magyar út – célzott jegybanki politika című tanulmánykötetről*

## **Proactivity and Innovation as a Basis for the Central Bank's Renewal**

*Thoughts on The Hungarian Way – Targeted Central Banking Policy*



### *Összefoglalás*

A 2008–2009-es globális válság egyszerre teremtett komoly kihívásokat a fiskális politika, a monetáris politika és a pénzügyi szabályozó hatóság számára. Ezen kihívások megválaszolására proaktív és innovatív megoldásokra volt szükség. Jelen írás a Magyar Nemzeti Bank könyvsorozatában megjelent, a hazai fiskális és monetáris politikai fordulatot eredményező intézkedéseket ismertető, hiánypótló művet mutatja be.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** E42, E44, E52, E58

**Kulcsszavak:** jegybank, globális válság, monetáris politika, szabályozói politika

### *Summary*

The 2008–2009 global crisis posed major challenges to fiscal policy, monetary policy and the financial regulatory authority at the same time. Meeting these challenges requires proactive and innovative solutions. This paper presents a gap filler publica-

---

DR. SEBESTYÉN GÉZA, PhD, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem  
(geza.sebestyen@uni-corvinus.hu).

tion by the National Bank of Hungary, which describes the measures that resulted in a breakthrough in Hungarian fiscal and monetary policy.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** E42, E44, E52, E58

**Keywords:** central bank, global crisis, monetary policy, regulatory policy

---

Egy izgalmas krimiben a központi kérdés általában a tettes személye körül forog. A mű csúcspontja az elkövető vagy elkövetők leleplezése, az okok feltárása. Marginális vagy teljesen elhanyagolt a tárgyalás szempontjából az, hogyan lehetne az események jövőbeni megismétlődését megakadályozni, vagy legalábbis ennek esélyét csökkenteni. A gazdaság-, monetáris és szabályozói politika szemszögéből az elmúlt száz évben kevés izgalmasabb és összetettebb problémakör adódott, mint a 2008–2009-es válság, illetve annak következményei. A tettesekről a mai napig élénk viták folynak nemcsak szakmai, de laikus körökben is. Közgazdasági szempontból azonban sokkal érdekesebb és égetőbb kérdés az, hogyan lehet a pénzügyi rendszert biztonságosabbá, stabilabbá tenni, milyen lehetőségek vannak arra, hogy egy hasonló krízis bekövetkezési valószínűségét csökkentjük. Ez a kérdés motiválta a Magyar Nemzeti Bankot is az elmúlt évek során bevezetett új, proaktív és innovatív megoldásainak kidolgozásában, és ez a kérdés a központi, rendszerező eleme a jelen írásban bemutatni kívánt, *A magyar út – céltolt jegybanki politika* c. kötetnek is. Jelen írás első részének fókusza a 2008–2009-es globális válság jegybanki politikákra gyakorolt hatása. A második rész a hazai környezetet és intézkedéseket mutatja be. Végül a harmadik rész a monográfia felépítését tárja az olvasó elé.

#### A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI VÁLSÁG ÉS HATÁSA A JEGYBANKI POLITIKÁRA

A 2008–2009-es globális válság komoly és hosszú távon ható problémákat okozott az egész világon. Bár voltak vészharangot kongató hangok a krízis kirobbanása előtt is, a gazdasági visszaesés és a pénzügyi rendszer problémáinak mélysége, hatásmechanizmusa és összetettsége meglepte a szakemberek többségét. Még megdöbbenőbbek voltak az események azok számára, akiket a válság előtti mérsékelt inflációs környezet és stabil gazdasági növekedés abban a téves hitben ringatott, hogy a komolyabb gazdasági kilengésekkel már csak a gazdaságtörténettel foglalkozó könyvek és szacikkek oldalain fognak találkozni.

A válság mélysége és globálisan szinkronizált volta újszerű és komplex intézkedéseket igényelt mind a monetáris politikában, mind pedig a szabályozás terén. Újra kellett gondolni a monetáris politika célrendszerét, hiszen világossá vált, hogy az árstabilitás önmagában nem elegendő a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosításához (Kolozi–Hoffmann, 2016). Felértékelődött a makroprudenciális eszköztár szerepe (Ábel et al., 2014), hangsúlyosabbá váltak a reálgazdasági célok, mint például a munkanélküliség csökkentése, illetve a gazdasági növekedés támogatása. Korábban a monetáris politi-

ka központi eszközeinek tekintett rövid lejáratú kamatszint számos országban nullára vagy nulla közelébe csökkent, amire sokan alsó korlátként tekintettek és tekintenek. Még azon országokban is, mint például Svájc, Svédország vagy Japán, ahol nem bizonyult effektív korlátnak ez az érték, csak nagyon óvatosan merészkedtek a jegybankok a negatív kamattartományba, a zérus alatti referenciaértékek nehezen kalkulálható pénzügyi és makrogazdasági hatásai miatt. Mindez azt is jelentette, hogy a jegybankok lényegében elvesztették első számú és hatásmechanizmusát tekintve legjobb ismert eszközüket.

A jegybanki politika kiemelt fontosságú eszközévé a jegybanki mérleg vált – a jegybankok a továbbra is szükséges monetáris lazítást számos esetben nyílt piaci műveletek segítségével lépték meg. Az amerikai jegybank, a Fed ugyanúgy, mint az EKB likviditásnyújtó, hitelezést célzottan támogató, illetve nagy volumenű eszközvásárlási programokat indított, amelyek következtében mérlegfőösszegük jelentősen megemelkedett. Mérlegfőösszeg tekintetében az 1990 óta periodikusan deflációval és recesszióval küzdő japán jegybank reagált a legdrasztikusabban a válságra a négy nagy jegybank közül, hiszen néhány év alatt a GDP 30%-a körüli értékről 90% fölé emelte eszközállományának volumenét. Az EKB esetében ez az érték 40% közelébe nőtt a válság előtti 17% körüli értékről, míg a Fed 7% körüli értékről 22% fölé növelte. Mindezek mellett, ezzel párhuzamosan hangsúlyosabbá vált a jegybanki kommunikáció szerepe is (Csontos–Lehmann, 2014), hiszen a gazdasági szereplők forrásköltségei szempontjából kiemelt szereppel bíró közép- és hosszú lejáratú hozamok a teljes futamidő rövid hozamai által meghatározottak, azaz monetáris lazítás nemcsak a rövid hozamok – adott helyzetben nem igazán kivitelezhető – csökkentésével, de a jövőbeni rövid hozamokkal kapcsolatos várakozások lefelé húzásával is megvalósítható.

## HAZAI KÖRNYEZET ÉS INTÉZKEDÉSEK

A magyar gazdaságot a válság különösen sebezhető állapotban érte. A 2006 előtti évek gazdasági növekedése nem volt fenntartható, a magas államháztartási hiány (Orbán–Szapáry, 2006) jelentősen növelte az ország eladósodottságát, magas volt a külső finanszírozási igény, melyet az állam finanszírozása mellett a lakossági devizahitelezés felfutása is erősített (Matolcsy–Palotai, 2016). Az országspecifikus problémák a globális válság által felerősítve okoztak tartós visszaesést. A negatív folyamatok érzékenyen érintették a hazai pénzügyi szektort, mely prociklikusan tovább erősítette a kedvezőtlen hatásokat. Mindezek eredőjeként a tágabb régiókban a balti államok mellett Magyarország szenvedte el a leghosszabb és legnagyobb visszaesést a vállalati hitelezésben (Balog–Matolcsy–Nagy–Vonnák, 2014). Ezen folyamatok következtében Magyarország már a válság kirobbanása előtt egyszerre szembesült kihívásokkal a növekedés és a makrogazdasági egyensúly terén (Matolcsy, 2015).

A 2010-ben indított fiskális fordulat több lépésben javította a hazai költségvetés egyenlegét (Matolcsy–Palotai, 2014) (munkát terhelő adók csökkentése, a munkához kapcsolódó adók és járulékok rendszerének egyszerűsítése, elmozdulás a fogyasztási, forgalmi típusú és szektorális különadók felé, az online pénztárgépek és az EKÁER bevezetése, a



Szell Kálmán-terv végrehajtása), melynek következtében megszűnt a korábban rendre visszatérő ikerdeficit, Magyarország kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól (Matolcsy, 2015), a pénzügyi rendszer azonban továbbra is komoly kihívásokkal küzdött. Ezen kihívások orvoslására indította el a Magyar Nemzeti Bank új vezetése 2013-ban azt a monetáris politikai fordulatot, melynek motivációit és lépéseit a monográfia bemutatni hivatott.

A monetáris politikai fordulat egyes elemei a széles nagyközönség számára is ismerősek. A Magyar Nemzeti Bank három ciklusban, összesen 610 bázisponttal, 7%-ról 0,9%-ra csökkentette a jegybanki alapkamatot, ami jelentősen csökkentette az államháztartás és a magánszektor kamatterheit. A jegybank elindította hitelösztönző programjait, a Növekedési Hitelprogramot, majd a Piaci Hitelprogramot, melyek növekvő pályára állították (Baksay–Palotai, 2017) a kkv-szektor 2009 óta csökkenő hitelállományát (Banai, 2016). Kidolgozta és elindította az Önfinszírozási Programot, melynek eredményeképpen a központi költségvetés adósságának devizaaránya a 2011-es 50%-ról 2016-ra 25%-ra csökkent (Baksay–Palotai, 2017). Közreműködött a lakossági devizahitelek forintosításában, melynek hiányában a svájci jegybank 2015. január 15-i döntése, miszerint feladta az 1,2-es euróval szembeni árfolyamküszöböt, beláthatatlan és felmérhetetlen veszteségeket okozott volna a hazai lakosságnak, felborítva a gazdaság fenntartható növekedéséhez elengedhetetlen társadalmi stabilitást.

A monetáris politikai fordulat más elemei tán kevésbé csengenek ismerősen szélesebb körben, de ugyancsak kiemelkedő szerepet játszottak a pénzügyi rendszer stabilizálásának növelésében:

– A Monetáris Tanács elköteleződése az alapkamat tartós tartása mellett segítette a gazdasági szereplők orientálásában, és kiszámíthatóbbá tette a kamatpolitikát (Virág, 2016).

– Az inflációs célkövetés cél- és eszközrendszerének rugalmasabbá tétele (a toleranciasáv bevezetése az átmeneti eltérés tolerálására, nem konvencionális eszközök) javította a monetáris transzmisszió hatékonyságát.

– A hazai bankközi kamatok (BUBOR) jegyzési rendszerének átalakítása segítette a pénzpiaci információáramlás hatékonyságának növelését, és hozzájárult a magánszektor kamatterheinek csökkenéséhez.

– A három hónapos betét mennyiségi korlátozása az alapkamat stabilitása mellett segítette a monetáris kondíciók lazítását, és növelte az Önfinszírozási Program hatékonyságát.

– A MARK Zrt. létrehozása segítette a hazai bankrendszer mérlegének megtisztítását, ezáltal a költség szerkezetük, üzleti tervezettségük javítását.

– A KELEK T2S-hez való csatlakozása segítséget nyújt a hazai értékpapírok kibocsátóinak.

– A Budapesti Értéktőzsdé fejlesztései mind a hazai kibocsátók vagy kibocsátásban gondolkodók, mind pedig a háztartások számára üdvözlendő lépéseknek tekinthetők.

– A bevezetett adósságfékszabályok és az anticiklikus tőkepufferráta elősegítik a gazdasági ciklusok kilengéseinek mérséklését, a hitelezési ciklusok volatilitásának csökkenését.

– Az MKB Bank Zrt. sikeres szanálása komoly veszteségektől és kockázatoktól óvta meg úgy a hazai magánszekort, mint a bankrendszert is.

– A Magyar Nemzeti Bank felügyeleti funkciója, valamint a mikroprudenciális felügyelet számos szektorspecifikus fejlesztése jelentős mértékben járult hozzá a pénzügyi rendszer tisztulásához és stabilizálásához.

– A piacfelügyelet és a fogyasztóvédelem eszköztárának megújulása segít megtartani és erősíteni a pénzügyi közvetítőrendszer iránti közbizalmat.

#### A KÖTET ÁLTAL VIZSGÁLT KÉRDÉSEK

A monográfia logikus felépítésben és egységes keretrendszerben mutatja be a fenti proaktív és innovatív elemeket. A kötet első főfejezete, mely az *Egy nem hagyományos válság nem hagyományos következményei – útkeresés a nemzetközi monetáris politikában* címet viseli, a 2008–2009-es gazdasági világválság következményeit és a nagy jegybankok válságra adott válaszait mutatja be. A második főfejezet a hazai monetáris politika kihívásait és az ezekre adott célzott és innovatív válaszokat tárgyalja. Végül a harmadik főfejezet a szabályozói politika megújulását veszi górcső alá.

A válság előtt számos szakember felhívta a figyelmet a folyó fizetési mérlegek jelentős és tartós egyensúlytalanságaira. Bár ennek magyarázatára számos elmélet született (Bretton Woods II, sötét anyag, túlzott globális megtakarítások, biztonságos befektetések iránti kereslet), egyes szerzők amellet érveltek, hogy ez az állapot nem tartható fenn hosszú távon, a folyó fizetési mérlegeknek egyensúlyba kell kerülniük, és ez a folyamat leginkább azon országokat fogja érinteni, melyeknél a legnagyobb többletek és hiányok vannak. A válság lefolyása mind az egyensúlytalanságok fennmaradásában hívókat, mind a szkeptikusokat meglepte, hiszen bár a nemzeti számlák aktívumai és passzívumai globálisan csökkentek, a folyamatok terjedése nem volt összhangban a szkeptikusok várakozásaival sem. A globális visszaesés mértéke komoly kihívások elé állította a monetáris politikai döntéshozókat is. A nulla körüli szintre csökkentett kamatok sem oldották meg a növekedési és inflációval kapcsolatos problémákat, így további eszközökre volt szükség a válság kezeléséhez. Ezen korábban nem vagy nem rendszeresen használt eszközök, kombinálva az emberemlékezet óta nem látott gazdasági visszaesssel, komoly bizonytalanságot keltettek a gazdasági szereplőkben is, így kérdéssé, nehezen becsülhetővé vált a monetáris transzmisszió hatékonysága is. Mindezek mellett számos jegybank szembesült egyedi, speciális problémákkal is. A monográfia első főfejezete nemzetközi szinten tárgyalja a válság által támasztott kihívásokat, és bemutatja, hogy milyen logika alapján, milyen válaszok születtek ezekre. A tárgyalás során számtalan érdekes gondolat és következtetés mellett választ kapunk az alábbi kérdésekre is:

– Vajon az exportőr ázsiai országok és az olajexportáló befektetők tőke kivonásai okozták a válságot az USA strukturált jelzálog- és bankközi piacain? Mit jelent a mérlegválság, és mennyi időt igényel a belőle való kilábalás?

– Miért rendkívül hatásos a fiskális politika mély recesszió és nulla körüli nominális kamatláb esetén? Milyen következményei vannak a Phillips-görbe ellaposodásának?

– Mennyire volt hatékony a Fed monetáris politikája a válság után? Milyen nem várt hatásai voltak? Hogyan változott a Fed kommunikációja a válságot követően?

– Hogyan kezelte az EKB az euróövezet országainak eltérő helyzetét és problémáit úgy, hogy nem volt lehetősége országspecifikus monetáris politikai eszközök alkalmazására? Mennyire bizonyultak hatékonyak az EKB lépései, tüneti kezelést jelentettek, vagy hosszú távú megoldást?

– Mennyire tekinthető sikeresnek Japán három nyíl politikája, melynek keretében holisztikus megközelítésen alapuló, összehangolt gazdaságpolitikát alkalmaztak az 1990 óta vissza-visszatérő defláció és alacsony gazdasági növekedés leküzdésére?

Magyarországot a válság több szempontból is különösen sebezhető pillanatban érte. A 2006 előtti évek növekedése jelentős egyensúlytalanságok felépülésével párosult. Jelentősen megnövekedett mind a magánszektor, mind pedig az államháztartás adóssága. Ráadásul ezen hitelnövekedés jelentős része külföldi devizában történt. Az államháztartás és a folyó fizetési mérleg is jelentős deficitet mutatott. A 2006-os kiigazítási kísérletek pedig komoly visszaesést okoztak a növekedésben, melyet a bankszektor prociklikus volta csak erősített, és bár a költségvetés egyensúlyát sikerült javítani, a folyó fizetési mérleg jelentős negatívuma csak kismértékben csökkent, így a külső egyensúlytalanság továbbra is fennmaradt, miközben az államadósság továbbra is jelentős mértékben nőtt 2008–2009-ben. A problémák orvoslásának első lépéseként szükség volt az államháztartás megreformálására. A 2010-es költségvetési fordulat (marginális adóék csökkentése, Munkahelyvédelmi akcióterv, fogyasztási, forgalmi és szektorális adók felé történő elmozdulás, a gazdaság fehéritése, a nyugdíjrendszer átalakítása) sikeresen szüntette meg a fiskális dominanciát, és megteremtette a lehetőségét a 2013-as monetáris politikai fordulatnak. A kötet *Kihívások és válaszok a hazai monetáris politikában* című főfejezetének *Komplex kihívások a magyar gazdaság és a hazai monetáris politika számára* alfejezete a fenti problémákat és az arra adott hazai válaszokat mutatja be. Az érdeklődő olvasó megtudhatja egyebek mellett:

– Milyen helyzetben érte a gazdasági válság Magyarországot? Fenntartható volt-e a 2006 előtti évek gazdasági növekedése? Milyen makrogazdasági, fiskális és monetáris környezet jellemezte hazánkat a válság előtt?

– Hogyan változott 2010 után a hazai adórendszer, és milyen megfontolások motiválták a változtatásokat? Hogyan tudta támogatni 2013 után a monetáris politika a fiskális politikát? Hogyan járult hozzá a fiskális multiplikátor helytelen becslése a válság elmélyüléséhez?

– Milyen kockázatokat hordozott magában az, hogy a válság előtt a hazai államháztartás, illetve a magánszektor jelentős mértékben külső forrásokat használt finanszírozási célból? Miért és hogyan okozott gondot a bankrendszer válság előtti prociklikus működése?

A költségvetési kiigazítás megteremtette a monetáris politikai fordulat lehetőségét. A hagyományos, kamatpolitikán alapuló lépések mellett azonban számos területen célzott, innovatív lépések megtételére is szükség volt a monetáris kondíciók lazítása érdekében. A kamatcsökkentési ciklusok, az NPH, a PHP, az Önfelújítási Program, a devizahitelek forintosítása, a tartós tartás melletti elköteleződés külön-külön is hozzájárult a hazai magánszektor és államháztartás finanszírozási terheinek csökkentéséhez, és jelentős kockázatokat kezelte, illetve szüntetett meg. A korábbi magas

finanszírozási terhek önmagukban is problémát jelentettek, emellett azonban komoly korlátai voltak a gazdasági növekedésnek is, így a fentiek több síkon is támogatták a magyar gazdaságot. A kamatcsökkentés hatékonyságát azonban részben korlátozta a bankrendszer prociklikus volta, a banki mérlegekben lévő problémás hitelállományok leépítésének folyamata, a hitelezés kontrakciója. Ezen kihívásra jelentett megoldást az inflációs célkövetés rendszerének rugalmasabbá tétele és a BUBOR jegyzési rendszerének átalakítása, mely lépések javították a monetáris transzmissziót. A három hónapos betét korlátozása növelte az Önfinszírozási Program hatékonyságát. A hazai monetáris politika fenti lépéseinek okait és következményeit hivatott bemutatni a monográfia *Kihívások és válaszok a hazai monetáris politikában* című főfejezetének *A magyar monetáris politika célzott és innovatív válaszai az új kihívásokra* alfejezete, amely egyebek mellett bemutatja:

– Mik voltak az okai és melyek voltak a következményei a 2012-ben megkezdett kamatcsökkentési ciklusoknak? Milyen mértékben hatott a kamatcsökkentés az államháztartás, a vállalati és a lakossági szektor finanszírozási költségeire?

– Mi indokolta a nem konvencionális monetáris politikai eszközök használatát? Mit jelent a kamatszint tartós tartása, és képes-e egy ezt alkalmazó jegybank a monetáris kondíciók változtatására? Milyen kihívásokkal szembesülnek a jegybanki döntéshozók?

– Mit jelent az inflációs célkövetés rendszere, és milyen hatással volt a válság a rendszer gyakorlati alkalmazására? Mi volt az oka annak, hogy a Magyar Nemzeti Bank 2015-ben  $\pm 1$  százalékpontos toleranciasávot jelölt ki a 3%-os inflációs cél körül?

– Miért volt szükség a Növekedési Hitelprogramra, és mennyire tekinthető sikeresnek? Vajon képes volt a kkv-hitelezés csökkenő trendjét megfordítani? Milyen szerepe volt a devizahitelek forintosításában?

– Mi vezetett a devizahitelezés hazai felfutásához, és miért jelentett ez problémát? Hogyan lehetett a devizahiteleket a forint árfolyamának érdemi befolyásolása nélkül kivezetni?

– Mi volt az Önfinszírozási Program célja, milyen módon vezették be, és hogyan járult hozzá Magyarországnak külső sérülékenységének csökkenéséhez?

– Miért volt szükség a BUBOR-szabályzat módosítására, hogyan történt ez, és milyen hatásai voltak?

– Mi volt a célja a három hónapos betét mennyiségi korlátozásának, és hogyan módosult ennek támogatása érdekében a jegybanki eszköztár? Hogyan működött együtt ez az Önfinszírozási Programmal és a bankközi piac élénkítésének szándékával?

A monetáris kondíciók lazítása szükséges, de nem elégséges feltétele a gazdaság élénkítésének és támogatásának, a gazdasági hatások kibontakozásához elengedhetetlenül szükséges a transzmissziós mechanizmusok egészséges működése is. A Magyar Nemzeti Bank számos lépést tett a válság következtében jelentős mértékben sérült transzmisszió helyreállítása érdekében. A MARK Zrt. létrehozása elősegítette a bankrendszer stabilitásának növekedését, és támogatta a hitelezést. A BÉT fejlesztései a hazai gazdaság finanszírozási lehetőségeinek bővüléséhez járulnak hozzá. Ezen döntések hátterét és következményeit tárgyalja a kötet *A monetáris transzmisszió javításának hazai eszközei* alfejezete, ahol további kérdések mellett a következőkre is választ kapunk:

– Miért fontos a kamattranszmissziós mechanizmus működése szempontjából a jól működő, hatékony, versenyző bankszektor? Mit tett a Magyar Nemzeti Bank a bankrendszer és így a kamattranszmisszió hatékonyabbá válásáért?

– Milyen lépéseket tett a Magyar Nemzeti Bank a pénzforgalom és a pénzügyi infrastruktúra fejlesztése érdekében? Milyen társadalmi hasznai vannak ezen lépéseknek?

– Mi a tőzsde szerepe a monetáris transzmisszióban? Létezik-e olyan jegybank, amely a részvényt piacon is aktív?

A monetáris politika mellett jelentősen megújult a hazai szabályozási politika is. A válság megmutatta, hogy a monetáris politika önmagában nem képes biztosítani a gazdaság hosszú távú egyensúlyát, mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten felértékelődött a makroprudenciális politika szerepe. A válság bankszektorra és egyes bankokra gyakorolt, sok esetben végzetesnek bizonyuló hatása hívta életre az Európában is új iránynak tekinthető szanalási hatósági funkciót. Emellett megújult a mikroprudenciális felügyelet, a piacfelügyelet és a fogyasztóvédelem is. Az adósságfék szabályok és az anticiklikus tőkepufferráta a bankrendszer és a hazai gazdaság stabilitását növelik. A felügyeleti funkció, valamint a mikroprudenciális felügyelet fejlesztései, eszköztárának bővülése stabilabb, megbízhatóbb pénzügyi rendszert eredményezett. A monográfia második és harmadik főfejezete mélységében tárgyalja Magyarország komplex kihívásait, a hazai monetáris és szabályozói politika új kihívásokra adott célzott és innovatív válaszait és a monetáris transzmisszió javításának hazai eszközeit. A kötet *A magyar szabályozói politika változása* címet viselő harmadik főfejezetében választ kapunk többek között azon kérdésekre, hogy:

– Garantálja-e az egyes pénzügyi szervezetek stabilitása a rendszerszintű kockázatok alacsony szinten maradását? Miért lényeges a rendszerszintű kockázatok tekintetében a pénzügyi szektor hálózatos jellege? Hogyan okozhat makroszintű kockázatot a kontraszelekción, a morális kockázat és a nyájkövetés?

– Milyen elemei vannak a hazai makroprudenciális intézményrendszernek? Milyen eszközöket használ a Magyar Nemzeti Bank? Hogyan alkalmazkodtak a piaci szereplők ezen eszközökhöz? Miért fontos a hitelciklusok simítása, és milyen pozitív hatásai vannak ennek?

– Miért fontos az egyes országok szanalási hatóságai közötti együttműködés? Milyen feladatai vannak a Magyar Nemzeti Banknak a szanalási funkcióból fakadóan? Mely szereplőknek kell állnia a szanalás terheit? Hogyan történt meg, és miért tekinthető sikeresnek az MKB Bank Zrt. szanalása?

– Mi vezetett a brókerügyek felderítéséhez? Milyen pozitív hozadékaik voltak a pénzügyi felügyeleti funkció jegybankba történő integrálásának? Milyen eszközei vannak a felügyeletnek? Miért lényeges a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása?

– Mit jelent a felügyelet kockázatalapú szemlélete, és milyen előnyei vannak ennek? Milyen szektorspecifikus fejlesztések történtek a felügyelet tekintetében?

– Mit jelent a preventív szemléletmód a Magyar Nemzeti Bank integrált fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti stratégiájában? Hogyan újult meg a fogyasztóvédelmi felügyelés eszköztára? Hogyan küzd a Magyar Nemzeti Bank a fogyasztói szerződések tisztességtelen feltételei ellen?

– Milyen felügyeleti kihívásokat teremt a digitális világ?

A kötet ugyanúgy hasznos olvasmány a hazai és nemzetközi szakemberek, egyetemi és főiskolai oktatók, hallgatók, mint általában a gazdaságpolitika és monetáris politika iránt érdeklődő széles nagyközönség számára, akiket érdekel, hogy milyen komplex kihívásokat jelentett a 2008–2009-es globális válság, és erre milyen válaszokat adott a hazai monetáris és szabályozói politika. A monográfia olvasói nemcsak egy szakmailag kiemelkedően precíz és sokoldalú tárgyalását olvashatják ezen kérdéseknek, de a műben szereplő 216 ábra, 46 táblázat, valamint a számtalan keretes írás és kisebb esettanulmány által színes, élvezetes és olvasmányos formában nyernek rálátást a hazai monetáris és szabályozói politika elmúlt években tapasztalt kihívásaira és az arra adott proaktív és innovatív válaszokra. A bemutatott mű méltó folytatása a Magyar Nemzeti Bank 2015-ben indított könyvsorozatának, melynek első két kötete a 2015-ös *Egyensúly és növekedés* és a 2016-os *Versenyképesség és növekedés*.

A monográfia szerkesztői Lehmann Kristóf, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Stratégiai Főosztályának, valamint a Budapesti Corvinus Egyetem MNB Tanszékének vezetője, Palotai Dániel Popovics-díjas közgazdász, a Magyar Nemzeti Bank ügyvezető igazgatója és vezető közgazdásza, és Virág Barnabás Popovics-díjas közgazdász, a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikáért és hitelösztönzésért felelős ügyvezető igazgatója.

*A magyar út – célzott jegybanki politika. Szerk. Lehmann Kristóf, Palotai Dániel, Virág Barnabás, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2017, 955 oldal.*

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ábel István et al. (2014): Az inflációs célkövetés megújulása a válság után. *Hitelintézeti Szemle*, 13. évf., 4. sz., 35–56.
- Baksay Gergely – Palotai Dániel (2017): Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon, 2010–2016. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 4. sz., 698–722., <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.698>.
- Balog Ádám – Matolcsy György – Nagy Márton – Vonnák Balázs (2014): Credit crunch Magyarországon 2009–2013 között: egy hiteltelen korszak vége? *Hitelintézeti Szemle*, 13. évf., 4. sz., 11–34.
- Banai Ádám (2016): A banki hitelezést meghatározó tényezők – középpontban a bankok helyzete és a makro környezet. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf., 1. sz., 137–161., <https://doi.org/10.18414/ksz.2016.2.137>.
- Csontos Orsolya – Lehmann Kristóf (2014): Mi a Fed gyakorlata? Iránymutatás és elköteleződés. *Portfolio.hu*, [www.portfolio.hu/tool/print.php?i=198854&k=3](http://www.portfolio.hu/tool/print.php?i=198854&k=3).
- Kolozsi Pál Péter – Hoffmann Mihály (2016): A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz., 9–34.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés. Konzolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. Fenntartható növekedési pályára állt a magyar gazdaság. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 2. sz., 5–32.
- Orbán Gábor – Szapáry György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 4. sz., 293–309.
- Virág Barnabás (2016): Tudomány és művészet – stabilan alacsony kamatokkal az inflációs cél eléréséért. *Portfolio.hu*.

*Sárközy Tamás*

# **A sport mint nemzetstratégiai ágazat**

*Előnyök és hátrányok, hosszú távú kilátások*

## **Sport as a Strategic Sector in the National Economy**

*Benefits, Drawbacks and Long-Term Perspectives*



### *Összefoglalás*

A tanulmány a nemzetstratégiai ágazat kormányzástani fogalmának tisztázásával indul. A sport kormányzati stratégiai kiemelésének indoka alapvetően a sport belső átalakulásából, bel- és külpolitikai jelentőségéből, komplexitásából származik. Ma már tömeges a szabadidősport, az élsport pedig professzionális lett, a sport iparrá, a szórakoztatóipar egyik vezető ágazatává vált. A tanulmány áttekinti a sport állami irányításának és finanszírozásának rendszerét, annak előnyeit, valamint hátrányait, az eddig elért sikereket, illetve negatív tendenciákat.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** A13, L83

**Kulcsszavak:** nemzeti stratégia, élsport, szabadidősport, sportfinanszírozás, jogi szabályozás

---

DR. SÁRKÖZY TAMÁS, DSc, egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar (sarkozy@eik.bme.hu).

*Summary*

Setting out from the definition of national strategy as a branch of governance, the study makes it clear that sport is assigned high priority in the government's strategy fundamentally because of its internal transformation, domestic and foreign policy significance and complexity. Today masses do sport as a leisure-time activity, while performance sports have become professional, in other words, sport has become an industry, more specifically, one of the leading sectors in entertainment. The author gives an overview of government control over sport and sports financing, the achievements made and the adverse trends.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** A13, L83

**Keywords:** national strategy, performance sport, leisure sport, sport financing, regulation

---

A NEMZETSTRATÉGIAI ÁGAZAT FOGALMÁRÓL

A kormányprogramoknak szokásos része, hogy olyan irányadó stratégiai prioritást (vagy néhány ilyen prioritást) jelölnek meg az adott kormányzati ciklusra (általában mintegy négy év), amelyet a kormányzat elérni kíván. Az ilyen területeket szokásos hangzatosan „nemzetstratégiai ágazatoknak” is nevezni.

A nemzetstratégiai ágazatok kijelölése nem szükségszerű, vannak olyan kormányprogramok is, amelyek sok ágazat egymással összehangolt, komplex fejlesztését jelölik meg, prioritások nélkül. Ugyanakkor szokásos egy-egy – az ország hosszú távú fejlődése szempontjából jelentős – ágazat kiemelése. Ilyen volt például az informatika a 2002-es, Medgyessy Péter nevéhez köthető kormányprogramban. 2010-ben a második Orbán-kormány a sportot emelte ki stratégiai prioritásként, és a sport nemzetstratégiai ágazatnak minősítése fennmaradt a „folytatás” jeligéjével a 2014-ben alakult harmadik Orbán-kormányban is.

Ha egy területet a kormány ekként kiemel, ez megjelenik a kormányzat ideológiájában, kommunikációjában és főleg az államháztartásban, tudniillik finanszírozási többleteszközök biztosítását is jelenti. Sok esetben a kormányzat szerkezeti felépítésében is megjelenik a stratégiai prioritás (2002-ben például Informatikai Minisztériumot is létrehozta). Ez utóbbi lépés a sport esetében 2010-ben nem következett be: a sport ágazata az egységes Emberi Erőforrások Minisztériuma egyik államtitkárságához került (meglehetősen korlátozott hatáskörrel), és a sportirányítást – némileg ellentétesen az egész kormányzati struktúra centralizáltságával – lényegében egy hibrid állami-civil köztestületre, a Magyar Olimpiai Bizottságra bízta.

A kormányzástani szakirodalom kritériumokat állít fel a kormányzati stratégiai prioritásokkal szemben. Ezek lényegében kettősek:

– A kiemelés *nem állandósulhat*, néhány kormányzati ciklusig tarthat csupán. Ez igaz volt a 2002-ben kiemelt informatikára, és irányadónak kell lennie a sportra is.



Elképzelhető, hogy a 2018-ban kezdődő új kormányzati ciklusban más lesz a prioritás (pl. innováció, kutatás vagy az oktatás, a szociálpolitika, avagy akár az egészségügy); ez kormányzati mérlegelés kérdése. Mindezt azért kell hangsúlyozni, mert számos sportszakember a jelenlegi helyzetet öröknek gondolja, főleg a finanszírozás mértékére nézve.

– A kiemelés nem lehet túlzott mértékű, nem okozhat kirívó aránytalanságot más ágazatokkal, területekkel szemben, és nem járhat pazarlással. Emellett a jelentősebb finanszírozás, a pénzbőség vonzza a szerencselovagokat, a visszaélések elszaporodásának potenciális lehetőségével, illetve a korrupció, a kriminalitás növekedésével járhat, amellyel szemben intézményes preventív eszközöket, biztosítékokat, szankciókat kell beépíteni a rendszerbe. Most is megfigyelhetők ilyen devianciák a sportban, pl. a később még tárgyalandó ún. taóval kapcsolatos visszaélések, bár azért ne feledjük, korábban is léteztek ilyenek (lásd az ún. kakaóbiztos számítógépeket a 2002-vel indult kormányzati ciklusban). Ugyanakkor a visszaélések mértéke egyáltalán nem közömbös, nem szaporodhatnak el, mert ez lejárhatja a stratégiai kiemelést.

Mindebből ugyancsak kettős következtetés adódik:

– Nincs sok értelme a hasonlításnak, az alternatívák felvetésének. Miért a sport, és miért nem az oktatás a stratégiai ágazat? Miért stadiont építünk, miért nem kórházat? A válasz viszonylag egyszerű. Minden kormány, a választási győzelménél fogva, jogosult dönteni arról, hogy mit választ a kormányzásában prioritásnak. Míg 2002-ben a sport szerelmesei azon fanyalogtak, hogy a görnyedt hátú kriplik komputer fölé hajló nemzedéke arat, most a humán értelmiség egy része az üresfejű izomtömegek preferálását sérelmezi. Mindkét véglet káros. A sport nemzetstratégiai ágazatként való kiemelése – megfelelő színvonalú végrehajtás esetén – igenis szolgálhatja a közjót, a közérdeket, áttételesen erősítheti az oktatást és az egészségügyet is (lásd például a rekreációs sportot). Természetesen a sportra nem pazarló jelleggel fordított pénznek is lenne helye az oktatásban vagy az egészségügyben, ez azonban véleményem szerint nem megalapozott ellenérv a sporttal szemben.

– Ugyanakkor a kormányzati kiemelés nem szüntetheti meg a sport civil jellegét, *nem válhatunk „sportállammá”* (amelyet az ÉS-ben Szilágyi Ákos figurázott ki), mert az elállamosított, túlpolitizált sport egészségtelen (ún. sportszívet okoz magának az államnak). A sportot továbbá a tömegkommunikációban sem helyes eltúlozni, mert az is visszaüt. Ugyanakkor a 2016-os Eb-n a Storck szövetségi kapitány által a pótselejtezőre, illetve az Eb-re (tehát egy tornára) mesterien felkészített labdarúgó-válogatott sikere valóban eufóriát idézett elő az országban.

#### MIÉRT A SPORT VÁLT 2010-BEN NEMZETSTRATÉGIAI ÁGAZATTÁ?

Ennek lényegében *két alapvető oka* van: a magyar sport rendszerváltozás utáni lerobbanásának korrigálására való törekvés, valamint a 2010-es kormányzás győzelemorientáltsága, illetve a sport átalakulása és általános nemzetközi felértékelődése az ún. posztindusztriális, globalizált, információs szerviztársadalmakban. Kezdjük az utóbbival.

*A sport belső átalakulása, illetve kiterjedése, és ezáltal bel- és külpolitikai felértékelődése*

Valamikor a sport amatőr élsport volt, tisztán civil, az önszabályozás és önvitarendezés világa. Az állam legfeljebb a testneveléssel foglalkozott, és nem a sporttal (lásd az 1921-es magyar testnevelési törvényt, amelyben a sport szó elő sem fordult). Ez a helyzet az 1930-as évektől kezdődően kezdett megváltozni, az 1970-es évektől pedig radikálisan átalakult a sport, leegyszerűsítve: megszűnt az amatőr élsport, illetve a kizárólagos civil jelleg. A főbb tényezők e körben a következők:

a) A sport elvesztette élversenysport, elitsport jellegét, az emberek jelentős része mindennapi életének részévé, *tömegsporttá* vált (kocogás, úszás, kerékpározás, evezés, fitnesz stb.). Ebben az értelemben a *népegészségügy* része, *mozgáskultúrát* jelent, az *életminőség javításának*, illetve az élet meghosszabbításának tényezője. Különleges szerepet tölt be a sport a fiatalság, a *diákok, egyetemi-főiskolai hallgatók életében, oktatásában, nevelésében*, de az *idős emberek aktivitásának* megőrzésében is. Lassan szinte minden ember valamilyen mértékben érintett.

b) A tömegsportot ki kellett szolgálni sportöltözettel, sportszerekkel. Megindult a *sportöltözet-sportszer tömeggyártás, tömegkereskedelem, tömegfogyasztás*. Kialakult a sport-szertermelés, illetve sportkereskedelem, mégpedig tömeges mértékben, továbbá az állandó változás, a termékfejlesztés jegyében, emellett a sporton túlmutató jelleggel: a sportcipőben iskolába is lehet menni, a kerékpár a tömegközlekedés eszköze stb.

c) *Az élsport hivatásos sporttá vált*, foglalkozásszerűen, jövedelemszerzés céljából, teljesítményorientáltan folytatják. A teljesítménykövetelmények igen magas szintje folytán ma már élsportot tisztán amatőr alapon nem lehet űzni, *teljesítménykényszer* alakul ki a sportolók (edzők, sportvezetők) körében. A hivatásos sport már nem a hagyományos sportklubok keretében, hanem *sportvállalkozások*, részvénytársaságok (kft.-k) keretében folyik, az üzleti világ része, akár tőzsdei szereplő is.

d) *Sportágrobbanás következett be*, belülről-kívülről egyaránt. Hihetetlenül megnőtt a sportágak köre: így a *technikai sportágak* (pl. repülősportok, autó-motor sportok), a *népi küzdősportok* (pl. szumó), *extrém sportok* (pl. szikláról ugrás), az ún. *kocsmasportok* (bowling, darts, snooker), a *strand sportok*, a *művészethez közelítő sportok* (jégtánc, szinkronúszás, aerobik), valamint bővültek a *téli sportok* is. A hagyományos sportágak belülről osztoztak (lásd a labdarúgáson belül a teremben űzött labdarúgást két változatban, futsal-teremfoci, emellett strandlabdarúgás-, lánbtenisz-, kerékpárlabda-, futballgolfversenyek stb.). Kialakultak a sportágak női változatai, valamint a különböző rétegsportok, pl. a fogyatékkal élők sportja, a szeniorsportok, illetve a különböző foglalkozási ágak (orvosok, ügyvédek stb.) versenyei. A fizikai sportok végül *szellemi sportokkal* egészültek ki, ez utóbbiak is bővültek (a bridzs is sporttá vált, a sakk már nincs egyedül). A sort sokáig lehetne folytatni. *A nyári és a téli sportok közeledtek*; ma már a nagypályás gyorskorcsolyaversenyeket is fedett stadionokban rendezik.

A sportágrobbanás következtében a *sport külső határai elmosódtak*: a társastánc (még) nem sport, a jégtánc viszont igen, a sporthorgászat az, a vadászat viszont nem. Mindez sokszor szubjektív döntés kérdése. A magyar sporttörvény szerint a sporthoz meghatározott szabályok léte feltétlenül szükséges, a törvény pedig csak a versenyspor-

tot szabályozza. Mindenképpen sportnak minősül az a tevékenység, amely az Olimpiai Charta szerint „elismert olimpiai sportág”, illetve amelynek nemzeti sportszövetségét felvették a sportszövetségek nemzetközi szövetségébe (AGFIS). Emellett Magyarországon a szakszövetségek mellett sportági szövetséget lehet létrehozni az olyan sportágakban, ahol legalább száz sportoló és tíz sportszervezet részvételével, már három éven át folyamatosan bajnokságot rendeztek.

e) A sport üzéséhez *sportlétesítmények*, tehát tornatermek, uszodák, sportcsarnokok, sportpályák, stadionok, „arénák” szükségeltetnek. A sport a beruházások, az építőipar-technológiai szerelés egyik célterülete, a sportlétesítmények üzemeltetése, fenntartása, biztonsági infrastruktúrája is igen széles körben munkahelyteremtő jellegű. Az élsport gigantikus sportrendezvények ihletője, kialakult a *belföldi és a nemzetközi sportturizmus*. A *sportipar a szórakoztatóipar egyik vezető ágává vált*; a sportlétesítmények multifunkcionálisak. (Az évente ötvenmillió turista látogatottságú Las Vegasban például a sport, főleg a bokszt, amerikai futballt, a szerencsejátékkal, az üdüléssel és a szexiparral – hiszen az is testmozgás –, valamint a színházi-zenei rendezvényekkel egységet képezve érvényesül.) A sportrendezvények az emberi élvezet forrásai, a társas érintkezés aktív formái, *előre kiszámíthatatlan élményt* adnak, amelyet a *sportfogadás* még inkább felerősít. Az élsport számos technikai újítást ösztönöz, kialakult az ún. *sportmérnökség* (némi más ruházattal atlétizálnak most, mint ötven évvel ezelőtt), hihetetlen mértékben fejlődik a *sportorvoslás* és a *gyógyyszeripar*, amely visszahat a sporton kívüli területekre is (pl. a baleseti sérülések gyógyítására, a táplálékkiegészítés körének bővülésére stb.). A sport így a technológiai fejlesztés, az innováció terepévé is vált, és a digitalizáció is jelentősen fejlődik a sportvilágban.

f) A sport már több mint száz éve *nemzetközi* (nyári-téli olimpia, világbajnokságok, kontinentális bajnokságok, világkupák stb.). A nemzetközi kontinens- és világbajnokságok özöne zúdul a lakosságra a helyszínen, illetve a televízió, interneten keresztül. Ezek a rendezvények mozgósítják a lakosságot (lásd a 2017-es budapesti úszó-világbajnokság eufóriáját). A nemzetközi sportsikerek egyszerre képesek szolgálni a nemzeti büszkeséget, de a globalizációt és a *multikulturalizmust* is (angol futballcsapatok mindössze egy-két angol játékoskal; sötét bőrű skandináv futók tömege). Kialakult az ún. idegenlégiósok tábora, a számomra devianciának tűnő, ún. *sportállampolgárság* intézménye (a magyar válogatottakban is több sportágban vannak olyanok, akiknek a tréner angolul magyaráz, mert nem tudnak magyarul). Lehetséges, hogy Magyarország első téli olimpiai bajnoka Liu Shaolin Sanyi lesz idén Dél-Koreában (bár Liu Shaolin születésétől fogva magyar állampolgár).

g) Az üzleti sport létrehozta a *sportvállalkozásokat*, és ezzel a *sportmenedzserek* rétegét. A hagyományos sportmecenatúra háttérbe szorult, de előtérbe került a szponzoráció, a merchandising, a sport-„csecsebecse” iparra (Dénes Ferenc). A sportban óriási pénzek mozognak, tovább erősítve a *sportfogadásiparral*. Az országokon belül, de nemzetközileg is kialakult a játékos-, illetve edzőpiac: játékosügynökök hada, csillagászati sportolói-edzői jövedelmek keletkeznek, sokszor teljesen irracionális mértékben. A sport személyi infrastruktúrája is hihetetlenül növekszik, lényegében a technikai infrastruktúra fejlődésével párhuzamosan: edzők hada (vezetőedző, pályaedzők, kapusedző, erőnléti edző, ellenfeleket megfigyelő, illetve videózó edző), a legkülönbözőbb

szintű sportvezetők, sportmenedzserek, a sportorvosok mellett sportpszichológusok, sportmasszőrök. A sport egyre több embernek ad munkát – a labdarúgó-mérkőzésen a kétszer tizenegy játékosra a valamikor három játékevezető helyett már hat bíró esik, a jégkorongmérkőzésen a pályán lévő kétszer hat játékost sokszor ugyancsak hat bíró figyeli (két vezetőbíró, két oldalbíró és egyes esetekben még két gólbíró is), nem beszélve a terjedelmes versenybíróságról (időmérő, videókezelő stb.). A látványsportokban sokszor már a játékevezetők is havi fizetést élvező profikká váltak.

h) Mindehhez párosult, illetve e folyamatokat erősítette az *információs társadalom*, az *internet*, illetve a *média képzőne*. A televíziós közvetítés az élményt, a szórakozást behozza a lakásba, ezzel fokozza a tömegérdeklődést. Míg a színház, mozi tartalmilag alapvetően meghatározott, a sportélmény nem kiszámítható, nem megismételhető. Így a sport immateriális javai felértékelődnek, a *televíziós jogdíjak* csillagászati összegeket juttatnak a sportba (a 60-as években Rómában 1,2 millió, 2012-ben Rióban 2,5 milliárd dollár volt a közvetítési jogdíj). Egyre szaporodnak és egyre nézetesebbek a sportcsatornák, televíziós celebbé válnak az élsportolók, éledzők, klubvezetők, klubtulajdonosok. A televíziók igényei több esetben átalakítják egyes látványsportágak versenyszabályait (pl. a röplabdában vagy az asztaliteniszben). A média kiszolgálására irányuló igény számos sportágban megváltoztatja a felkészülés–edzés–versenyzés hármass belső arányát, a teniszben, atlétikában, de máshol is (lásd Hosszú Katinkát, aki hónapokon át szinte csak versenyez), a versenyek jelentős része egyszerűen a pénzdíjak megszerzését célozza.

Mindezek után aligha kell bizonyítani a *sport bel- és külpolitikai jelentőségét*, és ezáltal beépülését az államok kormányzásába. A 2017. februári amerikai futball Super Bowlra milliók zarándokoltak Houstonba, néhány nap alatt több százmillió dollár bevételt biztosítva a városnak, amely erre az eseményre mintegy ötven új, nagy kapacitású szállodát épített. Amerikában több mint százmillióan, Magyarországon késő éjjel is tízezrek nézték ezt a futballdöntőt, amely egyben show-műsor volt Lady Gagával és világhírű zenekarok tömegével. Egy-egy Forma-1 autóversenyre ugyancsak népvándorlás indul a legkülönbözőbb országokból, hiszen alapvető turisztikai esemény. Erre a folyamatra az államoknak reagálniuk kell, és reagálnak is, mind szervezetükben (sportminisztériumok, sporthivatalok, sportot támogató központi alapok), mind személyi állományukban (állami sportvezetők, sportszakreferensek) egyaránt. A sporttal foglalkozó államapparátus számos országban állandóan bővül.

Valamikor a sport csak a diktatúrák politikai eszköze volt (lásd Hitler 1936-os berlini olimpiáját; Rákosi Mátyás rezsimje 1952-es 16 helsinki aranyérmét; a Szovjetunió, az NDK vagy Kuba államilag támogatott sportjának diadalmenetét 1950 és 1980 között). A nyugati demokráciák is – amelyek (pl. Anglia, Franciaország) alig szereztek az 50-es években olimpiai aranyérmeket – először kénytelen-kelletlen, később már erőteljesebben kezdték támogatni a sportot, amely így Nyugat-Európában és az USA-ban is fokozatosan elvesztette tisztán önszabályozó, önvitarendező civil jellegét. Kialakult az országok közti verseny, az érem- és helyezéshajsza, az államok *presztízs-növelése az országimázs érdekében*. Messze jutottunk a klasszikus coubertini nézettől, amely szerint a világversenyeken a részvétel a fontos, nem a győzelem (ezt ma már csak a vesztesek mondják); vagy Brundage NOB-elnök kétségbeesett küzdelmétől, részben a tradicionális

olimpiai amatőrizmus fenntartásáért, részben a nemzetek közti verseny megelőzéséért (nincs éremtáblázat, a győztesek tiszteletére nem játsszák el a nemzeti himnuszt; ez a szokás ma már csak az Universiadékon maradt meg, ahol változatlanul a *Gaudeamus igitur*t hallhatjuk az eredményhirdetéskor). Az olimpia, illetve világ- és kontinensbajnokságok nemcsak a sportolók, hanem az államok közti verseny színterévé válnak, a sportsikerek az adott állam versenyképességét erősítik.

*A sport így összeházasodott a politikával*, az állammal, sokban a kormányzásmenedzsment eszközévé vált (lásd pl. már ötven évvel ezelőtt Mao Ce-tung úszását, Kissinger pingpong-diplomáciáját). Egyre jelentősebb lett a sport állami költségvetési finanszírozása, ami kialakította az *állami sportigazgatást* és az *állami jogi sportszabályozást*, azaz a sportirányítás az államok kormányzásának részévé vált, sőt sok esetben, főleg a kormányzati kommunikációban, kiemelkedő szerephez is juthat.

Megindul a politikusok einstandja a legnépszerűbb egyesületek, sportszövetségek vezető posztján (lásd pl. a többszörös olasz miniszterelnök Berlusconi mint a Milan elnökét, vagy nálunk korábban Baráth Etelét a kajak-kenu, most pedig Kósa Lajost a korcsolya-, Németh Szilárdot a birkózó- vagy Kocsis Mátét a kézilabda-szövetség élén, illetve Kubatov Gábort az FTC, Deutsch Tamást az MTK elnökeként). A sportvilág ez ellen nem védekezik, hiszen a politikus-állami vezető kapcsolati tőkéje sokat ér. A döntéseméleti szakirodalom szerint (pl. Sterbenz Tamás) az az egészséges, ha a látványsportágakban a sportszövetségek, nagy egyesületek, vállalkozások körében egyharmados arányok jönnek létre a politikusok, a gazdasági vezetők és a sportvilágból érkező menedzserek között e szervezetek vezetésében.

A sportágazat, a sportipar, a sport elüzletiesedése természetesen sok előnye mellett *hátrányokat* is hoz a társadalmi-gazdasági életben (lásd a doppingolás elterjedését, a sporthuliganizmussal járó garázda-rongáló jelenségeket, a korábbi csöndes és békés bundák üzletszerűen folytatott, vesztegetésbe való átcsapását, a nemzetközi bűnbundák fogadásicsalás-sorozatát, a fair play háttérbe szorulását az óriási anyagi jövedelmek megszerzésének bővületében). A sportvezetésben, a sportüzletben nemzetközileg is erősödik a *korruptió*, amely például a világversenyegek óriási üzletté váló rendezési jogának megszerzése érdekében elérte már a NOB, illetve számos nemzetközi sportszövetség (pl. a FIFA) vezetőségét is. A sport tehát sajnos egyre több munkát ad az állami bűnüldöző szerveknek is. Nemcsak virágkarnevál van tehát, hanem irtandó gyom is, mégpedig meglehetősen nagy mennyiségben.

#### *A magyar kormányzás szemléletváltozása a sportban*

Magyarországon az 1989–1990-es rendszerváltozás előtt *szocialista amatőrizmus* uralkodott az élsportban, fiktív munkahelyekkel és informálisan biztosított csempészeti lehetőségekkel. A tömegsport, de a versenysport alsóbb szintű része is állami vállalatokhoz, szövetkezetekhez kötődött, a sportlétesítmények zöme is az ún. szocialista gazdálkodó szervezetek, illetve a helyi tanácsok kezelésében volt. Az élsport pedig erősen nyáriolimpia-, illetve labdarúgás-centrikus volt, háttérbe szorítva a téli sportokat, illetve a nem olimpiai sportágakat.

A rendszerváltozás után a *magyar sport infrastruktúrája* – sportállások, a vállalatokkal együtt privatizált sportlétesítmények – jelentős mértékben *megsemmisült*. Az 1990 utáni kormányok (az első Orbán-kormány kivételével) az élsportot piaci alapra kívánták helyezni, a tömegsportot pedig civil magánügynek tekintették, így a sport állami támogatása háttérbe szorult. Az élsport utánpótlásbázisa egyre jobban kimerült, a lakossági sport a felnőtt lakosságnál mintegy 5%-ra, a diákok körében körülbelül 15%-ra visszaszorult. Az állami költségvetésben a sport körülbelül a költségvetés 0,2%-ára csökkent, viszont a még igen gyenge üzleti szféra, valamint a lakosság széles rétegeinek megélhetési problémái nem tették lehetővé a fejlett nyugati jóléti államok szociális piacgazdasági sportrendszerének átvételét. A privatizált állami vállalatoknál a tőkés tulajdonos általában leépítette a sportot, az országba bejött multinacionális nagyvállalatok lényegében csak a nemzetközi csúcsporteseményeket (pl. Forma-1) szponzorálták. A sportirányítás a kormányzati szervezetrendszerben – kivétel az első Orbán-kormány Ifjúsági és Sportminisztériuma 1998 és 2002 között – háttérbe szorult, illetve különböző minisztériumokba olvadt be, váltakozó sikerrel (sporthivatalok, Belügyminisztérium, Önkormányzati Minisztérium).

A fejlett nyugati államokban a sportfinanszírozás lényegében nagyjából *egyharmados mértékben* egyenlően megoszlik *három szféra*, az *állam*, az *üzleti szféra* és a *háztartások* között. Az állam már aktívává vált a sportban, de annak alapvetően civil jellege fennmaradt. Az egyharmados állami támogatásnak pedig mintegy 70%-a megy a szabadidősportra, és csak 30%-a az élsportra. A profi élsport finanszírozására alapvetően az üzleti szféra, a vállalatok hivatottak, a lakossági sport pedig zömmel az érintettek saját eszközeiből történik, a családok fedezik ezt, illetve kialakul a különböző tehetségtámogató-utánpótlásnevelő szociális alapítványok hálózata is. A központi költségvetés mintegy 1,0–1,5%-a jut a legtöbb fejlett nyugat-európai országban sportfinanszírozásra.

Ezen *hármass szerkezet* megvalósítására a rendszerváltó kelet-közép-európai országokban, így Magyarországon egyelőre nincs mód, de azért szerintem ennek elérésére *hosszú távon és fokozatosan* mégis törekednünk kellene. Ha azonban rövid távon fejlett sportot akarunk – amelyre az igen jelentős magyar sporthagyományok ösztönöznek, bár „sportnemzet” sosem voltunk –, akkor ez alapvetően most még csak állami eszközökből, közpénzből történhet, még azzal a hátránnyal is, hogy így a sport civil jellege csökken, elállamosodik és túlpolitizálódik, a sportvilág pedig elkényelmesedik, pazarol (persze ennek mértéke nem közömbös, és amennyire lehet, ezt korlátozni kell).

Míg a 2002 és 2010 közötti kormányok lényegében belenyugodtak a sport háttérbe szorulásába, ezen 2010-től a Fidesz-kormány *gyökeresen változtatott*, stratégiai prioritásként kiemelve a sportot. Becslésem szerint a sportfinanszírozás jelenleg 90%-ban közpénzből történik, egyaránt ideértve a központi költségvetési és helyi önkormányzati eszközöket. De a sport állami finanszírozásának része az ún. tao, a közmédia által fizetett magas „politikai jogdíj”, a szerencsejátékokból a törvénynél fogva származó bevétel, végül az állami vállalatoktól kapott, igazából nem azok marketingtevékenységét szolgáló reklámpénzek is (tudniillik ez utóbbiak sem üzleti jellegűek). Ez mind közpénz, és így nem is egészséges, legfeljebb átmenetileg fogadható el, becslésem szerint több mint tízszerese a 2010 előttiének.

A Fidesz már az első Orbán-kormány alatt is hangsúlyozottan kezelte a sportot, de a kormány koalíciós jellegére tekintettel ezt nem emelte ki (bár létrehozta az Ifjúsági és Sportminisztériumot). A helyzet 2010-ben a kétharmados parlamenti többségre tekintettel *minőségileg megváltozott*. A második és a harmadik Orbán-kormány elsődlegesen a „nemzeti ügyek” kormánya kíván lenni, erőteljes beavatkozást hajt végre a gazdasági és társadalmi élet minden területén. Ehhez a politikai kormányzáshoz pedig jól illik a sport felkarolása, kiemelése, felhasználása. A kormányzás alapvető része a kommunikáció, a kormányzati stílus pedig harcos, győzelemre orientált, tehát itt is sok a hasonlóság a sportélet jellegzetességeivel (gyorsabban, magasabba, erősebben). A sport nemzetstratégiai ágazattá nyilvánítása így mintegy az Orbán-kormány *általános jellemvonásaiból* is következik.

A következőkben elemezzük a sport jelenlegi kormányzati irányítását, finanszírozását, a sportolás fejlesztését, a sportvilágversenyek rendezését és a sportszabályozást. Ezen öt tényező elemzése adhat átfogó képet a 2010 után a sportéletben bekövetkezett eseményekről, változásokról, az elért eredményekről és a hibákról, hiányosságokról.

#### A SPORTIRÁNYÍTÁSI RENDSZER VÁLTOZÁSA

2010 előtt különböző minisztériumokba beépített állami sportirányításról beszélhetünk, amely igen széles köztesületi-közalapítványi rendszerre támaszkodott. Ezeket a hibrid szerveket a Nemzeti Sporttanács mint a kormány véleményező-tanácsadó szerve kívánta, zömmel sikertelenül, összefogni. A sportirányítás így nem volt egységes, következésképpen az állami finanszírozás is szétesett, sok csatornán folydogált.

2010 után az Orbán-kormány átvette a Schmitt Pál által ajánlott, olasz modellhez közelítő megoldást (ezt Kovács Tamás adaptálta a magyar adottságokra). Ennek a 2011-es sporttörvény-módosításban megjelenő lényege az volt, hogy a magyar sportirányítás alapszerve a köztestületi jellegű (vegyesen állami és civil) Magyar Olimpiai Bizottság, amely tagozatként magában foglalja a nem olimpiai sportágakat, a fogyatékkal élők sportját, a szabadidősportot, valamint a diáksportot (a felsőoktatásban részt vevő hallgatókat is ideszámítva) is. A MOB-nak így mintegy 240 tagú közgyűlése lett, amelyben kétharmadnál is nagyobb többséggel rendelkeztek az olimpiai sportágak, a MOB elnökének és főtítkárának is olimpiai bajnokot választottak. A MOB mindig is az olimpiai élsport szerve volt, működésében már hagyományainál fogva is háttérbe szorultak a nem olimpiai tagozatok. A MOB-nak emellett megfelelő – főleg gazdasági – apparátusa sem volt ilyen széles körű feladat ellátására. A sport állami irányítását az Emberi Erőforrások Minisztériumának sportállamtitkársága (élén ugyancsak olimpiai bajnokkal) eléggé csekély hatáskörrel, a MOB mögé szorultan látta el.

Ezen a helyzeten változtatott 2016 őszén a 2004-es sporttörvény újabb átfogó módosítása (2016. évi CXIX. törvény), amely mintegy belekapaszkodva a viszonylag gyenge riói olimpiai szereplésbe (hat aranyérem lényegében két női sportolóhoz fűződik, az aranyérmek pedig csak három sportághoz – kajak, úszás, vívás – kötődtek, jóval kevesebb volt a 4. és 8. közti helyezések, mint korábban, egyes korábban sikeres sportágak – ökölvívás, cselgáncs, birkózás – csődöt mondtak), szétszedte a MOB-ot,

és az állami finanszírozást túlnyomó többségében ismét kormányzati szervezethez, az Emberi Erőforrások Minisztériumához rendelte. 2017-től az EMMI igen megerősített sportállamtitkárságához (élén Szabó Tündével, a korábbi világhírű úszónővel) négy, lényegében szakmai jellegű köztestület csatlakozott. A MOB ismét kizárólag az olimpiai sportágak szerve lett, mellette pedig még három köztestület létesült, nevezetesen a fogyatékkal élők teljes sportjával kiegészített Magyar Paralimpiai Bizottság (nemzetközi szempontból meglehetősen kérdéses a paralimpián nem szereplő sportágak idesorolása – lásd pl. a külön „olimpiával”, a siketolimpiával rendelkező halláskorlátozottakat), a némileg félreérthetően Nemzeti Versenysport Szövetségnek nevezett, nem olimpiai sportágak köztestülete, valamint a Nemzeti Diák-, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség néven működő köztestület (talán a fordított sorrend a névben indokoltabb lett volna).

Véleményem szerint ez a változtatás feltétlenül megalapozott volt. Feltehetően a – nem megfelelően kidolgozott átmeneti rendelkezésekből is adódó – kezdeti problémák után ez az új rendszer jóval hatékonyabb lehet az eddiginél. A MOB-nak – erre irányulhat az elnök- és a főtitkárváltás – újra a nyári és a téli olimpiára, az olimpiai sportágak fejlesztésére kell koncentrálnia.

A sportköztestületekhez kapcsolódnak a különböző *országos szövetségek* és *sportági szövetségek*, valamint olyan sajátos sportszövetségek is, mint a sérülési ágakhoz igazodó „*fogyatékos sportszövetségek*”, valamint a „szabadidő-, illetve diák-hallgatói sportszövetségek”. Ezek tisztán civil szervezetek, nem köztestületek, de általában a pénzügyi szabályok miatt *közhasznú szervezetté* nyilvánítják magukat a bíróságon. A szövetségek jó részére jutó, a korábbinál jóval nagyobb állami támogatás miatt a szövetségek többségének át kellett alakítania működési módját, vezető szerveik tevékenységét, ki kellett építeni gazdasági apparátusukat. Ez a folyamat még tart, és jelentős nehézségekkel is jár, számos, remélhetően átmeneti negatívummal (a tanulópenzt sajnos meg kell fizetni).

## A SPORTFINANSZÍROZÁS MEGTÖBBSZÖRÖZÉSE

Miután eddig a *sportfinanszírozás* – sokban az irányítási rendszerből is adódóan – *széttagolt* volt, továbbá mivel nagyon sok a komplex fejlesztés, amely nemcsak a sporthoz kötődik (pl. a 2017-es vízi világbajnokságnál a Margitsziget, illetve a XIII. kerület környező részének rendbetétele), az, hogy a magyar állam mennyit költ egy évben sportra, igen nehezen megállapítható. Különböző közgazdasági elemzők egészen más, sokszor milliárdokkal eltérő számokat mondanak. Véleményem szerint a rendszer nem áttekinthető, a transzparencia nem megfelelő. A következőkben alapvetően a 2016-os pénzügyi évre koncentrálok.

A 2016. évi központi költségvetésben az EMMI költségvetésében kb. 45 milliárd forint, az NFM költségvetésében a különböző beruházásokra majdnem 180 milliárd forint szerepelt. Emellett 2016-ban több mint tíz kormányhatározat a tartalékból mintegy 230 milliárd forintot irányzott elő sportra (ezek jó részét azonban nem 2016-ban költötték el, pl. decemberi kormányhatározatok is születtek, így az igen nagy összegű Kemény Ferenc Programra).



Az eddig ismertettekén túl azonban szerintem hozzá kell számítani azt az évente mintegy 60-70 milliárd forintot, amelyet a be nem fizetett társasági adójukból a vállalatok a sportnak juttatnak (ún. tao), hiszen ezzel az összeggel kevesebb folyik be a költségvetésbe. Emellett vannak olyan tételek a Honvédelmi, illetve a Belügyminisztériumnál, illetve a felsőoktatásnál, amelyek sport jellegűek (a Testnevelési Egyetem többéves beruházása összességében megközelíti az ötvenmilliárdot, de a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fejlesztésében is lényeges sportberuházások találhatók: lőtér, lovaspálya). Úgy becsülöm, hogy 2016-ban megközelítően 400 milliárd forint került a „központi” államkasszából ténylegesen sportra (beleszámítva a megvalósult beruházásokat), amely több mint tízszerese a 2010 előttiének, és a lakossági létszámhoz viszonyítva, százalékosan mérve, jóval több, mint a nyugat-európai országok költségvetésében szokásos. Egyértelmű, hogy igen gyors és nagymértékű növekedés történt a sportfinanszírozásban, ami ezen az időtávon (6-7 év) az Európai Unióban minden bizonnyal a legnagyobb.

Ha pedig a közpénz egészét nézzük, igen jelentősen növekedtek – főleg a nagyobb városokban – a területi önkormányzatok sportráfordításai is. A köztelevízió által fizetett sportközvetítési jogdíjak (főleg a labdarúgásnál) is nyilván túlzottak (ún. politikai ár). Az állami vállalatok mesterségesen megnövelt reklámozásai is voltaképp a sportba jutott közpénzbe számítandók. E körben kiemelném, hogy milliárdos nagyságrendű pénzek érkeznek a látványsportágakban az egyszemélyes állami tulajdonban álló Szerencsejáték részvénytársaságból (ún. ligareklám stb.), illetve a szerencsejáték-jövedelmekből törvényenél fogva is jut a sportra (pl. a totóból a labdarúgásra).

A közpénzből történő sportberuházások jelentős részére jellemző a költségek időközbeni irreális mértékű megnövekedése (lásd például a Duna Aréna létesítésének, illetve a 2017-es vízi világbajnokság szervezése eredetileg becsült költségeinek erőteljes emelkedését). (A központi sportberuházásokat külön kormánybiztos irányítja Fürjes Balázs személyében.) A sportberuházások költségeinél azonban azt is figyelembe kell venni, hogy ezek egy része közvetlenül nem sportköltség (pl. a Duna Aréna uszoda-komplexum melletti utcák, házak stb. rendbe hozása igen jelentős mértékben Angyalföld fejlesztését is jelenti, a Margitsziget is jelentős mértékben gazdagodott). Arra azonban jobban ügyelni kellene, hogy a költségek ne szabaduljanak el, ne történjék túlárzás, és a munka minősége is megfelelő legyen. (A Hidegkuti Nándor Stadion tetejét az első komoly szél elvitte.)

A sportirányítás 2016-os megváltoztatása közelebb hozhat minket a sport valóban *egycsatornás finanszírozásához* az EMMI által; ez előrelépés. A gyakorlatban azonban az évtizedek óta sok feszültséget okozó probléma az éves költségvetési gazdálkodásból adódik: az állami támogatáshoz csak az előző évi elszámolás befejezése után, úgy áprilisban lehet hozzájutni, addig azonban a sportszövetségeknek, sportegyesületeknek ügyeskedniük kell (hitelfelvelek stb.). Mindeddig ezt az ismert belső ellentmondást nem sikerült feloldani, márpedig ez a sport szürkegazdaságát erősíti.

A finanszírozás szerkezetéből jól látszik, hogy még mindig – éppen ellentétesen a fejlett polgári országokkal – az állami pénz mintegy 70%-a megy élsportra (főleg olimpiai, mégpedig nyári olimpiai élsportra), és csak körülbelül 30% a tömegsport-

ra, a szabadidősportra. Nominálisan természetesen a szabadidősport is jóval több pénzt kap, mint korábban, és természetesen itt is vannak a számítások pontosságát gátló határesetek. Az Universiade például diák-hallgatói sport, de egyben élsport is; vagy egy másik példa, hogy az utánpótlás-nevelés döntő része ma a hivatásos élsportra való utánpótlás-nevelés, és nem a szabadidősport fejlesztése (akadémiák). Pozitív szerintem viszont az, hogy egyértelmű előrelépés tapasztalható a *téli sportok*, illetve *nem olimpiai sportágak* finanszírozásában, e körben az arányok is kismértékben változtak.

Alapvető újdonság volt a sportfinanszírozásban az öt látványcsapatsportág sajátos kezelése – labdarúgás, kosárlabda, kézilabda, vízilabda, jégkorong (a röplabda aligha indokolhatóan ebből kimaradt, ezt korrigálták). Ezen sportágak finanszírozásának alapja a *tao*, azaz az a társaságiadó-tömeg, amelyet a gazdálkodó szervezetek a költségvetésbe való befizetés helyett sportszövetségeknek, sportegyesületeknek juttathatnak. Becsült adatok szerint a 2012-től számított négy év alatt a jégkorong 12, a kézi-, kosár- és vízilabda-szövetség 35-35-35 milliárd, a labdarúgás 60 milliárddal részesült a költségvetésbe be nem fizetett vállalati pénzekből. A taót azonban csak amatőr sportra, utánpótlás-nevelésre lehetne felhasználni, profi sportra – hiszen az az üzleti verseny egyik résztvevője – a taopénzek törvényesen nem fordíthatók. Eleinte a tao-sportbefizetéseket még adókedvezményekkel is támogatta az állam, ezt később – helyesen – megszüntették.

Az eredetileg nem a sportban, hanem a művészetben bevezetett tao sokat segített a korábban igen lerobbant látványcsapatsportágakon (pl. 2012 óta jó néhány műfüves pálya, tornaterem, tanuszoda, jégpálya épült). Számos eredményes, utánpótlás-nevelést szolgáló projekt is tapasztalható (például a labdarúgásban a Bozsik-program nyomán). De sok a taóval kapcsolatos visszaélés is (átcsúsztatás profi sportra), továbbá becslések szerint majd 30% elmegy közvetítői jutalékra, feltehetően (és e tárgyban már büntetőeljárások is folynak) sok az ún. korrupciós járadék (pénz-visszajuttatás). Hátrány továbbá, hogy ezekben a sportágakban a tao kivételre szorította az üzleti szponzorációt. Ez nem jó, hiszen a taónak többek között az is lenne a funkciója, hogy hozzászoktassa a kis- és középvállalkozásokat az üzleti sportban való részvételre, de jelenleg ennek kevés nyoma látható. A sportvezetők, sportszakemberek jelentős része pedig a taót örökre gondolja, bár az Európai Unió illetékes szerve ehhez 2017-ben is csak meghatározott időre járult hozzá; a hosszabb távú folytatás tehát kérdéses. Emellett világos, hogy a létrejött utánpótlás-létesítményeket üzemeltetni, fenntartani is kell. Az új létesítmények fenntartására legális forrást kell biztosítani; ez már a 2018-as központi költségvetést is érinti. Az sem helyes, hogy jogszabállyal üzleti titoknak minősítették, hogy mely vállalkozás mennyit és kinek juttat az egyébként az államnak járó adójából, hiszen itt közvetetten közpénzről van szó. (Ezt a bíróságok több esetben kimondták.) Tudniillik a vállalatok nem az adózott eredményükből adják a támogatást, hanem a költségvetési befizetésük terhére. Ezen juttatás jogszabályi úton üzleti titoknak nyilvánítása véleményem szerint alkotmányellenes. A transzparenciát e téren is növelni kellene, emellett a titkolózás a közvéleményben a korrupció látszatát kelti abban az esetben is, amikor ez a gyanú alaptalan.

## SPORTFEJLESZTÉS

A sport megnövekedett finanszírozása eredményeként az öt látványcsapatsportágban az igazolt játékosok száma 260 ezerről hét év alatt 350 ezerre nőtt. Ma már a lakosságnak nem 5%-a, hanem megközelítően 15%-a sportol rendszeresen, a sportoló diákok (hallgatók) száma becslések szerint 35%-ra nőtt. Az amatőr sportolók száma a sportinformációs rendszer szerint (amatőr versenyengedéllyel rendelkezők) 30%-kal nőtt, lényegében ugyanilyen a növekedés az amatőr sportolókat foglalkoztató sportegyesületek számában is. Több ezer olyan gyerek jut így ingyen sportolási lehetőséghez, aki a szülei gyengébb jövedelmi helyzete miatt korábban kiszorult a sporttevékenységből, és kezdenek megerősödni a szociális célú sportutánpótlást fejlesztő alapítványok is.

Nem teljesen megbízható felmérések szerint a munkaviszonyban vagy megbízási viszonyban (sok esetben egyéni vállalkozóként vagy betéti társaság tagjaként) tevékenykedő edzők száma is egyharmaddal nőtt. A Testnevelési Egyetem megújította a szakedzőképzést, a sportmenedzserképzés pedig ma már nemcsak alap-, hanem mesterfokon is folyik. Számos volt sportoló jutott az utánpótlásporban edzőként tisztességes megélhetést biztosító álláslehetőséghez. Ebbe a fejlődésbe az egyre jobban beinduló sportmarketing-tevékenység is belejátszik: sportágválasztók, sportbemutatók, sportvetélkedők (pl. „A sport legyen a tiéd” program). Az idősök sportja is erősödik (lásd az idei Masters vízi világbajnokság hatalmas sikerét). Egészség-sport parkokat működtetnek, valamint jelentősen nőtt a fitnesszedzőtermeket működtető sportvállalkozások száma, a wellness és az ún. rekreációs sport is erősödött (ebben a körben sajnos erős a szürkegazdaság, a fiktív sportvállalkozás, a be nem jelentett munkaerő alkalmazása, a zsebből, számla nélküli fizetés).

A sportegyesületek megerősödését a jelentősen megemelt sportszövetségi támogatások is segítik. A jégkorongszövetség költségvetése például az 1990-es évek végén ötvenmillió forint körül mozgott, most meghaladja az egymilliárdot (többek által vitatottan). Ismét visszatért a „kiemelt sportegyesület” kategória, alapvetően a sok szakosztályos (ún. ernyő) sportegyesületek körében. Az NB I-es (sőt az NB II-es, egyes esetekben az NB III-as) labdarúgó-egyesületek sportpályáit széles körben felújítják – az FTC, a Debrecen, majd az MTK után futballarénát kap nemsokára a Vasas, a Videoton és a Szombathelyi Haladás is. Az FTC népligeti – számos sportágnak helyet adó – sportkomplexumának fejlődése is igen jelentős. Mindennek azonban hátrányos oldala is van: míg Nyugat-Európában a sportszövetségek, illetve sportegyesületek *adminisztratív működési költségei* legfeljebb az összköltség 2–3%-ára rúgnak, nálunk ez a látványsportágakban átlagban 10% körül mozog. Sok helyütt erősen túlzott az adminisztratív létszám növekedése, amelyet a közpénzből rendelkezésre bocsátott pénz pazarló jellegű, indokolatlan felhasználása tett lehetővé. Az állami sportvezetés eddig ez ellen nem sokat tett, pedig a sporttámogatási rendszerbe ezzel a tendenciával szemben fékeket lehetett volna beépíteni.

Hasonlóan felemás a helyzet az *élsportolók*, illetve az *edzők javadalmazása* terén is. E téren legkirívóbb a labdarúgó éljátékosok jövedelme – nemrég egyes éljátékosoknál évi 50–100 milliós jövedelmeket tettek közzé, de egy közepes NB I-es labdarúgó havi jövedelme is átlagban 1–1,5 millió forint körül mozog már. Az érintett sportvezetők, illetve játékosok ezt a nyugat-európai, amerikai és távol-keleti jövedelmekhez hason-

lítják, és sokszor még keveslik is. Az ottani (ugyancsak nem egészséges) gigajövedelmek azonban üzleti alapon keletkeznek, nálunk viszont *közpénzből*, miközben szerény a nézőszám, és alig van szponzor, illetőleg pusztán üzleti alapon reklámozó. A sporttörvény lehetővé tenné csapat-, illetve egyéni jövedelmi maximumok megállapítását (ún. sapka), ezzel azonban eddig senki sem élt. Sajnálatos módon a sportba beáramló rengeteg állami pénz – többnyire, illetve átlagban, és főleg a labdarúgásnál – úgy növelte erőteljesen a sportolói, edzői, sportszakemberi, illetve sportvezetői jövedelmeket, hogy általában nem okozott teljesítmény- (színvonal-) növekedést.

Lényeges intézkedés volt a „*kiemelt edzői*” kategória létrehozása (több mint száz edző központi finanszírozása); hátrányos oldala, hogy kizárólag olimpiai sportágak edzői kerültek e körbe. Jelentősen növekedtek a versenyzői-edzői *eredményességi juttatások*, a *sportösztöndíjrendszer* az ún. „sportcsillagösztöndíjjal” egészült ki. A sportösztöndíjrendszerünk hátránya szerintem, hogy nem válik világosan szét a *tanulmányi ösztöndíj* (amelynél a támogatottnak valóban felsőfokú tanulmányokat kell folytatnia) és a *felkészülési ösztöndíj* (úgy, mint Amerikában). Az eredményes sportolók ún. *olimpiaiáradékrendszerének* korábbi belső ellentmondásait a sporttörvényben jórészt kiküszöbölték, a nemzet sportolóinál viszont még mindig sok az aránytalanság.

A sportfejlesztés lényeges része – erre már több helyütt utaltam – a *létesítményfejlesztés*. A sajtóban sok bírálatot váltott ki az ún. stadionépítési láz. Budapesten – és ez független az esetleges olimpiarendezéstől – nyilvánvalóan szükség lenne a lebontott Népstadion helyén egy korszerű, multifunkcionális, 60–80 ezer főt befogadó stadionra. Ehelyett Budapesten eddig több kisebb stadion épült, így az FTC szurkolótáborát tekintve indokolt Groupama Aréna mellett az MTK stadionja, és ugyanez épül most a Vasas és a Kispest-Honvéd részére is. Ugyanakkor főleg vidéken messzemenően nem áll rendelkezésre a „sportoló nemzet” program kiemelt részét képező mindennapos testnevelés infrastruktúrája: tornaterem, felkészült testnevelő tanárok stb. Az arányokon tehát változtatni kellene.

A stadionépítésnél sokkal kevesebb szó esik a valóban örvendetes utánpótlás-létesítmények fejlesztéséről; akadémiák, utánpótlásbázisok, háromszáz körüli új sportingatlan (tornaterem, tornaszoba, tanuszodák, sportcsarnokok, műfüves pályák, jégpályák) és több mint háromszáz felújított sportingatlan mutatja, hogy indokolt és eredményes fejlesztések is vannak. A sportszerfelújítás, -kicszerelés is folyamatos (itt is vannak azonban pazarló beszerzések).

Jelentős fejlesztésen megy át a sportegészségügy, illetve a teljesítménymérési, teljesítményfejlesztési infrastruktúra. Feltehetően két-három éven belül megoldódik a sportkórház kálváriája is. Talán végre kiépül – húsz éve foglalkoznak vele meglehetősen eredménytelenül – a digitális sportinformációs rendszer. A tömegsportban a sokszor formális sportorvosi vizsgálatokat érdemivé kell tenni, eredményes élsport pedig orvosi segítség nélkül már nem lehetséges, az e tárgyú orvosi-gyógyszeripari kutatás nagy jelentőségű.

Visszatérve a sportnagyberuházásokra (ha jelentős többletköltségekkel, túlárazásra, korrupcióra, pénzmosásra, visszaosztásra vonatkozó sejtésekkel is), számos eredményről is beszámolhatunk. Sok év után végre létrejött a Tüskecsarnok és mellette az uszodakomplexum, végbement a régi (Gerevich) sportcsarnok felújítása, a mátrahá-

zai és tatai edzőtábor fejlesztése. A legnagyobb „dobás” nem vitásan a Dagály (Duna Aréna) uszodakomplexum, amelynek környezete is kulturálttá vált. Végre tudatosítani kellene a sportvilág résztvevőivel, hogy a létesítményt nemcsak felépíteni, hanem ezt követően éveken át üzemeltetni is kell, mégpedig tetemes költségekkel (úgy gondolják, hogy ezt is tisztán állami pénzből kellene megoldani, pedig nem).

#### SPORTVILÁGVERSENY-RENDEZÉS ERŐSÍTÉSE

A sportvilágversenyek rendezése nemcsak *országimázst* növelő, de *jó üzlet* is, mivel a nemzetközi sportszövetségek általában igen gálánsan támogatják a rendezést. A látvány sportágakban igen kemény vetélkedés folyik – korrupciós jelenségekkel övezve (a sportdiplomácia devianciái) – a világ-, illetve kontinentális bajnokságok rendezési jogának megszerzéséért. Ebben a vetélkedésben 2012 óta Magyarország igen aktív szerepet játszik, sokszor sikeresen, mert a magyar sportesemény-szervezési tudás – megalapozottan – elismert a sportvilágban.

2010 óta több mint száz sportvilágversenyt rendeztünk. Ezek sorában kiemelkedik a Forma-1 Magyar Nagydíj, amely kapcsán a mogyoródi pálya világszínvonalúvá vált (a pályát folyamatosan fejlesztik). A 2017. év kiemelt eseménye volt a nyári vízi világbajnokság, amelyet a magyar sportvezetés – a kormány jelentős támogatásával – mintegy garancia munkának is tekintett egy esetleges későbbi olimpiarendezés megszerzése szempontjából. A 2024-es olimpiarendezés álma azonban 2017 februárjában – a felszínen politikai okokból – szertefoszlott. Szerintem – a NOB „Agenda 2020” programja ellenére – eleve igen csekély esélyünk volt arra, hogy Los Angeleszel, illetve Párizssal szemben elnyerjük a rendezés jogát, mert már a televíziós társaságok igénye miatt is annyira kis olimpiára, amit mi jórészt önerőből ténylegesen megrendezni tudnánk, alighanem a NOB sem gondolt. Reálisan nézve, eléggé megalapozott az az állítás, hogy hazánk gazdasági lehetőségeit egyelőre még meghaladja egy olimpia infrastruktúrájának teljes értékű megvalósítása. (Budapestnek e téren nagy a lemaradása, lásd a metróhálózatot.) A visszalépés tehát – nem csak a Momentum akciója miatt – véleményem szerint indokolt volt, bár talán célszerűbb lett volna – a későbbi olimpiarendezési esélyek miatt – részt venni a 2017. őszi limai szavazáson. Emellett, mivel az olimpiai versenyek túlnyomó többsége mégis csak Budapesten lett volna (városok rendeznek olimpiát, nem országok), a fővárosban mindenképp indokolt lett volna népszavazást tartani az olimpiarendezésről, de nem az utolsó pillanatban, hanem már az előkészítés kezdeti szakaszában. Az olimpia ugyanis a lakosságra nézve nemcsak előnyökkel, hanem hátrányokkal is jár (pl. közlekedési kényelmetlenségek). Athén esete bizonyítja, hogy egy olimpia hosszabb távon jelentős kockázatokkal is jár, a gazdasági siker egyáltalán nem garantálható (a görög államcsőd jelentős tényezőjének tartják az olimpiarendezés költségeit).

Véleményem szerint támogatandó törekvés Budapestet „sportrendezvény-világváros-sá” tenni, hiszen ez a fővárosi infrastruktúra fejlesztéséhez, a turizmus növekedéséhez is hozzájárulhat. Ugyanakkor a túlzásoktól itt is tartózkodni kellene; szerintem a 2017. július–augusztusi sportrendezvénydömping kissé túlterhelte a lakosságot (műrepülő-világkupa, vízi világbajnokságok sora, „ifjúsági olimpia”, cselgáncs-világbajnokság).

## JOGI SZABÁLYOZÁS

Magyarország nemzetközi viszonylatban is először alkotott 2000-ben, majd 2004-ben teljes körű, jogágazatilag *komplex sporttörvényt* (2004. évi I. törvény), amely nemcsak az állami sportigazgatást és finanszírozást szabályozza, hanem az amatőr és hivatásos sportolói jogállást, a sportszakemberek jogállását, a nevezést, az átigazolást, a versenyrendszert, a sportszervezetek, tehát a sportegyesületek és a sportvállalkozások (kft., rt.) státuszát, a sportszövetségeket, a sport kereskedelmi szerződéseit, a sportlétesítmények vagyoni viszonyait, valamint a sportesemények lebonyolítását, ideértve a nézői (szurkolói) jogviszonyt és a sportesemény-rendezés biztonsági kérdéseit is. Ugyanakkor aligha helyes, ha az időközi igen jelentős változásokat – pl. a 2016-os sportirányítási változás miatt egy teljes fejezetet át kellett írni – *nem új sporttörvény alkotásával* vezették át a magyar sportjogon, hanem állandósult, évente többszöri módosításokkal, amelynek következtében a sporttörvény és végrehajtási rendeletei kezdenek áttekinthetetlen jogszabálysörnyé válni. Az új kormányzati ciklusban ezért szerintem indokolt egy új – nem túlszabályozott – *sporttörvény megalkotása*.

A sportszabályozásban is vannak eredmények. A *profi csapatsportágakban* lényegében – a nemzetközi sportszövetségek előírásai folytán is – szinte kizárólagossá vált a sporttörvényünkben szabályozott *speciális munkaviszony*, amelyhez az ekho átalányadórendszer járul. Ez jelentősen kitisztította az e körben igen széles körű fekete-, szürkegazdaságot (pl. számlagyárak szolgáltatásainak igénybevételét), bár kisebb-nagyobb visszaélések azért még előfordulnak (mondjuk profi sportolónak minimálbér és a taóból mint gyermekedzőnek milliós jövedelem heti egy edzés levezetéséért). Az egyéni profi sportolók – olyan nagygárdáké sem, mint kajak-kenu világbajnokaink vagy Hosszú Katinka – jogviszonyának szabályozása azonban nem megoldott. Ezek a sportolók licencük, jogi szabályozásuk szerint amatőrök, de ténylegesen – különböző trükkökkel – gazdasági szempontból profik. Ez az ellentmondás fokozatosan egyre súlyosabbá válik, a szürkegazdaság e körben dominál. Ezért a megfelelő törvényi szabályozásra szerintem sürgősen szükség van, mert e körben a költségtérítési trükkök, ösztöndíjmegoldások és a szponzorálással való büvészkedés az uralkodó, nem is beszélve a pénzdíjas versenyeken elért jövedelem elszámolásáról és adózásáról. Tulajdonképpen ez a rendezetlenség volt az egyik fő oka az úszószövetség lassan kétéves, folyamatos botrányainak: némileg anakronisztikus, hogy az amatőr licenccel rendelkező Hosszú Katinka szervezi a profi úszók érdekképviselői szövetségét. Megalapozottan felvethető egyben a Nyugat-Európától eltérő amatőr sportolói státusszabályozás megszüntetése: ugyanis nincs szükség amatőr licencre, amatőr sportolói játékjogra. Emellett az amatőr sportoló sportegyesületi tagként sportoljon, és vele sportszerződés ne legyen köthető – az utánpótlás-nevelő kis egyesületek érdekeit más módon kell megvédeni.

A jogi, illetve szövetségi szabályozásnak (az utóbbi az ún. soft law) a jövőben is törekednie kell a szürkegazdaság szűkítésére, *a szocialista sportszabályozás maradványainak és a vadkapitalista tendenciák együttes kiszűrésére*. E körbe tartozna az ún. *játékosügynöki tevékenység* egyértelmű rendezése, megkülönböztetve a játékosmegfigyelői (megbízási), a közvetítési, valamint a szerződéskötési közreműködésre irányuló (ügynöki, bi-

zományosi) tevékenységet az átfogó sportmenedzseri tevékenységtől. Ez utóbbinál versenyjogilag fel kell lépni a piackorlátozó, monopolizálási törekvésekkel szemben is (a labdarúgásban előfordult, hogy az egymással mérkőző két csapatnál az egyiknél öt, a másiknál hat tartozott ugyanazon menedzserhez, így a közvéleményben önkéntelenül is felmerült a bundavád). Persze ebben a körben jelentős probléma a nemzetközi elem – pl. játékosok igazolása a csapatsportokban külföldre, illetve külföldről, amely tisztán magyar oldalról nem szabályozható. (Az új magyar nemzetközi magánjogi törvény sportban való alkalmazása szerintem meglehetősen problematikus.)

Helyeselhető a szigorúbb szabályozást hozó törvényhozás mind a doppingnál, mind a sporthuliganizmusnál, mind a sportfogadási csalásoknál (külön Btk.-beli tényállások, szigorúbb büntetőjogi, illetve szabálysértési szankciórendszer). A törvényi alap tehát ebben a kormányzati ciklusban létrejött. Véleményem szerint – és ezt a fogadási csalási büntetőügyek elég jól igazolják – a jogalkalmazási (bírói) gyakorlat még mindig túl enyhe, így nem tölti be a generális prevencióval kapcsolatos funkcióját.

### NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

Nem ártana a sport ügyét a magyar közpolitikában indulatok nélkül, tárgyilagosan, az *előnyök és a hátrányok együttes mérlegelésével* vizsgálni. Nem vitás, hogy tapasztalható indokolatlan költségek, valamint megalapozottan feltételezhető, hogy az állami pénz egy része nem érkezik meg ténylegesen a sportba. No de az is kétségtelen, hogy folyamatosan egészségesebb, nagyobb mozgáskultúrával rendelkező nemzedékek nőhetnek fel a sport állami támogatásának növekedése következtében (például a paraspportok felkarolása elősegíti a létesítmények régóta kívánatos akadálymentesítését). A sport nemzetstratégiai ágazattá nyilvánítása, a korábbi jelentős elmaradás korrigálása ezért szerintem elvileg helyes volt, a jövőben pedig alapvetően a túlzások, a pazarlás és az aránytalanságok csökkentésére kell törekedni. Ezt egyre többen a sporton belül is felismerik, pl. Gallov Rezső, a rendszerváltozás utáni első sportállamtitkár is bírálta a pazarlást, illetve a közpénz „dilettáns” felhasználását.

A kormánynak fel kell ismernie, hogy adott esetben a túl sok pénz is árthat a sportnak, nem csak az alulfinanszírozás. Emellett az állami finanszírozásban fokozatosan a tág értelemben vett *szabadidősport* finanszírozásának kell előtérbe kerülnie, csökkentve az eddigi nyáriolimpia-, illetve labdarúgás-centrikusságot. A már beindult beruházások befejezése után új sportlétesítmények létrehozása helyett most már elsősorban a létrejöttek gazdaságos működtetésére, üzemeltetésére indokolt a súlyt helyezni. Célszerű továbbá az egyes területeken a közvéleményt megalapozottan zavaró, teljesítmény nélküli sportolói-sportszakemberi jövedelmek lefaragása is. A politika pedig az eddiginél jobban tanúsítson önkorlátozást a sportszövetségek, egyesületek vezetésének átvétele tekintetében. Természetesen az állam nem vonulhat ki a sportból, de azért fokozatosan erősíteni kellene a sport civil jellegét, és növelni – mégpedig zömmel üzleti, piaci alapon – a vállalatok-vállalkozások részvételét a profi sport finanszírozásában. Ezáltal ugyancsak fokozatosan csökkenteni tudjuk a sport egészségtelen túlláamosodását és túlpolitizálódását.

*Mihály Nikolett – Komáromi Nándor –  
Rónai Ramóna – Bruder Emese*

# **Demográfiai és szociál- pszichológiai hatások az életszínvonal minimális és ideális szintjének megítélésében**

**Demographic and Socio-Psychological Effects  
in Judging the Minimum  
and Ideal Standard of Living**



## *Összefoglalás*

Egy uniós kutatás 26 tagállamban végzett vizsgálatot, melyben összehasonlító mutatószámokat hoztak létre az életszínvonalra vonatkozóan. Tanulmányunk alapötletét ez a kvalitatív kutatás adta. Felmerült ugyanis, hogy a megkérdezettek szociális és gazdasági helyzete erősen moderálta, hogy egy adott nemzetben mit tekintenek „minimálisan elfogadhatónak” és „megengedhetőnek” bizonyos jóságok és szolgáltatások esetében. Ennek megfelelően az így kialakított fogyasztói kosarak nem feltétlenül tükrözik azt,

---

DR. MIHÁLY NIKOLETT, egyetemi adjunktus, Szent István Egyetem (mihaly.nikolett@gtk.szie.hu); DR. KOMÁROMI NÁNDOR, egyetemi docens, Szent István Egyetem (komaromi.nandor@gtk.szie.hu); RÓNAI RAMÓNA, Szent István Egyetem (ronai.ramona@gmail.com); DR. BRUDER EMESE, egyetemi adjunktus, Szent István Egyetem (bruder.emese@gtk.szie.hu).



hogyan mi az adott társadalomban a méltányos részvételhez szükséges és elengedhetetlen minimum-életszínvonal. A vágyott, minimális vagy elégséges életszínvonal kitűzése és megteremtése ugyanis számos tényező függvénye. Véleményünk szerint fontosak a demográfiai tulajdonságok, de legalább ilyen meghatározó, hogy milyen személyiségjegyekkel, pszichológiai hatásokkal, és szociokulturális gyökerekkel rendelkezik az egyén. Az alábbi tanulmány ezekhez a tényezőkhöz kapcsolódó kutatási eredményeket tekinti át, illetve mutat be egy kapcsolódó, nők körében végzett kvantitatív kutatást.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** I31, I38, H31, H53

**Kulcsszavak:** életszínvonal, háztartás, identitás

#### *Summary*

The EU carried out research in 26 Member States using comparative indicators on the standard of living. The qualitative research served as a basis of this paper, as it was suggested that the social and economic situation of the respondents might have had a significant impact on the concepts 'minimum acceptable' and 'affordable' in any given nation in terms of certain goods and services. Accordingly, the consumer baskets created this way do not necessarily reflect the required and inevitable minimum standard of living in the given society. As a matter of fact, setting and achieving the desirable, minimum or satisfactory standard of living depend on a lot of factors. In our opinion demographic characteristics are also important but the respondents' personality traits, psychological impacts and social and cultural background are also as important. Our paper reviews the research results on the topic and presents empirical research carried out with women.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** I31, I38, H31, H53

**Keywords:** standard of living, households, identity

---

#### ELMÉLETI HÁTTÉR

Irodalmi elemzésünk során elsősorban arra fókuszáltunk, milyen tényezők határozzák meg az életszínvonalra vonatkozó elképzeléseket, illetve az azzal való elégedettséget. Így különös figyelmet kaptak a demográfiai tényezők, az ebből fakadó heurisztikák és szociálpszichológiai hatások. A következő részben ezeket tekintjük át.

#### *Életszínvonal, elégedettség és demográfiai tényezők*

Az „életszínvonal” a szótári meghatározás szerint: „Valamely társadalom, közösség (gazdasági, művelődési) létfeltételeinek, különböző jövedelmének és fogyasztásának mértéke, foka” (Magyar értelmező kéziszótár, 2003). A nemzetközi szakirodalomban az életkor és az életminőség összefüggése kapcsán ellentmondásos kutatási eredmé-

nyek születtek. Néhány szerző szerint az életkor és az életminőség között nincs kapcsolat, vagyis a fiatalok, a középkorúak és az idősek egyformán boldogok és elégedettek (Diener et al., 1997; Easterlin, 2001). Azonban olyan eredmények is születtek, miszerint az életkor és az életminőség U alakú görbét ír le, vagyis a fiatalok és az idősek elégedettebbek, mint a középkorúak (Frey-Stutzer, 2002; Blanchflower–Oswald, 2001). Diener (1984) szerint a fiatalok több élvezetet találnak az életben, azonban az idősebbek pozitívabb képet festenek arról. A szerző ezt azzal indokolja, hogy az emberek az életkor előrehaladtával bölcsebbé válnak, és jobban alkalmazkodnak a megteremtett környezetükhöz. Azok között a kutatások között, amelyek az életminőség és az életkor között a lineáris összefüggést vizsgálták, a pozitív és a negatív összefüggésre utaló eredmény is megtalálható. Pozitív összefüggést talált például Horley és Lavery (1995); Sheldon és szerzőtársai (2005) azonban azt tapasztalták, hogy ez a pozitív összefüggés csak addig áll fenn, amíg az emberek elérik az ötvenéves életkort, ezután már nem kimutatható. Ugyanezt támasztja alá a KSH 2014-ben végzett magyarországi vizsgálata. A kutatás szerint a fiatal felnőttek a legelégedettebbek, és ez az elégedettség egészen 45–54 éves korig eltart, majd ezt követően jelentősen csökken; érdekes eredmény, hogy a 16–64 évesek körében a nők elégedettebbek. Más kutatások szerint az életkor és a szubjektív életminőség közti összefüggés iránya negatív (Lomranz et al., 1990; Koo et al., 2004). Koo és szerzőtársai azonban kiemelik, hogy az életminőség időskori csökkenése csak bizonyos esetekben áll fenn, mint például az alacsony iskolai végzettség, az élettárs hiánya, a rossz egészségi állapot.

Kopp és Martos (2011) magyarországi kutatásai szerint a szubjektív életminőség változásai nincsenek lineáris és egyirányú kapcsolatban a gazdasági növekedéssel, azaz nem feltétlenül igaz az, hogy a gazdasági fejlődéssel jólét alakul ki egy társadalomban. Ha a gazdasági aktivitást vizsgáljuk, ott elmondható, hogy a munkahellyel rendelkezők közül a teljes munkaidőben dolgozók a legelégedettebbek az életkörülményeikkel, közülük is leginkább a vállalkozók elégedettsége a kiemelkedő. A munkahellyel nem rendelkezők körében a tanulók rendelkeznek a legnagyobb elégedettséggel. A kutatás rávilágít arra is, hogy a legkevésbé elégedettek azok, akik nem rendelkeznek munkahellyel, számukra ez nemcsak gazdasági probléma, hanem az egyén pszichés, mentális állapotára is negatív hatással van. Az egészségi állapot kapcsán kimutatható, hogy eltérés van az egészségi állapot szubjektív és objektív megítélése között. Az életminőség megítélésével a szubjektív egészségi állapot áll kapcsolatban (Fekete, 2006). Utasi (2002) empirikus adatokkal igazolta, hogy az egyénetet körülvevő szociális háló, a társas kapcsolatok szolidaritása és a kapcsolatokon keresztül megnyilvánuló szeretetforrás elősegíti a boldogság és elégedettség érzetének növekedését. Kimutatta továbbá, hogy a boldog embereknek kétszer annyi barátjuk van, mint a boldogtalanoknak. Lengyel és Janky (2003) is azt igazolták, hogy a társas kapcsolatok közül a barátok hiánya erősen valószínűsíti a boldogtalanosságot. Ennek további tárgyalása azonban nem tartozik vizsgálódási körünkbe. (A jólét mérésének elméleti alapjairól és problémáiról kitűnő összefoglalót nyújt Gébert, 2012.)

A közelmúltban egy uniós kutatás a tagállamok szegénységküszöbéhez kapcsolódóan végzett felmérést. A 26 tagállamban végzett, fókuszcsoportos vizsgálatot is tar-

talmazó kutatás olyan társadalmi mutatószámokat próbált létrehozni, mely mentén az európai országok társadalmi helyzete jól összehasonlítható. Ezek a társadalmi mutatószámok azt jelzik, hogy mennyibe kerülnek bizonyos minimálisan elvárt és elégséges jóság- és szolgáltatáskosarak a különböző országokban, és azt megengedhetik-e maguknak az ott élők. Ezt a jóság- és szolgáltatáscsomagot referencia-költségvetésnek nevezték el. (Ez megmutatja, hogy mi az a minimális bevétel, mellyel az egyén betöltheti szociális szerepeit, és egészségesen élhet.) Minimálisan elégséges feltételnek tekintették azt a szintet, mellyel „tisztességes” és teljes értékű szociális életet tud élni a személy, azaz gazdaságosan tudja vezetni a háztartását, és teljes jogú polgárként részt vehet a társadalomban. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az ember képes a különböző szociális szerepeinek eleget tenni – ilyen szerep lehet például a „szülő”, „rokon”, „barát”, „kolléga” vagy „szomszéd”. Egy jó szülőnek például (gazdasági értelemben is) képesnek kell lennie megfelelően nevelni a gyermekét, biztonságos gyermekkort biztosítva, hogy magabiztos felnőtté válhasson. Egy másik példa: annak érdekében, hogy az egyén „jó barátta” váljon, be kell fektetnie abba, hogy a barátokkal szórakozni mehessen, vagy meghívja őket az otthonába. Ahhoz tehát, hogy a különböző szociális szerepeinket megfelelően töltsük be, egy minimális jövedelmi szint feltétlenül szükséges.

Összesen 25 tagállamban 75 fókuszcsoporthoz lekérdezést végeztek, melynek szereplői 30 és 50 év közötti fővárosi, „egészséges” személyek, akik különböző társadalmi és gazdasági háttérrel rendelkeztek. Négy hipotetikus háztartástípusra készítették el a beárazott kosarakat: 1. két gyermeket nevelő házaspárra; 2. két gyermeket egyedül nevelő szülőre; 3. egyedülálló nőre és 4. egyedülálló férfira (fővárosi, jó egészségi állapotú emberek).

A fókuszcsoporthoz lekérdezés előtt a teljes költségvetés különböző részeinek kialakításán szakértők dolgoztak. A táplálkozási szakemberek például egy kosarat dolgoztak ki az egészséges élelmiszerekre, valamint az azokból elkészíthető ételekre vonatkozóan. A kiindulási elv az volt, hogy ezeknek a kosaraknak a segítségével „minimális” költségvetésből is egészségesen lehet táplálkozni, illetve hogy az egyes egyéneknek és családoknak gazdaságilag képesnek kell lenniük egészségesen táplálkozni, az ehhez szükséges anyagi javakat megteremteni. A kutatók beárazták a kiválasztott ételeket és a szükséges összetevőket, és az így kialakított kosarakat mint egyfajta bevásárlólistát lehetett értelmezni. A fókuszcsoporthoz lekérdezések legfőbb témája tehát az volt, hogy azonosítsák be az emberek azokat az elemeket (termékeket/szolgáltatásokat), melyek szükségesek a különböző szociális szerepek megfelelő megjelenítéséhez, továbbá határozzák meg, mennyi pénzre van szüksége a fentiekhez (pl. Budapesten) egy családnak (ImPROVE, 2015)?

Kutatásunk alapötletét tehát ez a kvalitatív kutatás adta. Véleményünk szerint ugyanis a fókuszcsoporthoz részt vevők szociális és gazdasági háttere erősen meghatározó arra nézve, mit tekintenek „minimálisan elfogadhatónak” és „megengedhetőnek”. Az így kialakított és beárazott jóság- és szolgáltatáskosarak nem feltétlenül tükrözik azt, hogy mi szükséges és elengedhetetlen az adott társadalomban való méltányos részvételhez (mely az uniós kutatás egyik legfontosabb célja volt). Feltételezésünk szerint

ugyanis a már bemutatott tényezőkhöz túl (életkor, nem, foglalkoztatottság stb.) a jövedelem és az „identitás” is meghatározza, hogy a megkérdezettek milyen életszínvonalat tartanak „ideálisnak”, „elfogadhatónak”, „elviselhetőnek”. A kérdéskörhöz kapcsolódóan továbbá óhatatlanul figyelembe kell vennünk nemcsak az előbb említett sajátosságokat, hanem az azokból fakadó, a gondolkodást torzító mechanizmusokat is, melyek befolyásolják az ítéletalkotást: speciális módon egyszerűsítik le a problémákat, a logika helyett a szubjektív érzések és a sajátos keretezések válnak dominánssá. A következő részben ezeket tekintjük át.

### *Heurisztikák és szociálpszichológiai hatások*

Tversky és Kahneman kutatásai igazolják, az emberek előrejelzéseik során rendszerint nem követik a várható hasznossági számítások szabályait, illetve az előrejelzés mögött álló tények statisztikai törvényszerűségeit (Kahneman–Tversky, 1973:237). Ehelyett néhány alapvető heurisztikus eljárást alkalmaznak az ítéletalkotásaik során. E heurisztikák olyan mentális műveletek vagy „rövid utak” (shortcuts), melyek bonyolult és kockázatos döntési helyzetekben leegyszerűsítik a problémát; a logika helyett a szubjektív érzések, előítéletek és hüvelykujjszabályok válnak dominánssá (Tversky–Kahneman, 1974; Kahneman–Slovic–Tversky, 1982; Kahneman–Tversky, 1996). A szerzőpáros és követők elméleteinek és kísérleteinek eredményeképp megszületett a kilátásmélelet, mely a racionalitástól, illetve a racionális várakozások diktálta magatartástól eltérő döntési mintákat azonosította.

Kahneman és Tversky egyik leglényegesebb felfedezése az értelmezési keretrendszerekhez kapcsolódik, és keretezésnek vagy „csomagolásnak” nevezték el. A „csomagolási” vagy „keretezési hatás” (framing effect) azt jelenti, hogy bizonytalan helyzetekben az információk adásának módja meghatározó hatással van az egyéni döntésekre. Például az információk mennyiségében jelentkező különbségek, a probléma előadásának módja vagy az opciók száma, amelyeket a döntéshozóknak felkínálnak, meghatározza, miként keretezi az egyén a problémát, s így milyen döntést hoz majd. A keretezési hatásnak számos alfaját azonosították, de jelen tanulmányban csak a „felidézési előítélettel” foglalkozunk, mivel úgy gondoljuk, hogy az életszínvonal esetében ez az a keretezés, mely különös torzító erővel bír (a három heurisztika egyike). A felidézési előítélet (availability bias) kimondja, hogy az emberek a szokatlan, rendkívüli, látványos és személyesen tapasztalt eseményeket szisztematikusan túlértékelik, amikor döntést hoznak. Ezzel függ össze a dolgok, események szubjektív módon tulajdonított jelentőségének másik meghatározó tényezője is. Azt, hogy egy adott jelenséget, eseményt mennyire gyakorinak ítélünk, attól tesszük függővé, milyen könnyen hívjuk elő a memóriánkból. A gyakori eseményeket könnyebben tudjuk felidézni, és nagyobb gyakoriságot tulajdonítunk azoknak a jelenségeknek, amelyek valamilyen okból nagyobb hatást tesznek ránk, mint a közömbös, érdektelen eseményeknek (Hámori, 2003:788). Az életszínvonal esetében valószínűsíthető, hogy a jövőre vonatkoztatott elképzeléseket determinálja, milyen jelen/múltbeli gazdasági problémákkal küzd a környezetünk és mi magunk, valamint milyen információink vannak a lehetőségeinkről.

Természetesen más torzító erejű, a vágyott, lehetséges életszínvonal kialakításában meghatározó pszichológiai hatások is érvényesülnek. Itt ezek közül csak három tényezőt veszünk górcső alá: a „társas összehasonlítás” késztetését, az „arctudatosságot” és az „identitást” emelnénk ki.

*Társas összehasonlítás.* Az emberek rendszerint saját gazdagságukat többre értékelik, s ezáltal boldogabbak, ha helyzetüket másokhoz képest jobbnak látják. (Ezt „referenciabevétél” hipotézisnek is nevezik.) Tehát nemcsak az számít, mennyit keresünk, hanem az is, hogy másokhoz képest mennyit keresünk (sőt!). Fontos például, hogy a nemzeti átlagkeresethez viszonyítva mekkora a bérünk: minél inkább meghaladja az „átlagost”, várhatóan annál elégedettebbek vagyunk az életszínvonalunkkal. Persze a jövedelmünk okozta boldogságszint nemcsak ettől függ, legalább ennyire számít, hogy mennyit keresnek a kollégáink, a szomszédjaink, a barátaink, a rokonaink (vagy legalábbis mit gondolunk arról, hogy mennyit keresnek azok az emberek, akikkel szeretjük összehasonlítani magunkat). Az emberek nagy része egyfajta rangsort alakít ki e tekintetben, s minél előkelőbb helyen helyezi el magát, annál boldogabb, és annál jobb az önértékelése. Sőt, önmagunk ilyenfajta összehasonlítása és az ebből fakadó szubjektív „rangsorhely” erősebb előrejelzője a boldogságszintnek, mint a tényleges kereset mennyisége.

*Arctudatosság.* Zhang azonban kutatásokkal bizonyítja, hogy azok az emberek, akik folyamatosan másokkal hasonlítják össze magukat, boldogtalanabbak. Eredményei szerint a pénz hatása a jólét érzésére elsősorban attól függ, hogy az embernek mekkora a „másoknak való megfelelés igénye” (az ő elnevezésében „arctudatossága”). Mit is jelent ez pontosan? Egyfelől az egyén szociális státuszát a közösségen belül, másfelől valamifajta vágyakozást, hogy jó színben tűnjünk fel mások előtt. Ha az „arctudatosság” magas, akkor az illető sokat törődik azzal, hogy kedvező legyen a szociális megjelenése, próbálja megtartani, fokozni és védeni a már kialakított képet. Két forrásból származhat az arctudatosság: személyes tulajdonságokból, melyek különleges eredményekhez vezetnek, illetve mások előtt jól megmutatható dolgokból, pl. egészség, pénz. A társas összehasonlítás és az arctudatosság tehát összefügg, éppen ezért a fejletlenebb piacgazdaságokban különleges szerepet játszanak a luxustermékek, melyek a versenyben való helytállást jelzik. Akinek magas az „arctudatossága”, inkább számon tartja majd a rangsorban elfoglalt helyét is, illetve inkább értékeli a pénzt; s ha van belőle, az a szubjektív jólét érzetét is növeli. Ha azonban az ilyen embereknek kevés pénzük van, sokkal boldogtalanabbak lesznek azoknál, akiknek ugyanannyi pénzük van, de másoknak kevésbé kívánnak megfelelni. Általában azt gondoljuk, ha egy kicsit több pénzünk lenne, boldogabbak lennénk, ám ez nem feltétlenül igaz. Amikor elérünk egy magasabb szintet, pillanatnyilag boldogabbak vagyunk, de aztán a megszokás és a társas összehasonlítás késztetése miatt újabb, magasabb igényszint jelenik meg az életünkben. Ezért általános, hogy minél több pénzünk van, annál többet akarunk. Persze árnyalja a képet a személyiség, azaz milyen kulturális háttérrel s ennek megfelelő arctudatossággal és önértékeléssel rendelkezünk.

Az *identitás* több tudományágban megjelenő fogalom, ma már nemcsak a pszichológiában, szociológiában fordul elő, hanem a közgazdaságtanban is felbukkant, mint

gazdasági folyamatokat moderáló tényező. Számos identitás létezik: etnikai, nemzeti, nyelvi, vallási, nemi osztályidentitás stb. Tanulmányunkban elsősorban a szociális identitással foglalkozunk, mivel úgy gondoljuk, leginkább ez gyakorol hatást az élet-színvonalra és a vágyott életminőségre. A szociális identitás fogalma Erving Goffman nevéhez köthető, és a következőképpen definiálható: „...az egyéntől várt viselkedést nemcsak a társadalmi szerepek befolyásolják, hanem a személyes érték és választások is, ilyen lehet a becsületesség, szépség stb. A legfontosabb kérdés az, hogy az adott személy milyen identitásokat, milyen identitásszerkezetet tart érvényesnek a maga számára” (Török, 2010). Doyal és Gough alapvető célként az ember mindenfajta elnyomás és kiszolgáltatottság alóli felszabadítását fogalmazza meg, és ennek feltételeit keresi a szükségletkielégítés nézőpontjából.

Alapszükségletként az egészséget és az autonómiát tartják. Úgy vélekednek, hogy a fizikai és mentális egészség együtt a legalapvetőbb emberi szükséglet, melynek kielégítése az egyén alapvető érdeke. Az alapszükséglet másik csoportja az egyéni azonosságához (identitáshoz) vagy autonómiához kapcsolható. Megfogalmazásuk szerint ez az alkotó tudat alapszükséglete, az a képesség, mellyel a célokat és a célok eléréséhez szükséges stratégiákat megalkotjuk (Doyal–Gough, 1991).

Az identitás kialakulásával E. H. Erikson (1965; 1966a; 1966b) foglalkozott, aki úgy fogalmaz, hogy az identitás az ifjúkor végén alakul ki, amikor a már megszerzett képességek aktiválódnak, és betöltik a megfelelő szociális szerepeket. Berger és Luckmann (1998) meghatározása szerint az egyén identitása az elsődleges szocializációs folyamatban az objektív valóság meghatározott metszetének közvetítésével aktiválódik, és ezt követően már nagyon nehezen módosítható. Más szempontból is vizsgálták, társadalmi meghatározottságot tulajdonítva neki: „... a szervezet, az egyéni tudat és a társadalmi struktúra összjátékából termelt identitás reagál a fennálló struktúrára, megőrzi, megváltoztatja, vagy akár újjá formálja... Az identitástípusok viszont egészükben társadalmi termékek, objektív valóság viszonylag stabil elemei, noha stabilitásuk foka természetesen ismét társadalmilag van meghatározva” (Berger–Luckmann, 1998:237–239).

Ahhoz, hogy a társadalomban az identitásunknak megfelelő szerepet be tudjuk tölteni, figyelembe kell venni az egyéni befolyásoló tényezőket, továbbá az intézményi, fizikai, kulturális és gazdasági körülményeket. A megfelelő társadalmi részvételhez szükség van arra, hogy a különböző társadalmi pozíciók elérhetővé váljanak. Az Európai Bizottság finanszírozásával, az Antwerpeni Egyetem közreműködésével megvalósult kutatásban, amelyben a referencia-költségvetést vizsgálták, különböző társadalmi kategóriákat állapítottak meg. Ezek a kategóriák nők esetében a következők: anya; diák; saját vállalkozást, céget vezető személy; háztartásbeli; valamilyen társulás/szervezet tagja (lehet gazdasági, sport, nemi identitáshoz stb. kapcsolódó); független nő; feleség; állampolgár; barát. Ezen társadalmi pozíciókat a hivatalos társadalmi elvárásoknak és az EU-tagállamok nemzetközi irányelveinek megfelelően alakították ki, figyelembe véve továbbá a nélkülözhetetlen emberi szükségleteket is. Kutatásunkban mi is e besorolást vettük alapul.

A fent vázolt összefüggések és tapasztalataink mentén a következő hipotézisek rajzolódtak ki:

H1: Az életkor növekedésével az életszínvonalra vonatkozó elvárások növekednek, míg a nyugdíjkorhatárhoz közelítve ezek csökkenő tendenciát mutatnak.

H2: A fővárosban lakók a „nagyon szűkös” és a „nagyon jó” életszínvonal megteremtéséhez magasabb összegeket társítanak, mint a vidéken lakók.

H3: Az erősebb női identitással rendelkezők alkati sajátosságaiknál fogva alacsonyabb összegeket társítanak a „nagyon szűkös” és a „nagyon jó” életszínvonalhoz, mint akiknek az elsődleges identitását más határozza meg.

H4: Ahogy növekszik a háztartásban élők száma, úgy monoton csökken annak megítélése, hogy mennyi pénzből tud „szűkösen” megélni egy fő.

H5: Ahogy növekszik a háztartásban élők száma, úgy monoton csökken annak megítélése, hogy mennyi pénzből tud „nagyon jól” megélni egy fő.

### EMPIRIKUS KUTATÁS

A kutatásunkban való részvétel önkéntesen történt, a megkérdezés módja az online kérdőív volt, mely kitöltésére 2017 márciusában került sor. A kérdőívet összesen 195 nő töltötte ki. A kérdőívben többféle kérdéstípus szerepelt: egyszerű választás, válaszmátrix, rangsorolás és képhez kapcsolódó, rövid válasz. A kérdőív más kérdéscsoportokat is érintett, alapul véve az antwerpeni kutatás eredményeit, de itt csak az életszínvonalhoz kapcsolódó eredményeket ismertetjük. Az eredményeket SPSS programmal értékeltük ki.

Elsősorban arra voltunk kíváncsiak – a már ismert demográfiai hatásokat is számba véve –, hogy a szociális környezet és az identitás miként befolyásolja az egyéni vélekedést arról, mekkora összeg jelöli a „nagyon szűkös”, a „szerény”, az „átlagos”, a „jó” és a „nagyon jó” életszínvonalat. A háttérkonceptió tehát az volt, hogy annak megítélése, mennyi pénzre van szüksége egy háztartásnak, erősen függvénye annak, hogy az illető hány fős háztartásban él, milyen jövedelemmel rendelkezik, illetve milyen identitáskategóriájú. Vélekedésünk szerint ezek a tényezők meghatározzák a „reprezentatív heurisztikákból” fakadó kognitív torzításokat, azaz a szükségletek nagyságának észlelését.

A „Hány fős háztartásban élnek?” kérdésre a következő válaszokat kaptuk (kiemeltük a három fontos, nagyobb elemszámú csoportot): 1. Egyedül él (25 fő); 2. Kétfős háztartásban (69 fő); 3. Négyfős háztartásban (35 fő). Eredményeink szerint, ahogy növekszik a háztartásban élők száma, úgy monoton csökken annak megítélése, mennyi pénzből tud megélni egy fő. Míg például egy egyedül élő átlagosan 125 ezer Ft-ot jelölt meg arra a kérdésre: „Mekkora összegre lenne szüksége egy olyan háztartásnak, mint az Öné ahhoz, hogy »nagyon szűkös« életszínvonalon megéljen?”, addig egy négyfős háztartásban élő ugyanerre a kérdésre átlagosan, egy főre vetítve, 54 ezer Ft-ot válaszolt. Egy egyedül élő átlagosan 483 ezer Ft-ot jelölt meg arra a kérdésre: „Mekkora összegre lenne szüksége egy olyan háztartásnak, mint az Öné ahhoz, hogy »nagyon jó« életszínvonalon megéljen?”, addig egy négyfős háztartásban élő ugyanerre a kérdésre átlagosan, egy főre vetítve, 150 ezer Ft-ot mondott. Tehát egy egyedülálló, ha szűkös feltételekről gondolkodik, nagyjából dupla összeget jelöl meg a négyfős családban élőhöz képest. Ugyanakkor, ha engedjük, hogy

meglendüljön az életszínvonalról alkotott fantázia, az egyedülálló már több mint háromszoros összeget mond. A jelenség háttérében feltételezésünk szerint az áll, egy családi kötöttségek nélkül élő embernek (hiszen nem tartozik felelősséggel a családtagjai iránt, kevésbé szokott hozzá a mindennapi anyagi megosztáshoz, hogy ne csak magát vegye figyelembe, amikor a havi bevételét felosztja a kiadások között) kevésbé korlátozott a fantáziája az anyagi lehetőségeit illetően is. Míg az, aki családban él, hozzászokik a korlátokhoz, és ahhoz, hogy megossza az idejét a munkája, családjá és különböző feladatok között, s ennek következtében korlátozottabban gondolkozik az anyagi lehetőségekről is. A különbség háttérében természetesen ott bújik az a racionális magyarázat is, hogy míg egy egyedül élőknek a teljes háztartása rezsiköltségét egyedül kell fedeznie, addig egy négyfős háztartásban ugyanez több részre oszlik. Ez különösen fontos lehet azokban a háztartásokban, ahol a lakhatás költsége a bevételek tetemes százalékát viszi el.

1. táblázat: Egy életszínvonalhoz szükséges becsült összeg és a háztartás nagyságának összefüggése (Háztartásának havonta mekkora összegre lenne szüksége [nettó Ft, egy főre], hogy a megadott életszínvonalon megéljen?)

	Nagyon szűkös életszínvonal (Sig. 0,000)	Átlagos életszínvonal (Sig. 0,000)	Nagyon jó életszínvonal (Sig. 0,000)
<b>Egyedül él</b>	125 000	225 000	483 000
<b>Kétfős háztartás</b>	78 000	133 000	255 000
<b>Négyfős háztartás</b>	54 000	83 000	150 000

Megjegyzés: Statisztikai módszer: varianciaanalízis. A táblázatban az érthetőség kedvéért az értékeket ezer Ft-ra kerekítettük, a számítások természetesen pontos értékekkel történtek

Forrás: Saját kutatás

Az identitás és életszínvonalbeli kilátások (alsó/felső határok) között is érdekes összefüggések rajzolódnak ki. Az identitáshoz kapcsolódó kérdést komplexitása miatt csak 70-en válaszolták meg, így csak ilyen kis elemszámmal tudtunk dolgozni az identitáshoz kötődő hipotézisek esetében. A tíz identitáskategóriát végül két nagyobb csoportba rendeztük: a „női szerepekhez kapcsolódó” (anya, háziasszony, feleség) és az „egyéb” (diák, állampolgár, testvér, barát, független, vezető, valamilyen társulás, szervezet tagja) identitáscsoportba. Ha az identitáskategóriákra vonatkozó, leginkább jellemző válaszokat nézzük, a következő sorrend alakul ki: a leggyakrabban bejelölt identitáskategória az „anya” volt, ezt követte a „független nő”, harmadik helyen pedig a „barát” (összesen 7-en) szerepelt.

Ezt követően megnéztük, hogy a „női szerepekhez kapcsolódó” és az „egyéb” csoport között van-e különbség a tekintetben, milyen becsléseket tettek arra vonatkozóan: „Mekkora összegre lenne szüksége a háztartásának ahhoz, hogy nagyon szűkös életszínvonalon/szerényen/átlagosan/jól, illetve »nagyon jó« életszínvonalon megéljen?” Azt vártuk, hogy az erősebb női identitású csoport, alkati sajátosságainál fog-



va, kisebb összegeket jelöl meg, mint a másik csoport. Eredményeink szerint minden megjelölt életszínvonal esetében a női identitású válaszadók alacsonyabb összegeket adtak meg, mint a nem női identitású csoport. Nagyon szűkös életszínvonal esetében a női identitásúak 147 ezer, a többiek 171 ezer Ft-ot adtak meg. A „nagyon jó” életszínvonal esetében 498 ezer és 540 ezer Ft jelentette az átlagot. Ennek háttérében valószínűleg az áll, hogy a magyar háztartások többségében a nők kezelik a pénzügyeket, így ők „földhözragadtan” gondolkoznak a minimumról, illetve az esetleges lehetőségekről is. Ehhez képest a KSH tájékoztatója szerint 2017 januárjában nemzetgazdasági szinten az átlagos nettó kereset 182 ezer Ft volt. (Fontos tudni azonban, hogy a fővárosi és vidéki átlagkeresetek között jelentős különbség mutatkozik. A fővárosi dolgozók átlagosan 50%-kal többet keresnek, mint a vidéki emberek, így természetesen a kapcsolódó lehetséges keresetekről/életszínvonalról is eltérő gondolkodás jellemzi a két csoportot.)

A valóság, a lehetőségek keretezését (hogyan értelmezzük az eseményeket, a lehetőségeket stb.) tehát meghatározza az identitás. Érdekes arra is figyelni, hogy a női és nem női identitású csoportok milyen egyéb észlelési különbségeket mutatnak az általunk vizsgált gazdasági kérdésekben. Legelőször azt néztük meg, van-e jellemző jövedelmi különbség a női és nem női identitású csoport között, illetve hogy a pénzügyi attitűdjükben különböznek-e. Ezt egy pénzügyiattitűd-skálával – MAS – elemeztük (Roberts–Sepulveda, 1999). Az egy főre jutó havi nettó jövedelem alapján nincs szignifikáns különbség, de megmutatkozik az a tendencia, hogy a nem női identitású csoport havi nettó jövedelme magasabb. A pénzügyi attitűdökben kevésbé mutatnak különbséget a női és nem női identitású válaszadók, ha a nagyobb kategóriák szerint vizsgáltuk őket. Ha azonban a kategóriák egyes itemeit nézzük, már található szignifikáns különbségek. A „Rendszeresen vadászom az akciókat” (Sig. 0,008), „Gondterhelt vagyok, ha pénzről van szó” (Sig. 0,039), „Sokszor automatikusan gondolom, hogy valamit nem engedhetek meg magamnak, még akkor is, ha ez nem igaz” (Sig. 0,007) itemek esetében a női identitásúak az előbbi állításokkal kapcsolatban szignifikánsan inkább egyetértettek. Ebből következtethetően a szorongás, a gondterheltség a pénzügyekkel kapcsolatban inkább jelen van az életükben, s talán ezzel is magyarázható, hogy az életszínvonalra vonatkozó kérdésekben alacsonyabb összefüggéseket jelöltek.

*Demográfia.* Míután ezek az összefüggések kirajzolódtak, kíváncsiak voltunk, hogy a gondolkodás ily módon való helyzet adta determinációja („korlátok között” vagy anélkül hoz ítéletet az egyén) miként jelenik meg egyéb demográfiai jellemzők függvényében. Így megvizsgáltuk a kor, a lakhely, a családi állapot hatását is. Az életkori összehasonlítás esetében mutatkoznak meg a legerősebb szignifikáns különbségek. Négy korcsoportot határoztunk meg (2. táblázat), és minden életszínvonal-kategóriában ugyanaz a tendencia figyelhető meg: az első három kategóriában monoton nő, az utolsó kategóriában pedig visszaesik az életszínvonalhoz kapcsolódó átlagos jövedelmek becslése. A táblázatból jól látható, hogy az életkor növekedésével, a nyugdíjkorhatárhoz közelítve a szükségletek, elvárások és kilátások növekednek, míg 50 év fölött ezek csökkenő tendenciát mutatnak.

2. táblázat: Egy életszínvonalhoz szükséges becsült összeg és az életkor összefüggése (Háztartásának havonta mekkora összegre lenne szüksége [nettó Ft], hogy a megadott életszínvonalon megéljen?)

	Nagyon szűkös életszínvonal (sig. 0,008)	Átlagos életszínvonal (sig. 0,002)	Nagyon jó életszínvonal (sig. 0,006)
18–25 év	137 000	230 000	445 000
26–35 év	184 000	280 000	543 000
36–50 év	205 000	336 000	626 000
50 év felett	152 000	268 000	520 000

Megjegyzés: Statisztikai módszer: varianciaanalízis. A táblázatban az érthetőség kedvéért az értékeket ezer Ft-ra kerekítettük, a számítások természetesen pontos értékekkel történtek

Forrás: Saját kutatás

A lakhely esetében azt vizsgáltuk, vajon van-e hatása a fővárosi életformának arra, hogy a megkérdezettek milyen összegeket tartanak szükségesnek a „nagyon szűkös” és a „nagyon jó” életszínvonal megteremtéséhez. Nyilvánvalóan, akik egy magasabb életszínvonalon élnek, más perspektívákban gondolkodnak, mint akik szűkös feltételek között. Ezt igazolják a következő számok is. Budapesten és Pest megyében a 100 megkérdezett közül 59-en mondták azt, hogy 150 ezer Ft feletti az egy főre jutó havi jövedelmük (59%), míg vidéki településen 91 főből 52-en 150 ezer Ft alatti jövedelmet jelöltek meg (57%). Az eltérés szignifikáns (Sig. 0,018).

3. táblázat: Havi jövedelem (Ft, egy főre, nettó) és a lakhely összefüggése

	150 ezer Ft alatt	150 ezer Ft felett	Összesen
Budapest és Pest megye	41 fő (41%)	59 fő (59%)	100 fő
Vidéki település	52 fő (57%)	39 fő (43%)	91 fő

Megjegyzés: Statisztikai módszer: Khi-négyzet próba

Forrás: Saját kutatás

*Jövedelem.* Eredményeink szerint a legmagasabb jövedelmi sávba (egy főre jutó jövedelem magasabb, mint 250 ezer Ft) tartozók markánsan eltérnek az alacsony jövedelmi sávba tartozó megkérdezettektől (egy főre jutó jövedelem alacsonyabb, mint 150 ezer Ft) a tekintetben, hogy havonta mekkora összeg lenne szükséges számukra, hogy „nagyon szűkös”, illetve „nagyon jó” életszínvonalon megéljenek. A magasabb jövedelműek jelentősen magasabb összegeket határoznak meg. A „nagyon szűkös” kategóriában átlagosan 84 ezer Ft-ot, míg a „nagyon jó” kategóriában 282 ezer Ft-ot jelöltek meg. Ehhez képest az alacsonyban a „nagyon szűkös” életszínvonalat 73

ezer Ft-ban jelölték meg, a „nagyon jó” színvonalra pedig 228 ezer Ft-ot adtak meg átlagban. A legmagasabb fizetési kategóriába esők (350 ezer Ft felett) a „nagyon szűkös” életszínvonalnak megfelelő nettó összegszükségletet 222 500 Ft-ban, a „nagyon jó” életszínvonalat megtestesítő összeget pedig 734 ezer Ft-ban látják.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A bevezetőben ismertetett, széles körű európai uniós kutatás az életszínvonalat meghatározó tényezőket vizsgálta, és fogyasztói kosarakat alakított ki, amit az adott országban „minimálisan elfogadhatónak”, „megengedhetőnek” minősítettek a fókusz-csoportos beszélgetésbe bevont személyek. Ez a kvalitatív kutatás is, de korábbi hazai és nemzetközi vizsgálatok is rámutattak, hogy a szubjektív életminőséget, az érzékelt életszínvonalat sok személyes és környezeti tényező befolyásolja.

Jelen kutatásunk célja az irodalomból ismert hatótényezők kvantitatív jellemzése volt. Eredményeink szerint elmondható, hogy a jövőbeli életszínvonalra vonatkozó elképzelések és elvárások – legyen az a minimum vagy a vágyott maximum – erősen függenek nemcsak az egyén demográfiai jellemzőitől, hanem szociálpszichológiai jellemzőitől és identitásától is. Ezek a tényezők azonban kéz a kézben járnak. A háztartásban élők száma, a lakhely, a jövedelmi viszonyok természetesen módon meghatározzák az egyén gondolkodási keretét – így kognitív heurisztikáit is –, s befolyással vannak az identitására is. Kutatásunk a korábbi eredményeket is egyértelműen megerősítette: az életkor növekedésével, a nyugdíjkorhatárhoz közelítve a szükségletek, elvárások és kilátások növekednek, míg 50 év fölött ezek csökkenő tendenciát mutatnak.

Kutatásunkkal elsősorban arra szeretnénk volna felhívni a figyelmet, hogy amikor embereket a megélhetésükhöz kapcsolódó elképzelésükről, vágyaikról kérdezzük, fontos figyelembe venni az általunk vizsgált tényezőket is. Úgy véljük, hogy indokolt lenne nagy mintán, ismételt módon, kvantitatív eszközökkel megbízhatóan mérni ezeket az összefüggéseket, részben a döntéshozók támogatására, részben a társadalmi folyamatok dinamikájának meghatározására.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Berger, Peter L. – Luckmann, Thomas (1998): *A valóság társadalmi felépítése. Tudásszociológiai értekezés.* József Műhely, Budapest.
- Blanchflower, David G. – Oswald, Andrew J. (2001): Well-Being over Time in Britain and the USA. *Warwick Economic Research Papers*, No. 616.
- Diener, Ed (1984): Subjective Well-being. *Psychological Bulletin*, Vol. 95, No. 3, 542–575, <https://doi.org/10.1037//0033-2909.95.3.542>.
- Diener, Ed – Suh, Eunkook – Oishi, Shigehiro (1997): Recent Findings on Subjective Well-Being. *Indian Journal of Clinical Psychology*, Vol. 24, No. 1, 25–41.
- Doyal, Len – Gough, Ian (1991): *A Theory of Human Need.* Guilford, New York.
- Easterlin, Richard A. (2001): Income and Happiness: Towards a Unified Theory. *The Economic Journal*, Vol. 111, No. 473, 465–484, <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00646>.
- Erikson, Erik H. (1965): Childhood and Society [1950]. In: *Kindheit und Gesellschaft.* Klett, Stuttgart.

- Erikson, Erik H. (1966a): Growth and Crisis of the "Healthy Personality" [1950]. In: *Identitástudat és életmód*. Ed. Erik H. Erikson, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 55–122.
- Erikson, Erik H. (1966b): The Problem of Ego Identity [1956]. In: *Identitástudat és életmód*. Ed. Erik H. Erikson, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 123–212.
- Fekete Zsuzsa (2006): Életminőség. Koncepciók, definíciók, kutatási irányok. In: *A szubjektív életminőség és forrásai. Biztonság és kapcsolatok*. Szerk. Utasi Ágnes, MTA Politikatudományi Intézete, Budapest, 277–309.
- Frey, Bruno S. – Stutzer, Alois (2002): *Happiness and Economics*. Princeton University Press, Princeton–Oxford.
- Gébert Judit (2012): A jólét mérésének elméleti alapjai és problémái. In: *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. Szerk. Bajmóczy Zoltán, Lengyel Imre, Málovics György, JATEPress, Szeged, 303–317.
- Goedemé, Tim et al. (eds.) (2015): *Pilot Project for the Development of a Common Methodology on Reference Budgets in Europe*. Universiteit Antwerpen.
- Hámori Balázs (2003): Kísérletek és kilátások. Daniel Kahneman. *Közgazdasági Szemle*, 50. évf., 9. sz., 779–799.
- Horley, James – Lavery, J. John (1995): Subjective Well-Being and Age. *Social Indicators Research*, Vol. 34, No. 2, 275–282., <https://doi.org/10.1007/bf01079200>.
- ImPROVE (2015): *WP13 Reference budgets*. TÁRKI, Budapest.
- Kahneman, Daniel – Slovic, Paul – Tversky, Amos (eds.) (1982): *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge University Press, New York, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511809477>.
- Kahneman, Daniel – Tversky, Amos (1973): On the Psychology of Prediction. *Psychological Review*, Vol. 80, No. 4, 237–251, <https://doi.org/10.1037/h0034747>.
- Kahneman, Daniel – Tversky, Amos (1984): Choices, Values, and Frames. *American Psychologist*, Vol. 39, No. 4, 341–350, <https://doi.org/10.1037//0003-066x.39.4.341>.
- Kahneman, Daniel – Tversky, Amos (1996): On the Reality of Cognitive Illusions. *Psychological Review*, Vol. 103, No. 3, 582–591, <https://doi.org/10.1037//0033-295x.103.3.582>.
- Koo, Jasook – Rie, Juil – Park, Kunseok (2004): Age and Gender Differences in Affect and Subjective Well-Being. *Geriatrics and Gerontology International*, Vol. 4, No. 1, 268–270, <https://doi.org/10.1111/j.1447-0594.2004.00224.x>.
- Kopp Mária – Martos Tamás (2011): *A magyarországi gazdasági növekedés és a társadalmi jólét, életminőség viszonya*. Magyar Pszichofiziológiai és Egészséglélektani Társaság, [http://ess.tk.mta.hu/wp-content/uploads/2013/04/kopp\\_gazdasagi\\_novekedes.pdf](http://ess.tk.mta.hu/wp-content/uploads/2013/04/kopp_gazdasagi_novekedes.pdf).
- Lengyel György – Janky Béla (2003): A szubjektív jólét társadalmi feltételei. *Esély*, 14. évf., 1. sz., 3–25.
- Lomranz, Jakob et al. (1990): Subjective Well-being and its Domains across Different Age Groups: an Israeli Sample. *Aging*, Vol. 2, No. 2, 181–190, <https://doi.org/10.1007/bf03323915>.
- Pomázi Gyöngyi (szerk.) (2003): *Magyar értelmező kéziszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Roberts, James – Sepulveda, Cesar J. (1999) Demographics and Money Attitudes: A Test of Yamauchi and Templer's Money Attitude Scale in Mexico. *Personality and Individual Differences*, Vol. 27, No. 1, 19–35, [https://doi.org/10.1016/s0191-8869\(98\)00241-4](https://doi.org/10.1016/s0191-8869(98)00241-4).
- Sheldon, Kennon M. et al. (2005): Doing One's Duty: Chronological Age, Felt Autonomy, and Subjective Well-Being. *European Journal of Personality*, Vol. 19, No. 2, 97–115, <https://doi.org/10.1002/per.535>.
- Török Csilla (2010): *Identitástudat és egyenruha. Az Egyesült Államok, Franciaország és Magyarország mai katonai egyenruháinak interkulturális összehasonlítása*. BGF, Budapest, [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_15187.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_15187.pdf).
- Tversky, Amos – Kahneman, Daniel (1974): Judgment Under Uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, Vol. 185, No. 4157, 1124–1131.
- Utasi Ágnes (2002): *A bizalom hálója. Mikrotársadalmi kapcsolatok, szolidaritás*. Új Mandátum, Budapest.
- Veenhoven, Ruut (2003): Happiness. *The Psychologist*, Vol. 16, No. 3.
- Zhang, Xin-An – Cao, Qing (2010): For Whom Can Money Buy Subjective Well-being? The Role of Face Consciousness. *Journal of Social and Clinical Psychology*, Vol. 29, No. 3, 322–346, <https://doi.org/10.1521/jscp.2010.29.3.322>.

*Kollár Csaba*

# **Emlékeink lenyomatainak információbiztonsága**

*Hogyan őrizhetőek meg és írhatóak át emlékeink  
a digitális korban?*

## **Information Security Regarding the Imprint of Our Memories**

*How Can They Be Preserved and Transcribed in Digital Age?*



### *Összefoglalás*

A digitális kort megelőző korokban emlékeink lenyomatai viszonylag biztonságban voltak. A tárgyakra vigyáztak, megvédték azokat a természeti károktól, mentették a háborúk és a vándorlások során, s így a képek, fényképek, írások, használati és egyéb tárgyak számos generáció számára jelentették a családi, a közösségi, de akár a nemzeti emlékezés biztos tárgyi bizonyítékait. A digitális korban ugyan a klasszikus emlékek megmaradtak, de arányait tekintve a digitális eszközökkel előállított és/vagy rögzített lenyomatok kerültek túlsúlyba. A lenyomatok egyfelől sokkal könnyebben készíthetők el, másfelől sokkal nagyobb veszélynek vannak kitéve. Igaz, hogy ami egyszer a hálózatra felkerült, az gyakorlatilag örökre ott marad, mint egyfajta digitális lenyomat, de ezen dokumentumaink fölött elveszíthetjük a kontrollt, a tulajdont. A tanulmány – mely szekunder források elemzésén alapszik – bemutatja emlékeink lenyomatainak alapvető humán információbiztonsági lehetőségeit és módszereit, valamint a közeljövőben elterjedő technikákra épülő emlékbizonytalanság útjait is.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** O15, Z1

**Kulcsszavak:** információbiztonság, emlékek, digitális kor

*Summary*

The imprints of memories in the era before digital age were relatively safe. The objects were guarded; protected from damages caused by nature; saved during wars and migration; thus the pictures, photos, papers, writings, utensils and other objects could be the sound material evidence of family, community or even national recollection for multiple generations. The classic memories still exist in the digital age, but in terms of proportion, the imprints produced and/or recorded with digital devices dominate. On the one hand, the imprints can be produced much more easily and, on the other hand, they are at much greater risk. It is true that if something is uploaded to the network, it will stay there forever, as some sort of digital imprint. People, however, lose control over and ownership of these documents. The study – based on the analysis of secondary sources – introduces the basic human information security opportunities and methods regarding the imprints of our memories as well as the ways of memory insecurities built on the techniques, which are going to expand in the near future.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** O15, Z1

**Keywords:** information security, memories, digital age

---

BEVEZETÉS – INGATAG EMLÉKEINK

Tanulmányomat egy, a Facebookon terjedő mémmel szeretném indítani, mely azt hirdeti, hogy az emlék az egyetlen dolog, amit soha nem vehet el tőlünk senki. Az ismeretlen forrásból származó (bár a [citatum.hu](http://citatum.hu) oldalon egy hasonló idézetet Jankó Olga írónőnek tulajdonítanak) – s így akár tudománytalannak is nevezhető – mondat megtalálása mögött is felfedezhetjük az internetnek és a Google-nak azt a tulajdonságát, hogy elfelejtett emlékeink visszahozásában vagy bizonytalan visszaemlékezéseink bizonyosabbá tételében a nevezett technikák milyen hasznosak lehetnek a számunkra. Elég csupán a keresőben megadni néhány kulcsszót, s máris érkezik a releváns és valid válasz. Kérdés persze, hogy a válaszok mennyire relevánsak és validak...

Lukacs (2012) könyvének ismertetőjében olvasható: „Kultúránk válsága közepette, amikor egy egész korszak ér véget, a történetírásban is bizarr jelenségeket látunk: kérészéletű divatirányzatokat, »hóbortokat«, hamisításokat”. Ha a tömegmédiá elterjedésétől vizsgáljuk az *átírások* és *újraírások* kérdését, akkor megállapíthatjuk, hogy a politikai marketingben (Newman, 2000), a gerillamarketingben (Levinson–McLaughlin, 2005), illetve az újabb irányzatok közül többek között a személyes márkaépítésben (Schawbel, 2012; Purkins–Royston-Lee, 2010) egyaránt találkozhatunk azzal a jelenséggel, hogy az objektívnek tekinthető tények egy része vagy nem jelenik meg az egyén önéletrajzában, vagy kreált tények alapján egy hamis, ámde a közvélemény számára

szimpatikus és vonzó életutat építenek fel. Rendszeresen lehet találkozni olyan véleményekkel, hogy a Wikipédia – amit gyakran még az oktatásban is felhasználnak mint elektronikus enciklopédia – szócikkeinek szerkesztői nem az objektív tények, hanem a gazdasági, társadalmi, politikai, jogi érdekek mentén szerkesztik a címszavakat. Ezeket a címszavakat aztán átveszik más adatbázisok (lásd Index, 2013), s így a hazugság megszövegeztve és sokszorozva már az igazság látszatát képes kelteni. A megbízó elvárásai szerint dolgozó krónikások révén a történelmi emlékezetben gyakran már csak a „kozmetikázott”, meghamisított tényekre fogunk emlékezni, s magától értetődőnek vesszük, hogy ez az emlékezet egyben az igazság is.

Az előzmények között található a *törlés* és a *megsemmisítés*, amikor végérvényesen semmisítenek meg valamilyen adatot, információt vagy magát az emlékhordozót. Ez a tömegmédiá előtti korokban lehetett pl. a könyvek, a krónikák, a levelek, az iratok, az okmányok vagy az őrzésükre kijelölt épületek felgyújtása, a digitális korban pedig lehet egy egyszerű Del parancs is. Természetesen az az axióma, miszerint ami egyszer felkerült a hálózatba, az örökre ott marad, a törlés ellenére is igaz, hiszen a fájlok előzményei a szervereken tárolódnak, s kicsi az esélye annak, hogy a mentett és tükrözött tartalmak adathordozói végérvényesen tönkremennek. A digitális korban a törlést és a megsemmisítést – ez utóbbinál az összehangolt terrorcselekményeket vagy a tudatosan előírt selejtezt/megsemmisítést leszámítva, amikor közel egy időben valamennyi adathordozó megsemmisül, s így nincs lehetőség másolat készítésére – inkább úgy lehet értelmezni, hogy az internetet böngésző közönség számára válik elérhetetlené az adott adat, információ. Megjegyzem, hogy a weblapokra feltett s onnan törölt információk egy része több-kevesebb sikerrel fellelhető a <https://archive.org/web/oldalon>.

Az álló- és mozgóképek manipulálása, a rajta levő *információk retusálása* (vagy még korábban az eladósorba került hercegkisasszonyok festett portréjának a realitáson messze túlmutató szépsége) gyakorlatilag már az első felvételek elkészítése során felmerült igényként. Szinte valamennyi filmes megtanulja, hogy mit jelentenek a kameraállások, a felvételi szögek, a térbeliség, milyen kifejező ereje van a képkiágásoknak, illetve milyen trükköket lehet/kell alkalmazni akár a helyszínen, akár az utómunka során (Féjja, 1982). A digitális korban viszonylag egyszerű feladatnak számít a képről bizonyos tartalmak eltüntetése, vagy éppen az eredetileg rajta nem lévő információk rászzerkesztése, s az igazán ügyes szoftveres grafikusok munkáján nem vagy csak hosszasan elemzés során lehet észrevenni ezeket a manipulációkat.

Nem értjük (pontosan), hogy hogyan működik az elme (Pinker, 2002), de feltételezhetjük, hogy nagy valószínűség szerint az *álmok*, különösen a regressziós, tehát életünk korábbi szakaszában játszódó álmok is képesek gazdagítani hamis emlékképeinket. Az álmokhoz hasonló, de tudatosabb hatás érhető el *hipnózisban*, azon belül is regressziós hipnózisban (Hewitt, 2008). Ilyenkor az alanyt visszaviszik életének egy korábbi részébe, ahol nemcsak újból átélheti és így feldolgozhatja a traumát (ha ez a terápia célja), de elhelyezhetőek olyan emlékek is, amelyekről az alany éber állapotában meggyőződéssel fogja állítani, hogy igazak. Az álmok és a hipnózis mellett a *média* és a *propaganda* is képes hamis emlékeket előállítani. Göbbels úgy vélekedett, hogy ha egy

hazugságot folyamatosan ismétlünk, akkor az emberek előbb-utóbb elhiszik. Ha pedig elég hangosan és sokan mondják, akkor (szinte) mindenki elhiszi, hogy úgy van. Mivel nincs lehetőségünk minden egyes – akár a számunkra, fejlődésünk szempontjából is fontos – eseményen és történésnél jelen lenni, ezért gyakran hagyatkozunk a média által közvetített beszámolókra, hírekre, rendszerint nem vizsgálva a hírek valóságát. Ezek a hírek pedig később, ha felidézzük őket, már valós(nak hitt) emlékképeinket gazdagítják.

## A DIGITÁLIS KOR, AMELYBEN ÉLÜNK

A digitális korról számos tanulmány jelent meg, többek között Dyson (1998), Shapiro és Varian (1999), Kehal és Singh (2004), Barabási (2014) és Kollár (2011) szerzőktől. Bár a megközelítések és az elméletek nem feltétlenül kongruálnak egymással, néhány következtetés felsorolás jelleggel megfogalmazható a digitális korról:

- a külvilágban levő adatok folyamatosan digitalizálódnak (analóg-digitális átalakítás), majd
  - további feldolgozásuk már digitális platformokon történik;
  - az adatok feldolgozása során keletkezett információk, illetve a képzett tudás is rendszerint digitális platformokon tárolódik;
  - a hagyományos javakhoz képest a digitális javak sokkal gyorsabban állíthatóak elő;
  - előállítási költségük minimális, akár nulla közeli is lehet;
  - a digitális javak gyorsan sokszorosíthatóak, vagy a technika eleve olyan, hogy „végtelen” nagy a példányszám, így akár víruszerűen is terjedhetnek;
  - behálózva éljük életünket, gyakorlatilag 24/7-es üzemben vagyunk online módban;
  - az információ és az adat mint szellemi tulajdon új értelmezést kap;
  - az információ gyorsan és relatíve kis költség mellett juttatható célba;
  - az információ és az adat mint érték új értelmezést kap;
  - felértékelődnek az adatok, az információk és a belőlük képzett tudás, egyre gyakrabban hallhatunk a vállalatok és az állami szervezetek adatvagyonáról;
  - a digitális kor, vagy más névvel az adatok kora, másfajta gazdasági és társadalmi modellek szerint működik, mint az előző korok;
  - az emberek és a vállalatok jelentős része nem méri fel kellő komolysággal az információbiztonság fontosságát.

A digitális kort számos technikával lehet jellemezni, a legfontosabbak a következők:

- *Cloud*: felhőalapú számítástechnika. Rögzített emlékeink jelentős része már gyakorlatilag felhőalapú tárhelyeken tárolódik. Rendszerint nem tudjuk, vagy legalábbis nem foglalkoztat minket, hogy az adatainkat tároló szerverek hol, a világ mely részén vannak, a lényeg, hogy adatainkat bárhol, bármilyen platformon (eszköz és operációs rendszer), bármikor el tudjuk érni, illetve bárhol, bármilyen platformról és bármikor újabb digitalizált emlékeket tudunk rögzíteni és tárolni. Kevesen gon-



dolnak bele, hogy azzal, hogy a felhőben tárolják az adataikat, az azok feletti kontrollt vagy annak egy jelentős részét elveszítik, s amennyiben a felhőt informatikai támadás éri, az ott tárolt emlékek végképp elveszhetnek a számunkra.

– *Analytics*: nagy mennyiségű adatok gyors és szofisztikált elemzése. Az elemzés során egy személyről viszonylag kevés adat is elég ahhoz, hogy megrajzolható legyen megannyi algoritmus lefuttatása után egy közel teljes személyiségrajz. A hipotézisek helyét az adatbányászat és az algoritmizálás veszi át. Mivel ilyen nagy mennyiségű adatnál már szinte bármi között lehet találni kapcsolatot (korreláció), ezért jelenleg még az emberi intelligencia szükséges ahhoz, hogy az eredményeknek legyen köze a valósághoz, ne csak egy mesterséges intelligencián alapuló elburjánzott globális korrelációhalmazt kapjunk. Fényképeink, videóink, szövegeink, mások megjegyzéséhez fűzött megjegyzéseink, a digitális térben történő cselekvésünk, melyekből mind-mind emlékeink is lehetnek nemcsak a múltunkról és a jelenünkről, hanem egyre szofisztikáltabban a jövőnk számára is szolgáltatnak információt.

– *Mobile*: mobil- és hordozható eszközök (pl. okostelefonok, tabletek, laptopok) és mobilalkalmazások. A mobileszközökre – különösen az okostelefonokra – gyakran mint intelligens testrésze tekintünk, amelyik szerves és elválaszthatatlan része hivatalos és privát életünknek egyaránt. Nemcsak a kapcsolattartás és a webes böngészés során használjuk, hanem digitális krónikásként a segítségével adunk hírt, és rögzítjük digitális emlékként életünk megítélésünk szerint fontos eseményeit. A mobileszközök elvesztése vagy feltörése során a rajta tárolt adatok elvesztése egyre többünk számára jelent visszafordíthatatlan katasztrófát (lásd később a szekunder kutatás bemutatásánál).

– *Social media*: közösségi média. A közösségi média, mint amilyen többek között a Facebook, a YouTube, a Twitter vagy a LinkedIn, alapfilozófiája szerint elsősorban a kapcsolattartásra, az ismerősök életeseeményeinek a megismerésére, saját történéseink megosztására, valamint az online diskurzusok (pl. bejegyzés, válaszbejegyzés, mások bevonása a beszélgetésbe, lájkolás, megosztás stb.) számára kínál lehetőséget. A közösségi médiában található s sokak által látható emlékeink könnyen eshetnek áldozatul rossz szándékú egyéneknek és csoportoknak. Ez jelenti ugyanis a nem üzleti célú social engineeringgel foglalkozóknak az egyik legnagyobb „vadászati” terepet: személyiséglopás, személyiségklónozás, kapcsolati háló feltérképezése, megfélemlítés, zaklatás – hogy csak a legfontosabbakat említsem.

– *IoT*: a dolgok internete. Az emberek által használt eszközök, ruhák, tárgyak, dolgok szenzorokat és aktuátorokat kapnak, illetve az internetre csatlakoznak. A szenzoroktól függően, közel valós időben és akár folyamatosan is lehet rögzíteni az emberben (pl. vérnyomásmérés, testhőmérséklet), illetve a környezetében zajló (fizikai) változásokat (pl. sebesség, páratartalom), majd ugyancsak közel valós időben lehet ezeket az adatokat továbbküldeni a különböző adatbázisokba és a felhőben levő adatelemző alkalmazásokra. Ezek közel valós időben azokat kielemezik, és összevetik más szenzorok eredményeivel, majd közel valós időben a felhasználót tájékoztatják a számára fontos kielemezett eredményekről. Azzal, hogy életünk folyása (pontosabban annak fizikai/kémiai/biológiai paraméterei) folyamatosan mérhetővé és elemezhetővé

válik, lehetővé teszi olyan emlékek elemzését is, amire korábban nem volt lehetőség, vagy sokkal kevesebb embernek adatott meg. Az adatok manipulálhatóak, az adatházisok feltörhetőek, így a realitáson alapuló emlékeink közel valós időben módosulhatnak vagy törölődhetnek.

– *Robots*: robotok és drónok. Robotokat már több, drónokat pedig már közel egy évtizede használnak az iparban, a katonai és bizonyos polgári (pl. rendőrség) területeken. Az ezekre az eszközökre szerelt szenzorok, illetve hang- és képfelvételre és -rögzítésre használt berendezések révén az egyébként intim cselekedeteink (pl. turista fürdőzés a feleségünkkel a saját kertünkben) könnyen mindenki által látható nyilvános performance-szá válhatnak.

A digitális kor előtt sokkal tudatosabban tudtuk eldönteni, s rendszerint magunk dönthettük el, hogy akarunk-e, s ha igen, milyen módon emléket rögzíteni az életünkben, s miután a rögzítés sikerült, azt kikkel s milyen módon szeretnénk megosztani. Nem azt állítom, hogy pl. a közösségi médiaoldalak nem biztosítanak bizonyos szabályozási/beállítási lehetőségeket rögzített emlékeink megtekintési jogosultságait illetően, de összességében a digitális kor sokkal jobban és mélyebben lépett be privát életünkbe, elmosva a határt a hivatali és a privát között, illetve gyakran tudunkon kívül is betekintést engedve másoknak életünk intim részleteibe.

Megjegyzem, hogy a fenti felsorolást még illik kiegészíteni két területtel, a biztonsággal, illetve a kiterjesztett valósággal, melyekről, saját gondolatmenetem mentén, később kívánok írni.

#### EGY SZEKUNDER KUTATÁS EREDMÉNYEI

A Kaspersky Lab 2015 júniusában tette nyilvánossá online, nagymintás primer kutatásának eredményeit. A 6000, brit, francia, német, olasz, spanyol és Benelux állampolgár részvételével zajló felmérésben – melyben 16 évnél idősebb nőket és férfiakat kérdeztek meg – a digitális amnézia elterjedését és hatását vizsgálták, vagyis azt, hogy a digitális korban az emberek mennyire hagyatkoznak az adatok előhívása és az emlékek felidézése során az eszközeikre, valamint arra is kíváncsiak voltak, hogy mennyire védik azokat az informatikai támadásokkal szemben. A digitális világban az amnézia a hagyományos megközelítés szerint egy olyan jelenség, amikor a tudás s így az emlékek végérvényesen elveszhetnek, ha az adathordozó médiát nem lehet olvasni, egyéb hardver-, illetve szoftverproblémák adódnak, s ezáltal a felejtés javíthatatlan és helyrehozhatatlan. A felmérésben arra keresték a választ, hogy mit tesznek az emberek, hogy csökkentsék a digitális amnézia kockázatát saját eszközeiken és alkalmazásaikon.

Kiderült, hogy a megkérdezettek 53%-a gyermekének, 90%-a gyermeke iskolájának, 51%-a munkahelyének, 33%-a partnerének, 40%-a pedig gyermekkori otthoni vonalas készülékének a telefonszámára már nem emlékszik. Ez olyan fokú függést jelent az okostelefontól, hogy ha három emberrel olyan baleset történne, amelyben nemcsak ő, hanem a telefonja is megsérül, közülük egy nem tudná felhívni a partnerét, hogy segítséget kérjen tőle, illetve nem tudná megadni a telefonszámát a mentősök-

nek sem, hogy felhívják őt. Az adatok elemzése során a kutatók megállapították, hogy az emberek egyre kevésbé képesek fontos információkat memorizálni, ahogy több válaszadó megjegyezte: nincs szükség az adatok memorizálására, arra ott az okostelefon. A 16 és 24 év közöttiek 43%-a szinte minden szükséges információt a telefonjában tárol, vagyis ha a telefonjukat elveszítik, vagy a készülék elromlik, akkor tőzből négy fiatal végképp elveszíti a számára fontos információkat (pl. jelszavak, nevek, e-mail-címek, telefonszámok, szériaszámok, címek, névjegykártyák, kódok stb.). A nők, illetve az említett korosztály 40%-a mélységesen szomorú lenne, ha ez a végleges emlék- és adatvesztés megtörténne. A nők 25%-a végleges adatvesztéskor teljesen kétségbeesne, mivel ők emlékeiket és kapcsolati adataikat csak okostelefonon tárolják.

David Emm, a Kaspersky Lab senior biztonsági kutatója az eredmények alapján úgy gondolja, hogy egyre összetettebb világunkban az embernek túl sok számot, címet, nevet és egyéb adatot kell megjegyeznie, ami egyre nehezebb feladatot jelent a számára. A fentiek ismeretében úgy gondolhatnánk, hogy az információbiztonság kiemelt jelentőséggel bír az eszközhasználók számára. A kutatás eredményei azonban azt mutatják, hogy a megkérdezetteknek csak közel harmada telepít informatikai adatvédelmi szolgáltatást okostelefonjára, 23%-a tabletjára, s minden ötödik ember semmilyen módon nem védi eszközeit és a rajta található adatokat, információkat, emlékeket.

## EMLÉKEINK (INFORMÁCIÓ) BIZTONSÁGA

Az adatok, az adattárolók, a hálózatok, valamint az azokat használó személyek a digitális korban megannyi olyan támadásnak vannak kitéve, ami a social engineering, vagyis a pszichológiai manipuláció témakörébe sorolható. A social engineering technikák rendszerint két nagy területre oszthatóak (Oroszi, 2008): humán alapú, illetve számítógép-alapú social engineering technikák. A többnyire hackerek által megvalósított social engineering típusú támadások célpontjai általában a vállalatok, a kormányzati szervek, amelyek megtámadása üzleti haszonszerzés céljából, politikai indíttatásból vagy hírnév szerzése végett történik, de gyakorlásnak az átlagemberek is megfelelnek.

Emlékeink információbiztonságát érintő fontosabb események:

1. Az emlékeink lenyomatait tároló eszközök ellopása, elvesztése; eladása; kölcsönadása; szervizeltetése.

Javaslat: az eszközöket jelszóval lássuk el, a fontosabb emlékeinkről mindig legyen egy másolat egy másik eszközön vagy a felhőben, eladás előtt minden adatot töröljünk, lehetőleg ne adjuk kölcsön senkinek sem az eszközeinket, vagy ha igen, akkor előtte készítsünk biztonsági másolatot. A biztonsági másolat készítése igaz a szervizbe adásnál is.

2. Az adattárolók ellopása, elvesztése; kölcsönadása.

Javaslat: a fontos emlékeinkről mindig legyen biztonsági másolat egy másik eszközön vagy a felhőben. Ne vagy csak megbízható ismerősnek adjunk kölcsön adattárolót (pl. pendrive).

3. Személyes adatokkal és emlékekkel történő visszaélés.

Javaslat: nem kell életünk minden eseményét megosztani a közösségi oldalakon. A visszaélés kockázatát csökkenti, ha a közösségi média által kínált megosztási lehetőségek segítségével beállítjuk a megtekintési jogosultságokat.

4. Eszközök és a rajtuk futó alkalmazások feltörése.

Javaslat: ne adjuk kölcsön az eszközöket. Olyan jelszavakat használjunk, amelyek nem találhatók ki könnyen (pl.: nem becenév, nem állat neve, de értelmetlen betű- és számsor javasolt). Minden lehetséges felkínálás ellenére se fogadjuk el a böngészők automatikus jelszómentési lehetőségét.

5. Eszközök vírussal történő megfertőzése.

Javaslat: ne adjuk kölcsön az eszközöket.

6. Eszközökről és/vagy távoli tárhelyekről (felhő) történő adat- és emléklopás.

Javaslat: mint a (4) pontban. A fontos adatokról és emlékekről egy másik eszközön, másik felhőben legyen biztonsági másolat. Nem kell mindenkinek tudnia, hogy milyen felhőalapú szolgáltatásokat veszünk igénybe.

7. Eszközökön és/vagy távoli tárhelyeken (felhő) történő adat- és emlékmódosítás.

Javaslat: mint a (6) pontban.

8. Eszközökön és/vagy távoli tárhelyeken (felhő) található adatok és emlékek végleges törlése.

Javaslat: mint a (6) pontban.

9. A látogatott weboldalak feltörése és/vagy elérhetetlenné tétele.

Ennek kivédése elsősorban nem az átlagember, hanem a tárhely-, illetve a tartalomszolgáltató felelőssége.

10. A weboldalakon található tartalmak hitelessége.

Ennek biztosítása elsősorban nem az átlagember, hanem a tartalomszolgáltató felelőssége. A hitelesség vizsgálata azonban már az átlagemberre is tartozik. Korábban az „olvastam az újságban”, „láttam a tévében”, mostanság pedig „olvastam/láttam az interneten” kezdetű mondatokkal szeretnének állításaiknak igazolást nyerni az átlagemberek. Számos zombimédiium erre építve folyamatosan ontja magából a hamis, megalapozatlan (rém)híreket.

11. A weboldalakon található tartalmak illetéktelen módosítása.

Ennek kivédése és ellenőrzése elsősorban a tárhely-, illetve a tartalomszolgáltató felelőssége. A probléma az, hogy a jól megvalósított tartalommodosítás (emlékátírás) nagyon nehezen vehető észre (bár, ahogy korábban utaltam rá, van lehetőség az esetek egy részében a módosítás előtti változatok megtekintésére), de egy átlagos felhasználónak sem kedve, sem ideje nincs arra, hogy minden tényadtnál és emléknél ellenőrizze, hogy azt módosították-e. De ha ezt meg is teszi, akkor sem tudhatja, hogy a módosítás révén objektívebb és teljesebb adatok állnak a rendelkezésére, vagy csak egy illetéktelenül kozmetikázott, hamis emlékkép.

12. A polgárok adatait tartalmazó adatbázisok feltörése, s onnan az adatok és emlékek ellopása

Ennek kivédése elsősorban nem az átlagember, hanem a tárhely-, a tartalomszolgáltató, valamint az adatbázis üzemeltetőjének a felelőssége. A javaslat megegyezik a (6) pontban leírtakkal.

13. Ransomware.

Emlékeink túsok lettek. Viszonylag új jelenségnek számít (bár a gyökerek 1989-ig nyúlnak vissza), hogy a digitális eszközeinken tárolt adatainkat és emlékeinket egy vírus vagy maga a támadó nem törli le, s nem is módosítja azok tartalmát. Helyette blokkolja a hozzáférést a számítógéphez, illetve a fájlokhoz. A támadó pénzt akar kizsarolni az áldozattól, s csak ennek megérkezése után hajlandó a blokkolást feloldó kódot elküldeni.

Javaslat: semmilyen gyanús csatolmányt ne nyissunk meg (gyanúsnak számít pl. ismeretlen feladó, vagy a feladó ismert, de nem fűz a csatolmányhoz semmilyen értelmes megjegyzést). Lehetőleg legális forrásból származó szoftvereket használjunk (tehát nem feltört Windowst vagy SPSS-t). Legyen a számítástechnikai eszközeinken vírusirtó, s ha figyelmeztet egy gyanús fájlra, akkor győzzük le a kíváncsiságunkat, s ne nyissuk meg. Ne torrentezzünk, vagy ha mégis ezt tesszük, járjunk el kellő gondossággal és körültekintéssel.

### KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JÖVŐKÉP

A biztonság mellett a kiterjesztett valóságról is említést kell tenni. A *kiterjesztett valóság* (augmented reality) a kevert valóságok sorában a fizikai valóság és a virtuális valóság között helyezkedik el. A látható, fizikai, kézzelfogható valóság a számítógéppel generált elemekkel egészül ki, s így ez a kiterjesztett valóság válik a felhasználó számára elérhetővé (Kollár, 2012). A kiterjesztett és a virtuális valóság közötti lényeges – technikai – különbség az, hogy az előbbinél a fizikai és a mesterséges világ együtt jelenik meg, míg az utóbbinál a fejünkre húzott VV- (virtuális valóság) sisak révén csak a mesterséges világ. Pszichológusok és médiászociológusok már a film korában is értekeztek arról, hogy a filmekben látott fiktív világ keveredhet az emberek emlékezetében a fizikai világgal, s akár az utóbbi rovására hamis emlékképekkel gazdagodik emléktárunk. A digitális technikák – mint amilyen a kiterjesztett és a virtuális valóság is – elterjedése és megjelenése az emberek életében azonban sokkal markánsabban képes hatást gyakorolni rájuk. A HVG biztonságról szóló számában Bari (2016) több kutatás eredményét összegzi:

– Keck Center for Neurophysics: patkányokat virtuális valóságba helyeztek. A vizsgált neuronok 60%-a kikapcsolt. A nem kikapcsolt idegsejtek abnormális működést mutattak.

– Lee Hutchinson (Ars Technica): a VR használatakor a pixelrács beégett a látómezőbe, sokáig szellemképesen látta a használatát követően.

– Albert Rizzo (Dél-kaliforniai Egyetem): kéz-szem koordinációs problémák (túlnyúlás) jelentkezhetnek.

– GTP (game transfer phenomena) jelensége: a játékok elemei (képek, hangok, személyek) átszivárognak a valóságba, a játékosok úgy reagálnak a valós világban, mint a virtuálisban.

– Hamburgi Egyetem: 24 órás VR-kísérlet: a tesztalanyok összekeverték a valós és a virtuális valóságot – mind az élményeket, mind a tárgyakat.

– Andrew Doan (USA Navy): a virtuális valóság izgalmasabb agyunknak az igazinál, ezért egyre nagyobb függőségek alakulhatnak majd ki.

Bari meglátása szerint nem fogjuk tudni, hogy az egyes emlékek mely valóságból származnak.

Nem jelenthet igazi megoldást az sem, ha a kiterjesztett, illetve különösen a virtuális valóságot kizárjuk az életünkéből. A Google effects (Sparrow–Liu–Wegner, 2011) – vagy egyes teoretikusok véleménye szerint azzal szinonim fogalomként a digitális amnézia – néven ismert jelenség lényege, hogy a Google és más keresők egyre kifinomultabb keresési algoritmusai révén egyre többen hagyatkoznak a keresőre, bármilyen információra is van szükségük, ahelyett hogy magát az információt jegyeznék meg. Nem kell ugyanis nagy erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy az emberek megtalálják azt, ami érdekli őket. Sőt, bizonyára sokunknak az is feltűnt már, hogy miközben a Google keresősorában elkezdünk begépelni valamit, nagy valószínűség szerint már előre kitalálja, hogy mit akarunk, s megjeleníti a teljes szót, illetve keresőkifejezést. A Google az interneten található tartalmakra hagyatkozik a keresés közben, s pont emiatt mondhatjuk azt, hogy az internet lett az elsődleges formája a külső vagy tranzaktív memóriának. Hivatkozott szerzők kutatási eredményei is megerősítik, hogy az emberek már elsősorban azt jegyzik meg, hogy az információt hol keressék, nem pedig magát az információt.

## ZÁRÓGONDOLATOK

A digitális tartalmak víruszerű terjedési lehetősége, a kollaboratív szűrés (amilyen tartalmakat korábban néztünk, ahhoz hasonlóak jelennek meg) alkalmazása valamennyi olyan helyen, ahol a felhasználót azonosították, ahhoz a szomorú felismeréshez vezet, hogy a médiafogyasztókat egy olyan tölcserbe vezetik bele, amely egyre mélyebbre és mélyebbre viszi őket az adott téma mentén. A tölcser falán pedig megjelennek azok az emlékek, amelyekre visszanézve már nem is vizsgáljuk meg, hogy valósak-e, vagy sem, egyszerűen elfogadjuk azokat olyannak, amilyenek.

E felismerés alapján fogalmazódik meg bennem a zárókérdés: fontos-e az emlékezés? Ha identitásunkat vizsgáljuk, akkor azt mondhatjuk, hogy igen. Ha nem tudunk emlékezni, vagy hamis emlékeink vannak, akkor az utunk s így a jövőnk is bizonytalanra, hamissá s külső erők által irányítottá válik. Ez persze lehet egyfajta cél is, de a többség számára nem kecsegtet semmi jóval. Emlékeink információbiztonsága és megbízhatósága pont a jól látható és tervezhető jövő miatt bír kiemelt jelentőséggel.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Barabási, Albert-László (2014): *Linked. How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science, and Everyday Life*. Basic Books, New York.

Bari Máriusz (2016): *Ember egy másik világban. HVG Extra Business*, 1. sz., HVG, Budapest.

Dyson, Esther (1998): *Release 2.0*. Broadway, London.

Féjja Sándor (1982): *Tizenöt filmlecke*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.

- Hewitt, William W. (2008): *Hipnózis kezdőknek. A tudatosság és az önmegvalósítás új szintjei*. Alexandra Kiadó, Budapest.
- Index (2013): Leleplezték a Wikipedia legnagyobb átverését. *Index.hu*, [http://index.hu/tech/2013/05/01/lelepleztek\\_a\\_wikipedia\\_legnagyobb\\_atvereset/](http://index.hu/tech/2013/05/01/lelepleztek_a_wikipedia_legnagyobb_atvereset/).
- Kaspersky Lab (2015): *The Rise and Impact of Digital Amnesia*. Kutatási jelentés.
- Kehal, Harbhajan – Singh, Varinder P. (2004): *Digital Economy. Impacts, Influences and Challenges*. Idea Group Publishing, London, <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-363-0>.
- Kollár Csaba (2011): Digitális nemzedékek Magyarországon és külföldön. In: *Vállalati kommunikáció a 21. század elején*. Szerk. Borgulya Ágnes, Deák Csaba, Z-Press Kiadó, Miskolc.
- Kollár Csaba (2012): A kiterjesztett valóság (Augmented Reality) (nem csak) üzleti és marketinges lehetőségei. In: *A filozófia párbeszéde a tudományokkal. A 70 éves Tóth Tamás professzor köszöntése*. Szerk. Farkas Attila, Kollár Csaba, Laurinyecz Ágnes, Protokollár Tanácsadó Iroda, Budapest.
- Levinson, Jay Conrad – McLaughlin, Michael W. (2005): *Guerrilla Marketing for Consultants. Breakthrough Tactics for Winning Profitable Clients*. John Wiley & Sons, New Jersey.
- Lukacs, John (2012): *A történetírás jövője*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Newman, Bruce I. (2000): *Politikai marketing mint kampánystratégia*. Bagolyvár, Budapest.
- Oroszi Eszter Diána (2008): *Social Engineering. Az emberi erőforrás, mint az információbiztonság kritikus tényezője*. BCE, Budapest.
- Pinker, Steven (2002): *Hogyan működik az elme*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Purkins, John – Royston-Lee, David (2010): *Énmárka. Tedd magad eladhatóvá!* HVG Könyvek, Budapest.
- Schawbel, Dan (2012): *Én 2.0. Építsd online a személyes márkád!* HVG Könyvek, Budapest.
- Shapiro, Carl – Varian, Hal R. (1999): *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard Business School Press, Boston.
- Sparrow, Betsy – Liu, Jenny – Wegner, Daniel M. (2011): Google Effects on Memory. Cognitive Consequences of Having Information at Our Fingertips. *Science*, Vol. 333, No. 6043, 776–778, <https://doi.org/10.1126/science.1207745>.

*Prugberger Tamás – Rácz Zoltán*

# A munka- és a közszolgálati jogi érdekvérvényesítés alakulása 2010 után<sup>1</sup>

## The Development of Legal Enforcement in Labour Law and Public Service Law After 2010



### *Összefoglalás*

A tanulmány a témakört érintő jogelméleti kérdések tisztázását követően bemutatja, hogy a munkaügyi kapcsolatok egyes intézményeinél miként rendezte az új Munka törvénykönyve, a módosított közalkalmazotti törvény, valamint a szintén új köztisztviselői törvény a szakszervezeti érdekvédelmet, az érdekegyeztetést, a kollektív szerződést, a kollektív érdekvitákat és a sztrájkot. A vizsgálat nemcsak a gazdasági kollektív munkajogra, hanem a közalkalmazotti és a közszolgálati jog munkaügyi kapcsolataira is kiterjed.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** J51, J52, J31, J83, K31

**Kulcsszavak:** érdekegyeztetés, érdekvédelmi szervezetek, munkáltatói szövetség, kollektív szerződés, közvetítés, döntőbíráskodás, sztrájk

### *Summary*

After clarifying the relevant questions of legal theory, the study presents the way the new Labour Code, the modified Public Service Law and the new Civil Service Law regulate works councils, interest protection by trade unions, interest reconciliation, collective agreements, collective interest disputes and strikes at the various institu-

---

PROF. EM. DR. PRUGBERGER TAMÁS, DSc, Miskolci Egyetem (prugberger.tamas@t-online.hu), DR. RÁ CZ ZOLTÁN, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Munkajogi és Agrárjogi Tanszék (civracz@uni-miskolc.hu).



tions of labour relations. In addition to economic collective labour law, it also covers labour relations in public service and civil service law.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** J51, J52, J31, J83, K31

**Keywords:** interest reconciliation, advocacy organisations, employers' association, collective agreement, mediation, arbitration, strike

---

#### ALAPKÉRDÉSEK

A munkajog magánjogi (civilisztikai) része két nagy területből, az individuális és a kollektív munkajogból áll. Az individuális munkajogviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló, ahol a munkavégzéssel kapcsolatos konkrét jogviszony tartalmát a munkaszerződés határozza meg. Mivel a munkajogviszonyban ténylegesen egy alá-fölé rendelt helyzet érvényesül, ahol a munkavállaló a munkáltató lazább vagy kötöttebb utasításai és ellenőrzési tevékenysége mellett köteles a munkaszerződésből fakadó feladatait elvégezni, és ezen túlmenően, a munkavállaló anyagilag és egzisztenciálisan a munkáltatótól függ, ezért ezt az alá-fölé rendelt helyzetet van hivatva kiegyenlíteni a kollektív munkajog, vagyis a munkaügyi kapcsolatok joga. A nyugat-európai államokban a közszolgálati jogban is fennáll a kollektív közszolgálati jog. A köztisztviselőknek is vannak szakszervezeteik, amelyek a köztisztviselők érdekében az őket foglalkoztató állami-önkormányzati és köztisztviselői szervezetekkel kollektív szerződést kötnek, képviselőikben bértárgyalásokat folytatnak, hasonlóképpen a közszolgálat munkakörülményeiről is. Az egyes hivatalokon belül pedig az ott dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak közhivatalnoki, illetve közalkalmazotti tanácsot alakíthatnak az üzemi tanácsok mintájára (Peine–Heinlein, 1999:168–169; Ojeda Aviles–Perez, 1989:384; Heerma van Voss, 2011:189–207). Bár az Európai Szociális Megállapodás I. cikkelye csak a munkáltatói és a munkavállalói oldal közötti szociális párbeszéd kialakításának a kötelezettségét írja elő a tagállamok részére, azt viszont, hogy ezt milyen módon valósítják meg, a nemzeti jogalkotás hatáskörébe helyezi (Lentner–Parragh, 2016:35). Ennek ellenére a nyugat-európai tagállamok többsége a gazdasági munka világában kialakult érdekegyeztetéshez és kollektív szerződéses, megállapodásos rendszerhez hasonló alakított ki a közszolgálatban is (Peine–Heinlein, 1999:168–169; Ojeda Aviles–Perez, 1989:384; Heerma van Voss, 2011:189–207).<sup>2</sup>

A munkaügyi kapcsolatok joga, ezt is figyelembe véve, ugyancsak két nagy területből áll, ahol az egyik az ún. érdekegyeztetés joga, másképpen a koalíció joga, míg a másik az üzemi és a közszolgálati alkotmányjog. Az érdekegyeztetés jogának alanyai egyfelől a munkáltatói szövetségek, vállalati szinten pedig a munkáltató, másfelől pedig a szakszervezetek. A közszolgálat esetében a munkáltatói szövetség helyett mindig az adott közületi szerv vagy annak felettes szerve áll szemben a szakszervezettel, illetve a szakszervezeti szövetséggel. Itt a két fél közötti érdekösszhang megvalósításának az

eszköze a koalíciós tárgyalások fórum- és intézményrendszere, valamint e tárgyalások eredményeként létrejövő kollektív szerződés (a továbbiakban: *ksz.*). Amennyiben a tárgyalások nem vezetnek sikerre, és úgy tűnik, hogy a *ksz.*-kötés meghiúsul, annak érdekében, hogy a tárgyalások mégis folytatódjanak, és létrejöjjön a megállapodás, az egymással szemben álló felek pártatlan külső szakértő és bíráló személy vagy bizottság segítségével közvetítésben, egyeztetésben vagy döntőbíráskodásban megnyilvánulva, érdekvitát bonyolíthatnak le, aminek eredménytelensége esetén a szemben álló munkügyi érdekvédelmi szervezetek munkaküzdelmet folytathatnak egymással szemben. Ennek keretében a munkavállalók és érdekképviseleti szerveik sztrájkhoz, a munkáltatók és szövetségeik pedig kizáráshoz (*lock out*) folyamodhatnak. A munkaküzdelemnek azonban ez a két formája a köztisztviselők esetében csak egyes országokban megengedett, mint pl. Franciaországban, azonban a fegyveres testületek tagjai és a főhivatalnokok ott sem sztrájkolhatnak, Németországban és Ausztriában pedig köztisztviselő egyáltalán nem sztrájkolhat.<sup>3</sup> Ez alól Magyarország annyiban jelent kivételt, hogy a közszolgálat kettébomlik attól függően, hogy a közszolgáló hatósági tevékenységet ellátó közintézménynél vagy hatósági tevékenységet nem folytató közintézménynél dolgozik.<sup>4</sup> Az előbbinél az érdemi tevékenységet köztisztviselők látják el, akik nem sztrájkolhatnak, míg az egyéb közintézményeknél dolgozó közalkalmazottaknál a sztrájk nincs megtiltva.<sup>5</sup>

A kollektív munkajog hazai általános szabályait és alkalmazásuk elveit az új Munka törvénykönyve (Mt.) Általános rendelkezések XIX. fejezete tartalmazza. A Szociális Chartával és az 1991. évi Akcióprogrammal összhangban deklarálja a koalíciós jogi szervezkedés szabadságát. Bár az érdekvédelmi szerveződést az Mt. 151. §-a az említettek szerint biztosítja, sőt feljogosítja az érdekvédelmi szervezeteket arra, hogy szövetségeket hozzanak létre, valamint ilyen szövetségekhez csatlakozhassanak, a munkáltatónál pedig a szakszervezetek és szövetségeik képviseletet létesíthessenek, ennek ellenére a multi- és internacionális cégek, főleg az amerikai szemlélet hatására, gyakran meghiúsítják e jogosultság érvényesülését (Prugberger–Szebehelyi, 1996).

A 233. § rendezi a tájékoztatás és a konzultáció intézményét. E szakasz a tájékoztatás alatt „a munkügyi kapcsolatokkal, valamint a munkaviszonnyal összefüggő, törvényben meghatározott információ munkáltatói részről történő átadását, megismerését, megvizsgálását”, munkáltatói oldalról pedig „az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását” érti. Konzultáció pedig megállapodási célkitűzéssel oly módon folytatható le, hogy biztosítva legyen a felek megfelelő képviselete, a közvetlen személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás. E szakasz kimondja még azt is, hogy a konzultáció időtartama alatt, de a kezdeményezéstől számított 7 napig, különmegállapodással azonban szerintünk ennél hosszabb ideig is a munkáltató tervezett intézkedése nem hajtható végre.

E deklarált munkavállalói érdekérvényesítési jogosítványokat azonban a 234. § alapján a munkavállalók hátrányára a munkáltatók – különösen a Magyarországot a közép-európai régió országaival együtt mintegy gyarmatként kezelő multik – az új Mt.-t érintő kodifikációs munkálatok során jelentősen szűkíteni tudták. A 234. § felmenti a munkáltatót a szakszervezet és az üzemi tanács (továbbiakban: *üt.*) irányában

fennálló tájékoztatási kötelezettség alól, ha a „tájékoztatással bizalmas adatok, technológiák és információk kerülnének nyilvánosságra”, amelyek a munkáltatót hátrányos helyzetbe hoznák. A tájékoztatáskorlátozásnak a 234. § (2) bekezdés első mondatában lefektetett indoka gyenge lábon áll, tekintve, hogy a második mondata az EU régi tagállamaihoz hasonlóan előírja a szakszervezeti képviseletnek és a szakszervezeti tisztségviselőknek valamennyi információ üzleti titokként történő kezelését. Éppen ezért a tájékoztatásnak és a konzultációnak ilyen jellegű korlátozása a nyugat-európai államokban ismeretlen fogalom. Az új magyar Mt.-ben megfogalmazott e korlátozással fennáll a tájékoztatás és a konzultáció teljes betiltásának a lehetősége, hacsak a rendeltetésellenes joggyakorlás tilalmát a bíróságok nem fogják ilyen esetekben alkalmazni. Ezért indokolt lenne, hogy a Kúria közigazgatási-munkaügyi kollégiuma ilyen tartalmú állásfoglalással elejét vegye a joggal való visszaélés ilyesfajta formájának.

Ez azért is fontos lenne, mert – miként erre Lentner Csaba és Parragh Bianka már hivatkozott, érdekegyeztetésről, konszenzuseresésről és participációról szóló cikke is utal – a kormány ismét előtérbe állította a háromoldalú megállapodáscentrikus érdekegyeztetést, amelyben az érdekegyeztetés során „egyensúlyozó szerep” betöltésére és „arányos” érdekkiegyenlítés elérésére törekszik a szociális partnerek körében. A szerzőpáros ezzel összefüggésben helyesen utal arra, hogy a korábbi Országos Érdekegyeztető Tanácsban (OÉT) ez az érdekegyeztetés nem működött sem eredmény-, sem költséghatékonyan, egyrészt a hozzátelepített hivatali szervezet nagyfokú bürokratizmus, másrészt a megkötött megállapodásoknak a kormány- és az ellenzéki politika részéről, a parlamenti képviselők felhasználásával történt kijátszása miatt (Lentner–Parragh, 2016:34). Abban viszont eltér a véleményünk a szerzőpárosétól, hogy a 2010 előtti országos háromoldalú érdekegyeztetés túl szűk lett volna, amit az OÉT helyébe lépett Nemzeti Gazdasági Társasági Tanács (NGTT) létrejötté kiszélesített. A kiszélesítés valóban megtörtént, azonban megszűnt az érdekegyeztetési megállapodáskötés lehetősége, mivel a NGTT hatásköre csak konzultációra, véleményezésre és információra szűkült le. Ezenkívül pedig túl sok szervezet került be ebbe a tanácsba, olyan is, amelynek tevékenysége távol áll a munka és a közszolgálat világtól, ezért az NGTT-ben folyó tárgyalások a foglalkoztatással kapcsolatos szociális partnerek és az általuk képviselték számára teljesen érdektelenek. Nem véletlen, hogy a kormány – miként erről még szó esik – informális módon újból visszatért a megállapodásos bértárgyalásokra. Abban viszont igaza van a szerzőpárosnak, hogy összességében a társadalmi érdekegyeztetés szélesedett (Lentner–Parragh, 2016:85), azonban bizonyos fokig felszínessé vált.

## A MUNKAÜGYI ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEZETEK

### *A gazdasági munka világában*

Az új Mt. XXI. fejezete a korábbi Mt.-hez hasonlóan csak a szakszervezetet – mint érdekképviseleti szervezetet –, valamint annak jogait és kötelezettségeit szabályozza, a munkáltatói szövetségeket nem. Ez annyiban lehet problematikus, hogy míg a szak-

szervezeti jogok és kötelezettségek ténylegesen meghatározottak, és így a munkáltatói szövetségek számára köztudottá válik a szakszervezetek és szövetségeik mozgás- és játéktere, addig a munkáltatói szövetségeknél ilyen behatárolás nincsen. Ennélfogva korlátlanabb a munkáltatói érdekképviseleti szervezeteknél a jogi lehetőségekkel való élés terjedelme. Ez viszont az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség törvényileg meghatározott elvét sérti (2003:XXV. tv.). Míg ugyanis az Mt. a szakszervezeti hovatartozás, valamint a kívülállás tekintetében a megkülönböztetés tilalmát kimondja, hasonló tilalmi rendelkezést a munkáltatói szövetségekre nézve nem tartalmaz. Ez pedig munkáltatói érdekeket is sérthet.

A szakszervezet fogalmát a 270. § akként határozza meg, hogy minden olyan szervezet, amelynek „elsődleges” célja a munkavállalói érdekek védelme, ilyennek minősül. Az „elsődleges” szó kiszélesíti a célhoz kötöttséget, ami a relatív jogképesség kitérítésével járhat. Így a szakszervezet minden olyan tevékenységet kifejtethet, amit bármely egyesület vagy akár a pártok is. Ez viszont aligha áll összhangban a kollektív munkaügyi védelem Európa-jogi felfogásával. Továbbá ez a szakasz szakszervezetnek tekinti a munkáltatónál működő nem önálló szakszervezeti egységet, valamint a szakszervezeti tisztséget betöltő személyt is. A szakszervezetek és a szövetségeik munkáltatókkal szembeni védelme érdekében a 271. § kimondja, hogy a munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló szakszervezeti hovatartozásáról nyilatkozzon, és a munkavállaló alkalmazását vagy jogviszonyának megszüntetését nem teheti attól függővé, hogy tartozik-e szakszervezethez, és ha igen, akkor melyikhez. Ezen az alapon tilos megkülönböztetést tenni a munkavállalók között a bánásmód és juttatások tekintetében is. Mindezt igen helyes volt rögzíteni, mivel a gyakorlatban, főleg a multinacionális vállalatoknál, éppen az ellenkezője, a szakszervezeti szerveződés megtiltása, valamint a szakszervezeti tagok és tisztségviselők munkaviszonyának körmönfont indokokkal történő megszüntetése, kilépésre kényszerítése érvényesül.

A 272. § kilenc pontban fogalmazza meg a szakszervezetek jogait. A jogok megfogalmazása nagyjában megegyezik a korábbi Mt.-ben szerepeltekkel, amely azonban tartalmazta a kollektívszerződés-kötési jogosultságot és az olyan munkáltató területére történő belépési jogot, ahol a szakszervezetnek munkaviszonyban álló tagja van. A kollektívszerződés-kötési jogosultságot az új Mt. a kollektív szerződésekről szóló XXII. fejezetben rendezi, míg a munkáltató területére történő belépési jogot a 275. §-ban, elkülönítve a 272. §-ba foglalt jogosultságoktól. A korábbi Mt.-ben a jogosultságok együttes rendezése a jelenlegihez viszonyítva szerencsésebb volt. A munkáltató területére történő belépési jogosultság új megfogalmazásával összefüggésben meg kell jegyezni, hogy elmaradt a korábbi előzetes bejelentési kötelezettség. Ez annyiban jó, hogy egy hirtelen megjelenés mellett a munkáltatónak nincs ideje és lehetősége kozmetikázni és eltussolni olyan tényeket és körülményeket, amelyekkel a munkavállalók jogos érdekeit megsértik. Ezzel egyúttal a munkaügyi ellenőrzés is eredményesebbé válhat. Előzetes bejelentési kötelezettség ezért álláspontom szerint csak akkor áll fenn, ha ebben a szakszervezettel meg tud állapodni. Értelemszerűen kétoldalú megállapodás szükséges a szakszervezeti tagdíj levonásához és a szakszervezet részére történő átutaláshoz is, amelyért a munkáltató díjazást nem igényelhet. A francia Code

du travail kimondja, hogy ha a munkáltató a nála képvisellel rendelkező egyik szakszervezetnek levonja és átutalja a tagdíjakat, nem tagadhatja meg a nála képvisellel rendelkező többi szakszervezettől sem. Ezt azonban külön kimondani szükségtelen, mivel ez következik a 271. §-nak előbb már bemutatott előírásaiból.<sup>6</sup>

A 273. § a korábbi Mt.-hez viszonyítva jóval szűkebbre vette a választott és a szakszervezet által önállónak minősített telephelyen dolgozó szakszervezeti tagok ügyeinek intézésére megbízott tisztségviselők munkahelyi státuszvédelmét. A védelem ugyanis a tisztségviselőt és a nagyobb létszámú alkalmazottakkal dolgozó, önálló telephelyen működő, több szakszervezeti megbízott közül csak egyet illet meg a tisztség/megbízatás betöltésének idejére, valamint azt követően nem egy év, hanem csak hat-havi időtartamra, de csak akkor, ha szakszervezeti tisztségét/megbízatását legalább 12 hónapon át betöltötte. A védelmi időszaknak eme leszűkítése mellett a szakszervezeti tisztségviselő/megbízott egzisztenciális védelme annyira gyenge, hogy nem mer hatékonyan fellépni a munkáltatói önkényeskedésekkel szemben, ami ugyancsak igen gyakori, főleg a multiknál (Prugberger–Szebehelyi, 1996, 9. jegyzet).

A munkáltatói intézkedésekkel szembeni szakszervezeti vétőemelés lehetőségét és a vele kapcsolatos eljárást, ideértve a nyolc napon belüli indokkal ellátott kifogásemelést, a 173. § (5) bekezdése tartalmazza. E szakaszból azonban kimaradt a kifogásolt intézkedés végrehajtásának az egy hétig tartó tárgyalások idejére történő átmeneti felfüggesztése, mely a korábbi Mt.-ben szerepelt. Ez a megszorítás szintén csak a munkáltatók érdekeit védi a munkáltatókkal szemben. Az intézkedés átmeneti felfüggesztése ugyanis a cég gazdasági érdekeit nem szokta befolyásolni, mert a termelésre és a kereskedelmi tevékenységre nem hat ki, az ebből eredő feszültség azonban igen.

A szakszervezeti tisztségviselőt munkahelyen megillető munkaidő-kedvezményt a 274. §, a korábbi Mt.-hez képest, szintén szűkítette, mivel az egy évre szóló összes munkaidő-kedvezmény mindössze két szakszervezeti tag után havi egy óra, és azt a szakszervezet által megjelölt munkavállaló veheti igénybe, amelynek időpontját, rendkívül indokolt eset kivételével, 5 nappal korábban kell bejelenteni. A munkaidő-kedvezmény korábban pénzben megváltható volt, amelyet szakszervezeti célokra kellett felhasználni. Az új Mt. (4) bekezdésében ezt a lehetőséget elvonta. Figyelmet érdemel még az (5) bekezdés új megfogalmazása is, mely szerint nemcsak munkaidő-kedvezmény idejére jár távolléti díj, hanem a konzultáció tartamára is. Konzultációnak minősül álláspontunk szerint a munkaküzdelem (sztrájk és kizárás) ideje alatt folytatott tárgyalás is. Ennélfogva érvényét kell hogy veszítse az a korábbi gyakorlat, mely szerint a szakszervezet részéről kiküldött tárgyaló delegációnak a tárgyalások időtartamára nem jár ellátás, vagyis távolléti díj. Hogy ezzel ne lehessen visszaélni, és a tárgyalásokkal az időt húzni, indokolt lenne, ha a bírói gyakorlat a távolléti díjjal díjazott tárgyalási időtartamot hét munkanapban állapítaná meg.

A szakszervezetek részéről az itt tárgyalt jogok gyakorlásának két alapvető feltétele van. Az egyik a reprezentativitás, ami azt jelenti, hogy egy munkahelyen vagy egy adott ágazatban, területen a munkavállalók legalább 10%-a tagsági jogviszonnyal hozzá tartozzon. A másik pedig a koalíció-, illetve a tarifaképesség. Ez a nyugat-európai államokban annyit jelent, hogy az adott érdekvédelmi szervezet ne függjön az ellenérdekű fél-

től, harmadik hatalomtól, valamint az államtól (Söllner, 1969:57, 117–120). A magyar Mt. korábbi előírással egyezően most is csak az ellenérdekű féltől való függetlenséget kívánja meg. Ebből már sok visszaesés alakult ki, mivel pártlistán szakszervezeti és munkáltató szövetségi vezetők egyaránt bekerültek a parlamentbe, és ha a pártjuk a tagszervezetük érdekeivel ellentétes szavazást kívánt meg, azt teljesíteniük kellett. Ezt a problémát azonban az országgyűlési választásokról szóló új törvény megoldotta, mivel eltörölte a pártlistás szavazást.

### *A közszolgálatban*

A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt.) és a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) egyaránt szól a szakszervezetekről. A szakszervezetek mind a közalkalmazottak, mind pedig a köztisztviselők körében is jogosultak érdekvédelmi tevékenységet kifejtetni, bár bizonyos fokig korlátozottabb jelleggel, mint amilyen érdekvédelmi tevékenységet kifejthetnek a gazdasági munka világában. Ennek ellenére a közszolgálatban működő szakszervezetek a tapasztalatok szerint Magyarországon sokkal hatékonyabb és eredményesebb érdekvédelmi tevékenységet tudnak kifejtetni, mint azok, amelyek a gazdasági munka világában működnek. Ennek kettős oka van. Az egyik ok, hogy a munkavállalók félnek a szakszervezetbe történő belépéstől, mivel a munkáltatók többsége nem nézi azt jó szemmel. A másik ok pedig az, hogy a gazdasági életben működő szakszervezetek általában gyengébbek, mint azok, amelyek a közszolgálat területén működnek. A közszolgálat területén is a szakszervezetek nagyjából hasonló módon fejtik ki érdekvédelmi tevékenységüket, mint a gazdasági életben, bár kevesebb jogosítvánnyal rendelkeznek, különösen a köztisztviselői szférára vonatkoztatva. A Kjt. 6. §-a értelmében ágazati szinten a tárcavezető, valamint az önkormányzatoknál az önkormányzat a döntéshozatal előtt köteles a megfelelő közalkalmazotti szakszervezetekkel egyeztetést lefolytatni, és figyelembe venni a szakszervezeti javaslatokat a foglalkoztatást és az illetményeket érintő döntések előtt. A szakszervezeteknek e kérdésekben véleményezési joguk van. Ugyanez érvényes a közalkalmazottak nagyobb csoportját érintő intézkedési tervek esetében is. A szakszervezetek részéről egyet nem értés esetén azonban nem áll fenn a határozattervezet meghozatalát érintő átmeneti felfüggesztés és esetleges döntőbírárság elé való utalás, ami most már az új Mt. esetében sincsen meg. A köztisztviselői szférában a szakszervezetet az itt említett kérdésekben csak javaslattevői jog illeti meg, és csak félévente köteles a foglalkoztató szerv információt adni a köztisztviselőket érintő szociális és foglalkoztatási kérdésekről. Mindezt figyelembe véve az lenne a helyes, ha ugyanazok a jogosultságok illelnék meg a közalkalmazotti és a köztisztviselői szférában működő szakszervezeteket is, mint amelyekkel a szakszervezetek a gazdasági munka világában rendelkeznek. Ugyanakkor azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az új Mt., a munkáltatóknak kedvezve, a korábbi Mt.-ben megállapított szakszervezeti jogosítványokat jelentősen szűkítette. Ezért az eredetileg megállapított szakszervezeti jogosítványokat indokolt lenne visszaállítani, amelyek összhangban voltak a nyugat-európai szakszervezeti jogosítványokkal.<sup>7</sup>

Ami a közszolgálatban működő szakszervezetek érdekvédelmi tevékenységgel összefüggő részvételi jogosultságát, vagyis a reprezentativitási feltételeket illeti, sokkal egyszerűbb, mint amit az Mt. előír a gazdasági munkaügyi kapcsolatokra vonatkozóan. Ennek részletes szabályait a közszolgálati érdekegyeztetéssel összefüggésben tárgyaljuk a két intézmény szoros kapcsolódása miatt.

## A KOLLEKTÍV MUNKAJOGI ÉS KÖZSZOLGÁLATI ÉRDEKEGYEZTETÉSI TÁRGYALÁSOK RENDSZERÉNEK ÚJ SZABÁLYAI

### *A gazdasági munkajogban*

A 2009-ben az országos érdekegyeztetésről elfogadott LXXII. tv. tripartit (háromoldalú), az ágazati és a területi érdekegyeztetésről elfogadott LXXIII. tv. pedig bipartit (kétoldalú) jelleggel rendezte az érdekegyeztetést egy közel két évtizede tartó, óriási joghézagot megszüntetve. A 2009:LXXII. tv. szerint az Országos Érdekegyeztető Tanácsba (OÉT) szakszervezeti oldalról az kerülhetett be, amely négy nemzetgazdasági ágazatban, valamint tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel, illetve területi vagy megyei szervezetekkel rendelkezik. Tagszervezeteitől pedig megkövetelte, hogy legalább 150 munkáltatónál munkahelyi szervezettel rendelkezzenek. A munkáltatói szövetségek részére e törvény pedig azt írta elő, hogy legalább két nemzetgazdasági ágazatban és hat alágazatban tagszervezettel, tagszervezetei pedig három régióban vagy tíz megyében területi szervezettel rendelkezzen. Ezenkívül tagszervezeteinek tagságát legalább ezer olyan vállalkozás alkossa, amely minimum 100 főt foglalkoztat. Végezetül mind a két oldalon feltételként szerepelt a megfelelő európai szövetségi tagság.

Ez a megoldás lényegében a holland Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács reprezentatív kritériumrendszerének az átvétele, csak igen bürokratikus és túlkomplikált jelleggel.<sup>8</sup> Sokkal helyesebb lett volna a szintén holland/belga megoldásból kiinduló bolgár megoldás átvétele, ahol az Országos Munkaügyi Tanácsba bekerülés feltétele szakszervezeti szövetségi részről 50 ezres tagsággal való rendelkezés, és az adott ágazatot egyedül vagy más szakszervezettel 51%-os arányban képviselje. Munkáltatói szövetségi részről pedig feltétel az 500 taggal való rendelkezés, és a szakszervezeti szövetséghez hasonlóan, az adott ágazat 51%-os lefedése (Sredkova, 1995:256–257).

A 2010. áprilisi parlamenti választásokat követően hatalomra került Fidesz–KDNP-kormány javaslatára, az Országgyűlés a 2011:XCIII. tv.-nyel hatályon kívül helyezte a 2009:LXXII. tv.-t, és az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) helyett megalkotta a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT). E testületbe – miként ezt fentebb érintettük – a korábbi szakszervezeti és munkáltatói szövetségi, valamint munkaügyekért felelős minisztériumi oldalon túlmenően bekerültek az egyházak, a nemzeti önkormányzatok és a különböző gazdasági, lakossági, fogyasztói és környezetvédelmi érdekképviselői szervezetek. Ezzel az NGTT elvesztette munkaügyi érdekképviselői jellegét, ezenkívül pedig csak konzultatív, tájékoztató és javaslattevő testületté alakult át, ahol országos jellegű kollektívszerződés-kötésre nincsen mód. Ezzel a kormány a

minimálbér meghatározását, valamint a munkával és a szociális ügyekkel kapcsolatos jogszabályok meghozatalát saját hatáskörében egyedül vált jogosulttá rendezni.

Ahogy erre már utaltunk, az NGTT ennél fogva egy igen nagyra duzzadt konzultációs testületté vált, amely éppen a túlságosan nagy mérete és igen széles területet átfogó jellege miatt, jelenlegi formájában egy nem kellően hatékony intézmény. Ugyanakkor a benne való részvételi jogosultság diszkriminatív jellegű, mivel a munkáltatói szövetségek részvételi jogosultsága azokhoz a már bírált reprezentativitási feltételekhez van kötve, amelyeket a hatályon kívül helyezett 2009:LXXII. tv. alkotott meg. E túlkombinált bürokratikus feltételrendszert a 2011:XCIII. tv. változatlanul átvette, ugyanakkor a NGTT-ben részvételi jogosultsággal rendelkező többi érdekvédelmi szervezetnél ilyen reprezentatív feltételek nincsenek előírva. Megítélésünk szerint az OÉT-t Nemzeti Munkaügyi Tanácsként vissza kellene állítani azzal, hogy abban állami részvétellel tripartit döntés is hozható, valamint háromoldalú kollektív szerződés (ksz.) is köthető. Ez megfelelne az Európai Törvényszék gyakorlatának is, amelynek állásfoglalása szerint irányelv ilyen módon is implementálható. Ezzel együtt – miként ez a legtöbb nyugat-európai országban fennáll – a központi munkaügyi hivatal az országos foglalkoztatáspolitikai tanács, míg az egyes megyei hivatalokat szintén a hasonló megyei foglalkoztatásügyi tanácsok irányítása alá kellene visszaállítani, ahol az állam, illetve a szakminisztérium/szakállamtitkárság a szakszervezeti és a munkáltatói szövetség képviselőjével együtt gyakorolná az irányítást, és határozná meg a hivatal működésének stratégiáját. Addig is azonban, amíg erre sor nem kerül, ki lehetne alakítani egy olyan gyakorlatot, hogy a NGTT keretein belül a munkaügyi szociális partnerek, a munkaügyekért felelős miniszterrel/államtitkárral együtt, a maguk körében döntést hozhassanak, és országos ágazatközi ksz.-t is köthessenek. Ezzel együtt meglenne a lehetőség az első Fidesz-kormányzat idején megalkotott ama megoldáshoz, amikor az akkor létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács mellett a Nemzeti Munkaügyi Tanács is párhuzamosan működött, és ahol az NGTT-ben a Nemzeti Munkaügyi Tanács két koalíciós oldalának is hivatalból képviselete volt. Ezt a rendszert kellene visszaállítani, amely hasonlított a holland Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács struktúrájához.

Áttérve az ágazati és a területi érdekegyeztetésre, itt a változatlanul hatályban maradt 2009:LXXIII. tv. kimondja, hogy az ágazati párbeszéd bipartit (kétoldalú) intézmény, amelyben az állam nem vesz részt, csak a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek, amelyek ágazati, alágazati és szakágazati párbeszédbizottságokat alkotnak. Elvileg területi párbeszédbizottságok is létesíthetők, ilyenek megalakítására azonban eddig még nem került sor. E törvény kimondja, hogy a párbeszédbizottság (pb.) jogi személy. A tv. az ágazati pb.-ban való részvételt szintén reprezentativitási feltételekhez köti, amelyeket szintén vagy egyénileg, vagy konföderációba lépve kell teljesíteni.<sup>9</sup>

A tv. szakszervezeti részről három alternatív feltételt ír elő: 1. Az adott ágazatban legalább tíz olyan munkáltatónál legyen képviselete, ahol a munkavállalók 10%-a nála tagsági viszonyban áll; 2. legalább három olyan munkáltatónál képviselete legyen, ahol a tagjainak a létszáma a munkavállalók 10%-át eléri; vagy 3. ha csak egy vál-



lalatnál van képvisellete, ott a tagjainak a létszáma elérje a munkavállalói létszám több mint 50%-át. A törvény munkáltatói oldalról két feltételt ír elő, ugyancsak alternatív módon. Az egyik, hogy a munkáltatói szövetségnek legalább 40 munkáltatói tagja legyen, vagy pedig olyan vállalat legyen a tagja, amely az adott ágazatban a munkavállalók több mint 50%-át tömöríti. E reprezentativitási feltételrendszer alapvetően jó.

Az ágazati, alágazati és szakágazati párbeszédbizottságok már nemcsak tanácskozási és véleménynyilvánítási jogkörrel rendelkeznek, hanem döntési és megállapodáskötési jogkörrel is. Éppen ezért helyes lenne, ha az ágazati párbeszéd nemcsak bipartit jelleggel, hanem állami részvétellel tripartit módon is folyhatna. Ugyanis ez esetben egy egész országos ágazatra kiterjedő, háromoldalú döntéssel vagy ksz.-szel, a már említett európai kúriai (EC) gyakorlat alapján, implementálható lenne nemcsak általános, hanem ágazati jellegű irányelv is.

### *A közszolgálati jogban*

A közszolgálati joganyagban mind a közalkalmazottak, mind pedig a köztisztviselők jogi helyzetének 2011. évi, átfogó módosítása előtt, a közalkalmazotti és a köztisztviselői szférát egyaránt érintve átfogó, országos és területi érdekegyeztetési rendszer volt hatályban, amit a Kjt. és a Ktv. egymással „összekapcsolódó” módon rendezett. A közszolgálatnak mind a két területét átfogta a Kjt. II. részének (Munkaügyi kapcsolatok) *Országos ágazati és területi érdekegyeztetés* alcím alatti, 4–6/B-ig terjedő szakasza, valamint a Ktv.-nek a 65–66. §-ai. Ennek megfelelően mind a közalkalmazotti, mind a köztisztviselői szférát magában foglalja az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), ahol a kormány az országos szakszervezeti szövetségek és az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek (városok, megyei városok szövetségei) képviselőivel egyeztet. A szakszervezeti szövetségek képviselőit a szakszervezeti konföderációk látták és látják el ma is. Országos szakszervezeti konföderációknál ágazati szakszervezeteket, illetve ágazati szakszervezeti szövetségeket tömörítő, legalább három különböző ágazatot képviselő munkavállalói érdekképviselői szervezetet kell érteni.

Az OKÉT 2011 előtt a közalkalmazotti szférát érintően átfogta és ma is átfogja a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsát (KOMT), a köztisztviselői szférát érintően pedig 2011-ig, vagyis az új Kttv. hatályba léptetéséig az Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanácsot. A 2011-ben hatályba lépett Kttv. erősen centralizációs irányzata a köztisztviselői érdekegyeztetésnek ezt a rendszerét hatályon kívül helyezte. A 198. § a központi érdekegyeztetés lefolytatására létrehozta a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórumot (KÉF), amely átfogja a központi állami szerveknél és az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselői országos érdekegyeztetést. Az érdekegyeztetés helyi területe pedig a munkahelyi kormányzati érdekegyeztetés lett, amelyet a Kttv. 200-tól 202-ig terjedő szakaszai szabályoznak, kimondva, hogy a köztisztviselőkkel az egyes intézményeken belül az intézményvezető egyeztet.

Ennélfogva az érdekegyeztetés eredeti rendszere csak a közalkalmazotti szférában maradt meg, ahol a KOMT tovább tagolódik ágazati (egészségügyi, közoktatási, felsőoktatási stb.) és területi (megyei) érdekegyeztető tanácsokra. E tanácsokban az ágazati

miniszter, illetve államtitkárság, önkormányzati szinten pedig a megyei, illetve a települési önkormányzat egyeztetet az ott dolgozó közalkalmazottak reprezentatív szakmai érdekképviselői és szakszervezeti szerveivel. Reprezentatívnak mind a KOMT, mind pedig az ágazati, alágazati, szakágazati és területi érdekegyeztetési tanácsok esetében azok minősülnek, amelyek az adott szinten a foglalkoztatottak létszámának 10%-át tagként bírják, vagy amelyek a munkáltatók legalább 20%-ában minimum egy ágazatot érintve reprezentatívak (10%). Országos szinten azt a szakszervezeti szövetséget kell reprezentatívnak tekinteni, amelynek legalább három ágazati szakszervezet a tagja, és tagszervezetei a közalkalmazottak legalább 5%-át képviselik.

A közalkalmazotti érdekegyeztetésnek ez a reprezentativitási előírásrendszere jó. Ilyen érvényesült korábban a köztisztviselői érdekegyeztetés esetében is, amelyet indokolt lenne a közalkalmazotti érdekegyeztetés itt bemutatott előírásai alapján visszaállítani, ismét „visszakapcsolva” az OKÉT-hoz. Ugyanakkor az OKÉT-tel szintén helyes lenne visszakapcsolni az általunk szintén a korábbi formájában visszaállítani javasolt Nemzeti Munkaügyi Tanácshoz, amelynek háromoldalú érdekegyeztetési rendszerét bár 2011-ben formálisan megszüntette a parlament, informálisan azonban a kormány a múlt évtől kezdve, helyesen, visszaállította. Mint már jeleztük, ez egyértelműen megmutatkozott az előző és az ez évi bértárgyalások során. „De lege ferenda” javaslatainkat jó lenne, ha mihamarabb „de lege lata” jellegű jogalkotás is követné. Ez ugyanis erősítené azokat a kedvező politikai-szociológiai folyamatokat, amelyek újból megindultak az állami részvételű megállapodásos érdekegyeztetés irányába, egyrészt a gazdasági életben az állami tulajdon súlyának növekedése okán, az állami érdekeltségű gazdasági cégeket érintve, másrészt a közigazgatás működésének színvonal-emelésével összefüggésben, az állami/önkormányzati foglalkoztató és a foglalkoztatott közhivatalnoki/közalkalmazotti kar egymással szemben támasztott kölcsönös elvárásainak összhangba hozatalát célozva (Lentner–Parragh, 2016:23, 37).

## A KOLLEKTÍV (TARIFA-) SZERZŐDÉS

### *A gazdasági munkajogban*

Az új Mt. a kollektív szerződés fogalmával jogdogmatikai jelleggel a gyakorlatra orientálás miatt érthetően nem foglalkozik. Nem tér ki még látenszen sem olyan kérdésekre, mint ami a német munkajogban releváns, és ami a magyar, valamint az osztrák, a frankofón–latin terminológia szerinti *ksz.-en* nem a szakszervezetek és a munkáltató vagy a szövetségei közötti szerződést érti, hanem azt az átfogó szerződésfogalmat, ami a mi kollektív szerződésünknek megfelelő *tarifaszerződést* és az üzemi megállapodást fogja át. Ugyanakkor a 276. §-ból, amely a *ksz.-kötésre* jogosult érdekképviselői szervezetet sorolja fel, kitűnik, hogy kétféle kollektív szerződés létezik, melyek közül az egyik a vállalati, vagyis a firma kollektív szerződés, a másik az érdekképviselői szervezetek között megkötendő és vállalati kereteket meghaladó „interorganizációs” kollektív szerződés. Ez utóbbi, a III. fejezetben foglaltak szerint, Magyarországon országos és területi-ágazati, valamint ágazatközi-területi lehet, országos ágazatközi és tripartit jelle-

gű volt, azonban ez idő szerint az előző fejezetben leírtak következtében ma már csak bipartit lehet.

Ami a vállalati ksz. megkötését illeti, munkavállalói és részben munkáltatói oldalt is nézve, az új Mt.-ben van egy negatív és egy pozitív előírás. A negatív az, hogy ksz.-t a munkáltatóval az a szakszervezet is köthet, amely a 10%-os reprezentativitással a vállalati dolgozók körében rendelkezik [276. § (2) bek. b) pont]. Ha viszont nincs meg a több mint 50%-os tagsága, egyedül vagy konföderációba lépve egy másikkal, fennáll a veszélye annak, hogy olyan munkavállalókra is kiterjed a ksz., akik annak tartalmával nem értenek egyet. Ezért de lege ferenda vissza kellene állítani azt a korábbi szabályt (a régi Mt. 33. §), mely szerint a szakszervezet egyedül vagy konföderációba lépve csak akkor jogosult a vállalatonál ksz.-t kötni, ha a vállalaton belül 50%-os reprezentativitással rendelkezik. Ha pedig ez nem áll fenn, akkor a ksz. csak akkor lesz hatályos, ha azt a munkavállalók többségi szavazás mellett jóváhagyják. Addig, ameddig ez az előírás nem kerül vissza az Mt.-be, a bírói gyakorlatnak kellene ezt a megoldást követni, érvénytelennek nyilvánítva az itt említett követelménynek nem megfelelő ksz.-t. Egy ilyen ítélkezési gyakorlat kialakítása azért is fontos lenne, mert a munkáltatónál az új Mt. 276. § (84) bekezdése szerint is csak egy ksz. köthető. Ezzel kapcsolatosan azonban felvetődik az, hogy mások a műszakban (termelésben) dolgozó munkások és az irodában munkát végző alkalmazottak érdekei. Ezért érdemes lenne átvenni a nyugat-európai államok többségének ama gyakorlatát, amely ugyancsak az egy ksz. elvén állva lehetővé teszi, hogy egy ksz. a munkásokra, egy pedig az alkalmazottakra vonatkozzon.

Az új Mt. 276. § (3) bekezdésének lehetséges egy kedvező magyarázata a munkavállalókra nézve. E szakasz ugyanis a korábbi Mt.-hez hasonlóan kimondja, hogy ha egy vállalatonál több szakszervezetnek van képviselője, akkor azok együttesen köthetnek ksz.-t. Ez az a szabály, amit jó lett volna tovább részletezni, ilyenkor milyen vállalati reprezentatív lefedettség szükséges. Erre irányult az előbbi lex ferenda javaslatunk. Azonban a kiinduláshoz visszatérve, helyes magyarázat, hogy olyan szakszervezeti szövetség is részt vehessen a vállalati (firma) ksz. megkötésében, amelynek szakszervezete a vállalatonál reprezentatív, a már kifejtettek szerint azonban nem 10%, hanem több mint 50%-ban. Az ellenkező megoldás ugyanis antidemokratikus és veszélyes is lenne, mert lehetőség nyílna arra, hogy a vállalati vezetés és a szakszervezeti szövetség között létrejövő olyan megállapodást erőltetnének rá a többségre, amelyet az nem akar, sőt ellene van.

A 276. § (6) bekezdése a korábbi Mt.-vel és a német Tarifatorvényvel egyezően helytállóan mondja ki, hogy a kollektív szerződés-kötésre irányuló ajánlat – bármely fél részéről is érkezik – nem utasítható vissza. Ugyanezen szakasz (7) bekezdéséből pedig kiviláglik, hogy a német joghoz hasonlóan nálunk is lehetséges a tarifatársaság. Ez kikövetkeztethető a (7) bekezdés által biztosított lehetőségéből, miszerint ha egy szakszervezet a ksz. megkötését követően felel meg a reprezentativitási feltételeknek, a már megkötött ksz. módosítását kezdeményezheti, és az ezzel kapcsolatos tárgyalásokon javaslattételi joggal már részt vehet. A ksz.-t már megkötött felek azonban a módosításhoz nem kötelesek az ilyen szakszervezet kívánságára hozzájárulni. Ez következik

a tarifális kötöttség (Tarifgebundenheit) elvéből. E lehetőség megnyitása azonban a kodifikátor részéről jó ötlet volt.

A 277. § (1) és (2) bekezdésének értelmében a ksz. az individuális (Mt. II. rész) és kollektív Mt. (III. rész) munkajoghoz tartozó bármely kérdést rendezhet, és ennek során a „Günstigkeitsprinzip”, azaz a kedvezőbb hatás elve szerint eltérhet az Mt. rendelkezéseitől. A kedvezőbb hatás elvéből fakad, hogy az alacsonyabb ksz. nem lehet kedvezőtlenebb a magasabbnál, csak kedvezőbb a munkavállalók számára. Ezzel függ össze az is, hogy a munkáltatói jogutódlásnál csak akkor nem marad egy évig érvényben a jogelőddel kötött ksz., ha a jogutódé kedvezőbb a munkavállalók részére. Ha kedvezőbb, akkor a jogutódé lép a jogelőd által kötött ksz. helyébe. Hogy a kettő közül melyik a kedvezőbb, azt az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell összességében elbírálni, ami azt jelenti, hogy nem lehet a kedvezőbb pontokat kiválogatva egy új ksz.-t összeállítani.

A ksz. hatályáról a 115. ponton belül a 279. § hagyományos módon kimondja, hogy a ksz. arra a munkáltatóra és annak a munkáltatói szövetségnek a tagjaira terjed ki, akiknek a meghatalmazása alapján azt megkötötte. Ez az előírás nem problematikus, mivel a tarifaképesség fennállása egyértelmű. Nem ilyen problémamentes azonban a munkavállalókra vonatkozó hatály, amiről már többször is szó esett. Az ugyanis, hogy a szakszervezet mind ágazati, mind vállalati ksz.-t az új Mt. szerint már 10%-os reprezentativitással megköthet, ha rajta kívül az adott ágazatban vagy vállalatnál (cégnél) nincs képviselete más szakszervezetnek, diktátum lehet a szakszervezeten kívül álló munkavállalókra, ha azok többségben vannak. Ezért elfogadható, hogy az ágazati párbeszéd-bizottságban és a vállalati érdekegyeztető tárgyalásokon 10%-os reprezentativitással rendelkező szakszervezet részt vehessen, ksz.-t azonban csak egyedül vagy konföderációban 50%-ot meghaladó reprezentativitás mellett köthessenek. A tarifaképességnek megfelelés csak ilyen reprezentativitás mellett képzelhető el. A ksz. hatályáról szóló 115. pontnak komoly hiányossága továbbá az is, hogy a korábbi Mt.-vel ellentétben nem szabályozza a ksz. hatósági kiterjesztésének a lehetőségét. E joghézagot lex ferenda szintén pótolni lenne szükséges, mégpedig a korábbi szabályozással egyezően.

A 116. pont két szakaszban (280–281. §), a korábbi Mt.-vel egyezően és elfogadható módon mondja ki, hogy a ksz.-t az első hat hónapban felmondani nem lehet, azt követően viszont három hónapos felmondási határidővel felmondható. Az a szabály is logikus, hogy bármelyik oldalon, ha az összes szerződő fél jogutód nélkül megszűnik, a ksz. is érvényét veszti.

#### *A kollektív szerződés a közszolgálat területén*

A nyugat-európai államokban a közszolgálati kollektív szerződés – miként a gazdasági élet vezető alkalmazottainak az érdekeit védő kollektív szerződés is – általánosan elfogadott. Magyarországon, ahogy a gazdasági életben ismeretlen a vezető alkalmazottak érdekeit védő országos és területi ágazati kollektív szerződés, amelyeket az ágazati szakszervezeti szövetségek kötnek meg a megfelelő ágazati munkáltatói szövetségekkel, ugyanúgy ismeretlen a hazai köztisztviselői szférában is. Magyarországon ugyanis

az 1992. évi Ktv. sem tett említést a köztisztviselők jogait és kötelezettségeit rendező kollektívszerződés-kötés lehetőségéről. Bár akkor is voltak már a köztisztviselőket különböző csoportok és foglalkozások szerint tömörítő szakszervezetek (mint amilyen pl. a tudományos dolgozók, rendőrök, tűzoltók szakszervezetei), amelyek köthettek volna a hatósági intézmények vezetőivel az ott dolgozó köztisztviselőket érintve kollektív szerződést, vagy a kormány ágazatközi, az ágazati miniszter pedig ágazati jelleggel a saját ágazatához tartozó köztisztviselőket érintve. A közszolgálat általában mindkét ágát a tagsági viszony tekintetében átfogó szakszervezetek azonban a Ktv. 1992-ben történt hatálybalépése után informális jelleggel meg tudtak állapodni a kormánnyal abban, hogy a kormány a szakszervezetekkel együtt kollektív szerződésben rendezi mindenekelőtt a köztisztviselői illetményeket. Mivel azonban a Ktv. nem szólt a köztisztviselők kollektív szerződéseiről, ezért a szakszervezetek ahhoz ragaszkodtak, hogy az érdekegyeztetés során megkötött megállapodások tárcaszintű rendeletekben kerüljenek nyilvánosságra. Ezzel szemben a nyugat-európai államokban az országos ágazatközi és ágazati közhivatalnoki kollektívszerződés-kötés bevett gyakorlat a közszolgálat területén, ami megtalálható a területi és a települési önkormányzatoknál is (Lentner–Parragh, 2016:25–26).

Mindezt figyelembe véve, indokolt lenne a Kttv.-ben is nemcsak a köztisztviselői érdekegyeztetést, hanem a köztisztviselői kollektív szerződést is rendezni, mégpedig a Kjt.-ben szabályozott kollektív szerződés alapulvételével. Azonban mind a két helyen indokolt lenne a Kjt. 13. §-ába foglalt megszorítást kiiktatni. E megszorítás szerint ugyanis a törvénytől és egyéb jogszabályoktól a közalkalmazotti kollektív szerződés csak akkor térhet el, ha erre a jogszabályok kifejezett felhatalmazást adnak. Itt tehát nem érvényesül a kedvezményezés (Günstigkeitsprinzip) elve, melynek értelmében, ha a kollektív szerződésbe foglalt megállapodás kedvezőbb a jogszabálynál vagy a magasabb kollektív szerződésnél, akkor az eltérésre lehetőség van. Az itt bemutatott megszorítással viszont a közalkalmazotti kollektív szerződés értelmét veszti. Jogszabály meghozatalával ugyanis bármikor, akár teljesen elejét lehet venni annak, hogy kollektív szerződés rendezze a közalkalmazottak közszolgálati viszonyát.

## A KOLLEKTÍV MUNKAÜGYI VITA

A kollektív munkaügyi vita a köztisztviselői jogban nem létezik, csak a gazdasági munkajogban és a közalkalmazotti jogban, mely utóbbinál is az Mt. szabályai szerint kell eljárni. A kollektív munkaügyi vitának két csoportja létezik. Az egyik a kollektív munkaügyi jogvita, amelyet *A munkajogi igény érvényesítése* című fejezet az individuális munkaügyi jogvitával együtt rendez, míg a kollektív munkaügyi érdekvitáról szóló másikat *A kollektív munkaügyi vita* című XXIII. fejezet szabályozza, mellesleg megjegyezve, hogy ez utóbbi fejezetcím megfogalmazása pontatlan, mivel hiányzik belőle az érdekes szó.

Ami a kollektív jogvitákat illeti, az új Mt. 289. §-a is rövid határidővel, „5 napon belül” a munkaügyi bírósághoz benyújtandó és 15 napon belül zárt tárgyaláson elbírálandó eljárást ír elő, amelyen hozott határozattal (ítélettel) szemben szintén „5 napon belül” van helye fellebbezésnek, amelyet a másodfokú bíróságnak „15 napon

belül” kell elbírálnia. Magával a konstrukcióval szemben kifogás nem merül fel, csupán a határidők rövidege és pontatlan meghatározása vitatható, már csak amiatt is, mivel a korábbi nyolcnapos határidők öt napra történő lerövidítése ellentétes a polgári perrendtartással, ahol a peres és a nemperes alaki jogi jellegű pervezetési határidők egyöntetűen nyolcnaposak. Mivel kollektív munkajogi vitát a 289. § és a sztrájk törvény szerint nemcsak a szakszervezet és az üt., hanem a munkáltató is indíthat, az ötnapos határidő – még akkor is, ha igazolási kérelemnek helye van – túlságosan rövid. Ezért helyes lenne, ha a bírói gyakorlat az „öt napot” öt munkanapként értékelné, amelybe a vásár- és ünnepnapok mellett a szombat sem számítana bele. Ugyanezt a megoldást lenne helyes alkalmazni a bíróságok 15 napos elbírálási határidejénél is azzal, hogy a határidő kezdete az elbíráló tanács részére történő kiszignálás és kézhezvétel napja.

Áttérve a kollektív munkaügyi érdekvitákra, a 291–293. §-ok rendelkezései szerint a német megoldás átvételével, az egymással vitában álló felek (munkáltató és szövetségei, valamint a szakszervezet és szövetségei, továbbá az üzembirtokos és az üzemi tanács) a közöttük felmerülő viták feloldására egyeztető bizottságot alakíthatnak. Az egyeztető bizottságba a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviseleti oldal azonos számban delegált tagokat, míg az elnök személyének függetlennek kell lennie. Az elnök személyéről a vitatkozó feleknek közösen kell megállapodniuk. Az egyeztetési eljárás során az elnök köteles a két fél által delegált tagokkal folyamatosan konzultálni, akiknek segítségével tudja megfelelő objektivitás mellett kialakítani az álláspontját. Az egyeztetési eljárást annak befejezésekor jegyzőkönyvbe kell foglalni, eredményesség és eredménytelenség esetén egyaránt. Eredménytelenség esetén a bizottság felajánlhatja az arbitráltást, vagyis a döntéshozatalt akkor, ha a felek az ezt követően döntőbizottsággá átalakuló bizottság döntését előzetesen elfogadják. Szavazategyenlőség esetén a döntőbizottság elnökének a szavazata dönt. Nem szerepel az Mt.-ben, azonban ez a döntés közjegyzői úton végrehajthatóvá válik.

Az új Mt. ezzel a szabályozással továbbfejlesztette és precízebbé tette azt az alulról építkező kötetlen rendszert, amelyet a korábbi Mt. alakított ki. Ugyanakkor ez a rendszer azért nem tudott korábban kibontakozni, mivel angolszász mintára 1997-ben háromoldalú (tripartit) kollektív megállapodással kialakították a Munkaügyi, Közvetítő és Döntőbírói Szolgálatot (MKDSZ), amely az OÉT mellett működött, és az angol ACAS-hoz hasonlóan<sup>10</sup> egyszemélyes közvetítői, egyeztetői és döntőbírói eljárásként alakult meg. Azonban az egymással vitatkozó felek a szolgálatot alig vették igénybe, mivel a szolgálat egyeztető és döntőbírói tagjai számára – ellentétben az angol-amerikai rendszerrel – nem írták elő követelményként a mindkét oldalú érdekvédelmi szervektől, valamint a munkáltatótól és a munkavállalótól való függetlenséget. Emiatt szinte minden szakszervezeti és munkáltatói szövetségi vezető a szolgálat tagjává vált. Ezenkívül az egy személy által, vagyis az egyeztető vagy a döntőbíró (arbitrátor) által egyedül vezetett egyeztetésnél, valamint arbitrálnál nem kapott az egyeztető és a döntőbíró tanácsot a vitatkozó felek delegáltjaiból összeálló bizottságtól. E két körülmény miatt a vitatkozó felek a Szolgálatot alig keresték meg, és alig vették igénybe egyeztetésre és arbitrálásra. Mindez arra utal, hogy az angolszász rendszernél a kontinentális bizottsági rendszer jobb. Ennélfogva helyesen döntött az új Mt. megalkotója

akként, hogy a kontinentális európai bizottsági rendszert és annak nem a felülről épülő, kötött frankofón, hanem a kötetlen germán formáját választotta. Ezzel párhuzamosan az MKDSZ sorvadásnak indult, majd 2016-ban megszűnt. Transzformálva azonban mégis megmaradt, azóta ugyanis a szerepét a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat vette át, amely konzorciumi (szakszervezetek és az NGM) háttérrel tevékenykedik. Egyelőre azonban még a kifizetésének eredményessége nem prognosztizálható.

A közszolgálati vitarendezésnél a legnagyobb probléma azonban az, hogy a Kttv. 195. § (1) bekezdése szerint a jogszabály meghatározza a munkaügyi konfliktusok megelőzésére, feloldására irányuló eljárást, de valójában erre nem kerül sor a törvényben. Indokolt lett volna a nemzetközi munkaügyi szabályokkal és az Mt.-vel összhangban szabályozni az egyeztetés, közvetítés, kötelező döntőbíráskodás lehetőségét a köztisztviselői szférában is. Ezen szabályozási hiány miatt a köztisztviselői szféra a munkajogi érdekkonfliktusok megoldására vonatkozó szabályrendszer nélkül marad, ami különösen a sztrájkjog korlátozottsága miatt jelent súlyos problémát.

#### A MUNKAKÜZDELEM

Nem lenne teljes a kép, ha nem érintenénk a kollektív munkajog utolsó intézményeként a munkaküzdelmet, amely a kollektív tárgyalások és a kollektív megállapodások meghíúsulása esetén a nyomásgyakorlás utolsó eszköze mind a két oldalról, a megegyezés érdekében. Annyit jegyünk meg, hogy a munkaküzdelemről szóló, az 1989:VII. tv.-ben megfogalmazott, ma hatályos jogi szabályozás hiányos, mivel csak a sztrájkokról szól, a munkáltató nyomásgyakorlási eszközéről, a kizárásról (lock out/Aussperrung) viszont egy szót sem szól. Míg a sztrájk esetében a munkavállalók nem hajlandók dolgozni, addig a kizárás esetében a munkáltató nem engedi a munkavállalókat dolgozni, és kizárja őket a munkahelyről. A nyugat-európai országokban, Németország kivételével, csak az ún. védekező kizárás a jogos. Ez azt jelenti, hogy a kizárás csak törvénytelen vagy jogszerűtlen sztrájk esetében alkalmazható védekezésként abból kiindulva, hogy a munkavállaló a gyengébb fél. Sőt Portugáliában a lock out egyáltalán nem alkalmazható. Magyarországon a kizárást semmilyen jogi norma nem zárja ki, és nem is korlátozza. Ezért az ún. támadó lock out is alkalmazható, amit legfeljebb a rendeltetészerű joggyakorlásra vonatkozó szabállyal lehetne korlátozni. Erre is helyes lenne kúriai állásfoglalást hozni. Még inkább azonban e jogintézmény törvényi szabályozása volna indokolt, amit össze lehetne kapcsolni a sztrájkjogi szabályozás korszerűsítésével.

Ami a közszolgálatban dolgozók sztrájk szervezési és sztrájkban való részvételi jogát illeti, kétféle szabályrendszer alakult ki Európában. A liberális irányvonalat Franciaország és az Egyesült Királyság képviseli. Franciaországban a közszolgálat kinevezett munkatársai is sztrájkolhatnak, kivéve a hadsereg tagjait és a magas rangú közhivatalnokokat. Az 1968-as diáklázadással kezdődött országos kiterjedésű általános sztrájkot Charles de Gaulle úgy tudta letörni, hogy államelnöki minőségében, mint a hadsereg főparancsnoka, elrendelte a sztrájk kulcsfiguráinak katonai behívását (A XX. század krónikája, 1994). Az Egyesült Királyságban még ilyen korlátozás sincs.<sup>11</sup> A közszolgá-

lat dolgozói éppen úgy sztrájkolhatnak, mint a gazdasági élet munkaviszonyban álló dolgozói. Azonban mindkét területen be kell tartani a „case law” által a munkaküzellemre kialakított „aranyformula” (golden formel) szabályait (Horion, 1966; Radnay, 1990:32–40). A másik irányvonal a germán szabályozás, ahol minden közhivatalnok részéről tilos a sztrájk.<sup>12</sup> Éppen ezért, hogy a mozdonyvezetők ne tudják megbénítani a vasúti közlekedést sztrájkokkal, a mozdonyvezetőket – mindaddig, amíg a Deutsche Bahn köztestületként működött – közhivatalnoki státuszba (Beamte) sorolták be.<sup>13</sup>

Az 1989:VII. tv., a Sztrájk törvény e két szélső álláspont között egy középútas megoldást alakított ki. E szerint a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottak, a munkavállalóhoz hasonlóan, az e törvényben lefektetett előírások figyelembevételével éppúgy sztrájkolhatnak, mint a munkavállalók. A kinevezett közalkalmazottak esetében azonban tilos a sztrájk. Ezt a korlátot megítélésem szerint helyes továbbra is fenntartani. Kérdéses lehet azonban, hogy a munkaszerződéssel, nem pedig kinevezéssel alkalmazott közhivatalnokokra és az ügykezelőkre is kiterjed-e ez a tilalom. Álláspontom szerint nem, mivel a szerződéses közhivatalnokok, még ha a gyakorlatban hasonló státuszbiztonságot is élveznek, mint a kinevezett köztisztviselők, ez azonban „de jure” rendezve nincs, csak „de facto” áll fenn. Az ügykezelők pedig effektíve nem köztisztviselők. A köztisztviselők esetében a sztrájkjog gyakorolható ugyan, de jelentős korlátozásokkal. A Sztrájk törvény 3. § (2) bek. II. fordulata értelmében az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Az 1993-ban kötött megállapodás több helyen is ellentétes az Alaptörvénnyel, a sztrájk törvénnyel és a nemzetközi dokumentumokkal.

## ÖSSZE G Z É S

Tanulmányunkban igyekeztünk a kollektív munkajog érdekegyeztetés területével kapcsolatos részének valamennyi intézményét átfogó jelleggel megvizsgálni. Sajnálatos, hogy a 2010–2012. évi magyar jogalkotás és jogpolitika a nyugat-európai joggal ellentétben háttérbe szorította e jogintézményt, és az üzemi tanácsot helyezte előtérbe, amit a 2012. évi új Mt.-nek a korábbival szembeni szabályozásisorozat-felcserélése is mutat. Ugyanakkor örömdetes, hogy ismét kezd visszaállni a jelentősége, amire utal az is, hogy a jogi szakirodalmon túlmenően a közgazdaságtani szakma is foglalkozik ezzel az intézménnyel. A Lentner és Parragh szerzőpáros kutatása kiterjed a participációra, vagyis az üzemi tanácsi rendszerre is (Lentner–Parragh, 2016:25–26), mely intézménnyel a későbbi számban kívánunk majd foglalkozni.

## J E G Y Z E T E K

<sup>1</sup> A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

<sup>2</sup> Lásd továbbá *Jura Europae*, 1993, I. 30–00. /I.1.19-22/ és 30.50. I.3. (Fr.); II.60.50-8. / III.4./ (NL.) III.60.50-8 /I.3-4./ (DM.: Functionarlowen-FUL); 40.00-7. és 40.50-7 /VI. I.18./ (I.).

<sup>3</sup> *Jura Europae*, 1993, I. 30-60 (Fr.); III. 90-60.1-11. (GB.); I. 10-60. I. (D.).



- <sup>4</sup> 1992:XXXII. tv. a közalkalmazottak jogállásáról (utolsó átf. mód. 2011-ben) – 1992. XXII. tv. a köztisztviselők jogállásáról, majd helyette 2011:CXCIX. tv. a közszolgálati köztisztviselőkről. A magyar duális szabályozás kritikai összefoglalását és kritikáját unikális javaslatot felvázolva adja Prugberger, 2010.
- <sup>5</sup> Vö. a 2010-ben módosított 1989. VII. tv.-nyel.
- <sup>6</sup> Jura Europae, 1993, 30. 51. I. 2. (Fr.).
- <sup>7</sup> Jura Europae, 1993, I–III. 20-90. 5-2. etc.
- <sup>8</sup> Jura Europae, 1993, 60.51. III. (NL.).
- <sup>9</sup> Erre mondja a Lentner és Parragh szerzőpáros, hogy az érdekegyeztetés fokozatosan a háromoldalúról a kétoldalúra csúszott át (Lentner–Parragh, 2016:34), ami valóban így is van. Ugyanakkor helyesen szól arról is, hogy az érdekegyeztetésnek gyakran nemzetgazdasági és nemzetállami szintű kihatása is van, ami bekövetkezhet pozitív és negatív eredménnyel egyaránt (Lentner–Parragh, 2016:27). E megállapítás is amellet szól, hogy a háromoldalú országos munkaügyi érdekegyeztetés és megállapodás – éppen úgy, mint az e körön túlmenő is – igen jelentős és nem kiiktatandó jogintézmény.
- <sup>10</sup> Jura Europae, 1993, III. 90.60.11-22. és 70.11-12.
- <sup>11</sup> Vö. Prugberger–Nádas, 2015:171, 174–177.
- <sup>12</sup> Jura Europae, 1993, 30.60-1-18.(Fr.); 90.60-1-11.GB.; 10-10.60.I (D.).
- <sup>13</sup> Információ Prof. Dr. Dres. h.c. Rolf Birtől, az IAAEG igazgatójától.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- A XX. század krónikája (1994). Officina Nova Kiadó, Budapest.
- Heerma van Voss, G. J. J. (2011): *Inleiding Nederlands sociaal recht*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Horion, Paul (1966): *Le droit de grève*. R. C. J. B., Charleroi.
- Jura Europae. Droit du Travail – Arbeitsrecht* (1993). Editions Techniques Juris Chasseurs – C. H. Beck Verlag, Paris–München.
- Lentner Csaba – Parragh Bianka (2016): Érdekegyeztetés, konszenzuseresés és participáció – új dimenziók, állami attitűdök. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz., 26–40.
- Ojeda Aviles, Antonio – Perez, Manuel (1989): *Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. Arbeitsrecht im Betrieb*, No. 12.
- Peine, Franz-Josef – Heinlein, Dieter (1999): *Beamtenrecht*. 2. Aufl., Schaefers Grundriss des Rechts und der Wirtschaft. C. E. Müller Verlag, Heidelberg.
- Prugberger Tamás (2010): A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus 28, No. 1, 437–461.
- Prugberger Tamás – Nádas György (2015): *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.
- Prugberger Tamás – Szebehelyi Klára (1996): A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberálkapitalizmus igényei között. *Jogtudományi Közlöny*, 51. évf., 12. sz., 509–518.
- Radnay József (1990): A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben. *Munkaügyi Szemle*, 5. sz.
- Söllner, Alfred (1969): *Arbeitsrecht*. Kohlhammer, Stuttgart.
- Sredkova, K. (1995): Das bulgarische Arbeitgesetzbuch auf dem Wege der Reformen. *Zeitschrift für Internationale Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 2.

*Kecskés András – Ferencz Barnabás*

# A francia és a német társaságirányítás történeti és jogi tényezői<sup>1</sup>

## The Historical and Legal Aspects of Corporate Governance in France and Germany



### *Összefoglalás*

A tanulmány célja a német és a francia társaságirányítási gyakorlat mögött meghúzódó történeti és jogi tényezők áttekintése. A tanulmány első része ismerteti azokat az eseményeket, amelyek nagymértékben formálták a két ország társaságirányítását. A német és a francia társaságirányítás karakterének ugyanis erős történeti meghatározottsága van, annak ellenére, hogy a globalizáció, valamint az európai integráció hatására az angolszász megoldások is megjelentek a két ország társasági jogában. Ennek alátámasztására a tanulmány második része a jogszabályi környezet változását veszi sorra, legfőképp az elmúlt 27 évben történt jogalkotási programokat.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** G30, M14, O16, K10

**Kulcsszavak:** társasági jog, társaságirányítás, összehasonlító jog, szabályozástörténet

### *Summary*

The aim of the paper is to overview the historical and legal factors behind the corporate governance practice in Germany and France. The first part of the study presents the events which shaped the face of governance in both countries to a great degree.

---

DR. HABIL. KECSKÉS ANDRÁS PhD, tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék (kecskes.andras@ajk.pte.hu), DR. FERENCZ BARNABÁS, tanársegéd, PTE ÁJK Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék (ferencz.barnabas@ajk.pte.hu).

The character of the German and French corporate governance is still deeply rooted in their customs in spite of the emergence of Anglo-American elements due to globalisation and the ever deepening European integration. This is supported by the research undertaken to examine the changes in the legal environment in the past 27 years, especially the large-scale legislative programmes.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** G30, M14, O16, K10

**Keywords:** company law, corporate governance, comparative law, regulation history

---

## BEVEZETÉS

Franciaország és Németország egyik természetes határa a Rajna. E megállapításnak nemcsak földrajzi, hanem történelmi, jogi és jogtörténeti jelentősége is van. Az évszázadok folyamán e két ország jogfejlődése – a római és a germán jogokból fakadó közös eredő ellenére – eltérő pályát futott be. A két ország közötti különbségek azonban a 20. század második felében végbement folyamatok hatására mintha halványulni kezdtek volna, köszönhetően a globalizáció új kihívásainak. A nemzetközi – legfőképp amerikai – tőke beáramlása magával hozta annak igényét is, hogy a korábbi szabályozási kereteket át kell alakítani, mivel azok angolszász nézőpontból tekintve nem voltak előnyösek a befektetők számára. Ebből következtek tehát mindazon jogalkotási programok, amelyek célja az amerikai típusú szabályokhoz való közelítés volt.

Nem feledkezhetünk meg az európai integráció szerepéről sem. Az egységes piac kialakítása magával hozta azt az uniós jogharmonizációs programot, amelynek célja az egyenlő feltételek megteremtése volt a gazdaság szereplői számára. Ennek hatására megalkották mindazon társasági jogi, számviteli és más, a felelős társaságirányítást érintő szabályokat, amelyek tovább csökkentették a különbségeket a két ország között.

A tanulmány célja a francia és a német felelős társaságirányítási szabályrendszer mögött meghúzódó történeti tényezők, valamint a jogszabályi környezet bemutatása. Ennek során láthatóvá válik, hogy az eltérő gyökerek ellenére megfigyelhető egy bizonyos szintű konvergencia, köszönhetően az uniós integrációnak (Lentner, 2016), valamint a nemzetközi trendeknek.

### A NÉMET ÉS FRANCIA TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁS TÖRTÉNETI GYÖKEREI

A német társaságirányítás gyökerei a „*rajnai kapitalizmus*” 19. századi korszakára nyúlnak vissza, egy olyan korszakra, mely magán viseli az újonnan felemelkedő *iparos és militáns nemzetállam* sajátosságait. Társasági jogi szempontból a korszak egyik legérdekesebb jellemzője az alapítók és a tagok erőfölénye volt a társaságirányítás szisztémájában. Ez az erőfölény az ügyvezetést alárendelt szerephez kényszerítette, miáltal az nem tudott oly mértékben önállósulni, mint ahogy az angolszász társaságok esetében ez megfigyelhető volt (Kecskés, 2011:268–269). Emellett a korszakot szövevényes válla-

lati összefonódások (Zéman et. al., 2003) jellemezték, ahol erős informális kötelékek alakultak ki egyes pénzüzetek és gyáriparosok között, melyek alapjait nem ritkán a patinás kapitalista dinasztiák (például Flick,<sup>2</sup> Krupp,<sup>3</sup> Thyssen<sup>4</sup>) közötti jó (vagy éppen rossz) viszony fektette le. Ezért is nevezték a Német Birodalmat a 20. század elején a „*kartellek földjének*”. A német társaságokat – ellentétben az angolszász társaságokkal – sokkal szélesebb körben jellemezte a zárt körű működés. E tényező tovább nehezítette a vállalati vezetők – egyébként is erőtlenné – önállóságra való törekvéseit (Kecskés, 2011:269).

A német társasági jog fejlődése során két szerv alakult ki a társaságok irányítására. Egyrészt az igazgatóság (Vorstand), másrészt a felügyelőbizottság (Aufsichtsrat). A társaságirányításnak ezt a rendszerét *kétszintű modellnek* nevezzük, mivel az operatív funkciók és az ellenőrző funkciók két külön szerv formájában különülnek el egymástól. Ennek a megoldásnak egyik határozott előnye, hogy a *tulajdonosi ellenőrzési érdek erőteljesebben érvényesül*, valamint a *felügyelőbizottság önállósága* miatt a társaság vezetésében több érdek megjelenítésére nyílik lehetőség, mégpedig anélkül, hogy az ügyvezetést ellátó szerv túlduzzadna. Ugyanakkor jelentős hátránya, hogy egy ilyen rendszerben a *felügyelet kevésbé proaktív*, mivel az ügyvezetés döntéseiről csak másodlagos források útján – kivonatok, jegyzőkönyvek – értesül, emiatt a döntési folyamatok tényleges hátterébe nem nyer bepillantást. Ez a körülmény szélsőséges esetben akár formalizálhatja is a felügyelőbizottság működését, jelentős deficitet eredményezve a működés eredményességi, törvényességi vagy etikai megközelítésű, *kritikai nézőpontú vizsgálata* során (Tüngler, 2000:231, 241–242).

Fontos megemlíteni a *munkásmozgalmak* és a *szakszervezetek* szerepét a német társaságirányítási rendszer fejlődésében. Az angolszász szakszervezetekkel ellentétben, Németországban a mozgalom derékhadát nem az egyes üzemeken belül működő tanácsok alkották, sokkal inkább az azokat összefogó nagyobb szervezetek. Emiatt az átfogóbb stratégiában való gondolkodás jellemezte a német szakszervezeteket, és kevésbé az egyes felmerülő esetekben megnyilvánuló pragmatikus hozzáállás (Mertens–Schanze, 1979:76). Jelentős mérföldkőnek tekinthető az üzemi tanácsokról szóló 1920. évi törvény (*Betriebsrätegesetz*), mely megnyitotta az utat a munkavállalóknak a társaságirányítás rendszerében való részvételhez (Page, 2011). A német társaságirányításban a szakszervezetek akkora tekintéllyel rendelkeztek – és rendelkeznek a továbbiakban is –, ami több esetben is a korrupció melegágya lett. Például a Siemens esetében Johannes Feldmayert, a vállalat egyik igazgatóját letartóztatták, mivel kenőpénzt adott Wilhelm Schelsky, az AUB szakszervezet vezetője számára annak érdekében, hogy egy másik szakszervezet, a menedzsment felé kevésbé barátságos IG Metall befolyását tompítsa (Esterl–Crawford, 2008). Ennél is szívesebb a Volkswagen esete. Ugyanis 2006-ban napvilágot látott, hogy a vállalat menedzsmentje különféle szívességekért cserébe – mint például annak megszavazása, hogy a munkavállalók bérét csökkentsék a profitabilitás megőrzése érdekében – luxusutakra fizették be a munkavállalók képviselőit, amelyhez teljes kiszolgálás járt (Connolly, 2008).

A fentiek alapján kidomborodik, hogy a német társaságok jellegüket tekintve kevésbé tőkekoncentrációként, mint különböző érdekek artikulált rendszereként mű-

ködtek a gazdaságban. Ezek az érdekek pedig – és főként az angolszász társaságírányítás viszonylatában – jelentős részben társadalmi és nem tisztán gazdasági jelleget hordoztak. Ebből következik, hogy a *német társaságírányításban* jóval hamarabb és sokkal markánsabban jelentek meg az érintett (érdekelt) felek nézőpontjai, melyeket az angolszászok átfogóan mint *stakeholder érdekeket* határoznak meg (Kecskés, 2011:271; Li et al., 2016; Lentner et al., 2015).

Találón ragadja meg a német társaságok működésének klasszikus karakterét a „Deutschland AG” kifejezés. „Németország Rt.” esetében ugyanis az egyes nagyvállalatok működése során a *nemzetgazdasági érdekek* sokkal hangsúlyosabban jelentek meg a társaságok részvényeseinek érdekeivel szemben. Ezt a mentalitást jól mutatja, hogy Edzard Reuter, a Daimler-Benz AG 1987 és 1995 között regnáló elnök-vezérigazgatója szerint egy Daimler-Benzhez fogható vállalat felelősséggel tartozik a társadalom felé, ezért nem volt hajlandó például adóoptimalizálás (Ercsey–Szilovics, 2010) gyanánt osztalékfizetéssel egybekötött tőkeemelést végrehajtani (*Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren*). Ezzel szemben utódja, Jürgen Schrempp pedig már azzal büszkélkedett, hogy a nagy nyereségek ellenére nem fizet adót a vállalat. Világosan kitűnik tehát, hogy napjainkra háttérbe szorult a „Németország Rt.” eszménye. A társaságok vezetőinek szemléletmódja Németországban is a globális főáramlat szerint elfogadott, profitorientált megközelítést adoptálta, mialatt a német társaságok tulajdonosi struktúrája is egyre nemzetközibb jelleget öltött (Beyer–Hoppner, 2003:182–183). Noha ebben a tekintetben a német társaságírányítás az angolszász rendszerhez közelít, nem szabad elfelejteni, hogy a gyakorlatban még mindig karakteres megoldásokkal találkozhatunk, melyek állhatatosan őrzik a rajnai kapitalizmus mélyen gyökerező hagyományait. Elég, ha csupán az *állami szerepvállalás* mértékére gondolunk a tulajdonosi koncentráció területén, vagy az ellenséges felvásárlási tranzakciók csekély számát vesszük alapul.<sup>5</sup>

Az eddig leírtakkal összhangban, a német társaságírányítás szabályozásának karaktere is nagymértékben eltér az angolszász államokétól, például európai összehasonlítással élve az Egyesült Királyság szabályozásától (Hopt, 2004). E körülmény klasszikus értelemben két alapvető *felelős társaságírányítási rendszer* elkülönítésének is az alapját képezi (Jungman, 2006). Amíg ugyanis az Egyesült Királyságban vagy az Egyesült Államokban az üzleti szféra önszabályozási mechanizmusainak mélyen gyökerező tradíciói vannak, addig Németországban a törvényi szabályozás túlsúlyával találkozhatunk (Wolff, 2005). Ezeken a súlypontokon az a körülmény sem változtatott végérvényesen, hogy a globális és az amerikai tendenciák az 1950-es évektől sokat alakítottak a német szabályozási környezeten. Ezt támasztja alá, hogy hasonlóan a többi európai államhoz, Németország is elkészítette a saját comply or explain alapon felépülő corporate governance ajánlásait, vagyis a *Deutscher Corporate Governance Kodexet*. Ugyanakkor a német társaságírányítási tradíciók igen mélyen gyökereznek. A karakteres társasági és tőkepiaci jog, a társaságok koncentrált tulajdonosi szerkezete, az intézményi befektetők túlsúlya, valamint a tőkepiaci viszonyok – angolszász államokhoz mért – relatív fejletlensége olyan környezetet teremtenek a társaságok irányításához, amelyben a német corporate governance elemeiben megtartotta saját defenzív rendszerét. Ez a

jelenség elsősorban a társaságok tulajdonosi ellenőrzését érintő védelmi eszközök jogi eszköztárában érhető tetten, amely összehasonlítva az angolszász államok megoldásaival, jelentős nehézségeket gördít a vállalati vezetők leváltásának útjába nyilvános vételi ajánlat (hostile takeover) esetén.

A francia társaságirányítás jellegét két meghatározó tényező befolyásolta. Az egyik ezek közül az a körülmény, hogy a nagyvállalatok jelentős része vidéki családi gazdaságokból alakult ki. Ennek következménye, hogy a társaságok irányítása jelentős részben a családok vagy hozzájuk köthető személyek kezében összpontosult,<sup>6</sup> amely tényező az angolszász típusú, széttagozódott (plurális) részvényesi struktúra kialakulása ellen hatott. Vagyis a francia részvénytársaságok (*Societas Anonimé*, röviden SA) részvényesi szerkezete inkább a német részvénytársaságokéval mutat hasonlóságokat, tehát esetükben is jellemző a családi tulajdon és a koncentrált, nagy tulajdoni hányadra kiterjedő részvényesi blokkok (Mojuyé, 2000:82).

Szintén egyedi jellegzetességet kölcsönöz a francia nagyvállalatoknak, hogy jelentős részük szoros kapcsolatot ápol a mindenkori kormányzattal. A szakirodalom ennek eredetét a Colbert-féle<sup>7</sup> merkantilista gazdaságpolitikában<sup>8</sup> jelöli meg (Aste, 1999:11), amelynek egyik fontos jellemzője volt, hogy az állam kifejezett aktivitással vett részt a gazdasági viszonyok megszervezésében és működtetésében. A merkantilizmus központi célkitűzése ugyanis abban volt megragadható, hogy a külkereskedelem fejlesztésén keresztül a hazai vállalkozások védelmével végső soron megerősítse az országot. Ehhez járult hozzá a szigorú védővámok megállapítása és sok más protekcionista jellegű intézkedés bevezetése annak érdekében, hogy a külföldről érkezett áruk ne versenyezzenek a francia termékekkel a belső piacokon. Az állami szféra és a vállalkozások szoros kapcsolatának másik oka, hogy több hullámban számos nagyvállalatot államosítottak a második világháborút követő időszakban.<sup>9</sup> Ennek eredményeképp az állam kezére kerültek jelentős bankok, biztosítók és közműszolgáltatók is. Érdemben a 90-es években indult *privatizációs hullám* sem gyengítette az állami befolyást a gazdasági szféra felett. Ennek megfelelően még a mai napig is tartja magát az a szállóige, amely szerint az „állam Franciaország első számú üzletembere” (Mojuyé, 2000:80).

Az állam és a nagyvállalatok összefonódását remekül illusztrálja az a gyakorlat is, hogy a nagyvállalatok élére a gyakorlat szerint a Grand École-ban<sup>10</sup> végzett tisztviselők kerültek, akik a közszolgálatban eltöltött idejük után, jutalom gyanánt kapták meg a vállalat vezetői pozícióját (Aste, 1999:14). Emiatt a nagyvállalatok vezetőinek a világban klubokra emlékeztető zárt közösségek jöttek létre, ahol szinte mindenki ismerte a másikat. Ez a hozzáállás azután gyakran csapott át belterjes berendezkedésbe, ami elősegítette a személyi összefonódások elterjedését is (Mojuyé, 2000:80). A vezetők – és legfőképp az első számú vezetők – nézőpontjából a fent vázolt folyamat kedvezőnek bizonyult, és nagyban hozzájárult személyes hatalmuk és presztízsük növekedéséhez. Emiatt befolyásuk szinte kikezdetlenül vált a nagyvállalatok irányítási struktúrájában, és hozzájárult a tekintélyelvű társaságirányítási nézőpont kialakulásához. Érdemes elgondolkodni ezen. Németország esetében éppen a tulajdonosi koncentráció mértékével szokás magyarázni a menedzseri hatalom mérsékelt jellegét, míg fordítva, az angolszász országokban éppen a plurális tulajdonosi szerkezetből vezetik le az erős

vezetői befolyást a társaságok felett. A francia példa mutatja, hogy önmagában csekély megalapozottságot kínál, ha kizárólag a részvényesi koncentrációból próbáljuk meg levezetni a társaságok irányítási struktúrájának jellegét.

Történeti szempontból azonban további érdekes fejleményeket szolgáltat a második világháború és a hadigazdálkodás hatásainak vizsgálata a társasági jogra. Egészen 1940-ig – a némethez hasonlóan – a francia társaságirányítás is dualista, tehát kétszintű struktúra volt, ami azt jelentette, hogy az operatív feladatokat ellátó igazgatóság (directoire) és a társaság ellenőrzését végző felügyelőbizottság (conseil de surveillance) elkülönültek egymástól. Egy ilyen struktúráról elmondható, hogy a két hatáskör markáns szétválasztásával a döntéshozatali mechanizmusok is sokkal lassabban működtek. Azonban a német megszállás után az ország déli területein létrejött Vichy-Franciaország, ami a gazdasági kapacitását alárendelte a hadigazdálkodás érdekeinek. Ez a berendezkedés feszes és központosított társaságirányítási struktúrát igényelt, amelyben a különféle hatáskörök egy szálban futottak össze. Ennek az igénynek sokkal inkább megfelelt a monista, vagyis egyszintű társaságirányítási megközelítés. Ezért alakult ki az angolszász igazgatótanácshoz hasonló szerv (conseil d'administration), amelynek élére egy rendkívül erős, elnöki és vezérigazgatói hatásköröket egyszerre gyakorló Président Directeur Générale, röviden PDG került (Aste, 1999:19). Erről a megoldásról elmondható, hogy sikerült átvészelnie a második világháborút, és elterjedt az ország azon területein is, amelyek nem voltak részei a korábbi Vichy-Franciaországnak. Sőt, a conseil d'administration az 1966-os társasági jogi reform után is a legnépszerűbb irányítási modell maradt Franciaországban, így a társaságoknak csak elhanyagolhatóan kis része tért vissza a kétszintű társaságirányítási rendszer alkalmazásához. Az újonnan alapított társaságok esetében az arányok hasonlóan alakultak, és azok sem választották nagy számban a dualista működési modellt.<sup>11</sup>

A vállalati vezetőkről elmondottak alapján és a PDG-k kezében összpontosuló hatalomról írottak szerint könnyen belátható, hogy nagy tekintély birtokába jutottak a társaságok élén. Ez a gyakorlatban arra vezetett, hogy döntéseik megkérdőjelezhetetlennek számítottak, hiszen a fentiek szerint kialakult vállalati kultúra keretei között ez a tiszteletlenség jele volt, és a lojalitás hiányára utalt a vállalati vezetőkkel szemben (Alcouffe, 2000:129). Ugyanakkor az olyan, az 1990-es és 2000-es években kipattant vállalati botrányokra adott reakciók, mint a Marks & Spencer,<sup>12</sup> Elf-Aquitaine,<sup>13</sup> Credit Lyonnais,<sup>14</sup> Vivendi<sup>15</sup> – e botrányok nemritkán erőteljes politikai színézettel is rendelkeztek –, ami miatt a francia jogirodalom szorgalmazta a visszatérést a kétszintű társaságirányításhoz.

Legvégül a francia társaságirányítás összefüggésében szükséges megjegyezni, hogy a vállalati kereszttulajdonlás szerkezetén keresztül megvalósuló összefonódások jelentősen közrehatnak a vállalatok működése tekintetében (Mojuyé, 2000:83). Ebből az következik, hogy a társaságok közvetlen tulajdonosa, valamint a társaságok végső tulajdonosa más-más személy. A jelenség hátterében tehát az áll, hogy a bonyolult tulajdonosi szerkezet szálainak legvégén akár ismeretlen személy is állhat, vagy éppenséggel olyan tulajdonos, akinek személye egybeesik más részesedések tulajdonosával. Az ilyen szövevényes tulajdonosi struktúra átszöhet vállalatokat és vállalatcsoportokat, de egész

ágazatokat is, míg a tulajdonrészt közvetlenül maguknál tartó jogi személyek szerepe gyakran csak névleges.

Ugyanakkor e megoldás előnyöket is kínálhat a társaságokat ténylegesen irányító személyek számára, hiszen személyükben elkülönülve az érdemi gazdasági tevékenységet ellátó társaságoktól, képesek csökkenteni a kockázataikat, valamint a vállalatcsoport – a struktúrájából adódóan – képes gyorsabban reagálni a technológiai fejlődésből és a gazdasági folyamatokból fakadó változásokra (Alcouffe, 2000:129).

## A NÉMET ÉS FRANCIA TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁS JOGSZABÁLYI FORRÁSAI

A német gazdasági jogi szabályozás karakterére jellemző az egyes ágazatok külön jogszabály útján történő szabályozása. Így a *Bürgerliches Gesetzbuch* (Polgári törvénykönyv) és a *Handelsgesetzbuch* (Kereskedelmi törvénykönyv) által kijelölt dualista szabályozási koncepcióval összhangban számos egyéb jogszabály tartalmaz társaságirányítási szempontból releváns normaanyagot. A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy áttekintsük a felelős társaságirányítás szempontjából legfontosabb német jogforrásokat.

Az 1990-es években igen erőteljes tőkepiaci jogalkotásnak lehettünk tanúi Németországban, melynek jelentős része közvetlen hatással volt a felelős társaságirányítás jogszabályi környezetének alakulására. A tőkepiaci viszonyokat alakító jogszabályok (*Finanzmarktförderungsgesetze*) legfontosabb elvi célkitűzése az átlátható működés biztosítása volt, amely a felelős társaságirányítás egyik sarkalatos pontja.

1994. augusztus 1-jén lépett hatályba a *Wertpapierhandelsgesetz*, vagyis az értékpapír-kereskedelemtől szóló törvény (WpHG). A jogszabály legjelentősebb újítása az volt, hogy kötelezte az 5–10–25–50–75% arányban szavazati jogot szerző részvényt, hogy a részesedés megszerzését jelentse a pénzügyi felügyeletnek (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) (Baum, 2005:21), amely ezután a befolyásszerzés tényét nyilvánosságra hozza. A korábbi részvénytársasági jogi szabályozás a bejelentést csak 25–50%-os szavazati arány elérése esetén írta elő. Ráadásul az 1994-es WpHG extraterritoriális hatályú rendelkezése nemcsak a német társaságokra vonatkozik, hanem valamennyi olyan társaságra, amely Németországban székhellyel rendelkezik, illetve amelynek részvényeit az EU valamely értékpiacon kereskedik. Emellett a törvény fontos újításának számított, hogy a mindig is ellentmondásos megítélésű és nehezen azonosítható *bennfentes kereskedést* büncselekményként határozta meg (Goergen et al., 2004:20).

A társaságok átalakulásáról szóló törvényt (*Umwandlungsgesetz*, UmwG) 1994. október 28-án fogadták el. E jogszabály fő célkitűzése az volt, hogy lehetővé tegye a *társaságok hatékony szerkezetátalakítását*. Ennek megfelelően kivédte, hogy a társaságok átalakulását a kisebbségi részvényesek keresetindításával lehessen késleltetni. Az átalakulásról szóló határozati javaslat elfogadását 75%-os minősített többséghez kötötte. Ennek ellenére a részvénytársaságokról szóló *Aktiengesetz* (AktG)<sup>16</sup> rendelkezéseinek tükrében a kisebbségi részvényeseknek lehetőségük volt bírósághoz fordulni a határozat ellen, amellyel továbbra is késleltethették a társaság átalakulását. Az *Umwandlungsgesetz* (UmwG) ezért felülírta az *Aktiengesetz* rendelkezését, így a határozatot sérelmező



kisebbségi részvényesek kártérítésért fordulhatnak a bírósághoz, de az átalakulás késleltetésére már nincs lehetőségük (Krahen–Schmidt, 2004:273).

Társaságirányítási szempontból közvetett jelentőséggel bír, hogy a német verseny-törvény (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) az egyesülés és az akvizíciók mellett nagy hangsúlyt fordít a 25%-ot elérő vagy azt meghaladó befolyásszerzés versenyjogi minősítésére. Emiatt a 25%-ot elérő részvényblokkok adásvételének körülményeit a német versenyhatóság szigorú vizsgálat tárgyává teszi (Pasa–Benacchio, 2005).

A tőkepiacok fejlesztéséről szóló harmadik törvény (*Drittes Finanzmarktförderungsgesetz*) a szavazati jog gyakorlásának összefüggésében hozott újításokat 1998-ban. A törvény a jövőre nézve tilalmazta a szavazati jogok korlátozását, de a korábbi megállapodások hatályban maradhattak egészen 2000. június 1-jéig, amikor ezeket is hatályon kívül helyezték. A szavazati többletjogosultságok szintén tilalom alá estek, viszont a korábban szerzett szavazati többletjogok csak 2003. június 1-jén veszítették hatályukat. A német társaságok ennek ellenére továbbra is jogosultak olyan részvények kibocsátására, amelyek után *szavazati jog nem gyakorolható*, de csak a kibocsátott mennyiség 50%-át meg nem haladó mértékben. Emellett a *Drittes Finanzmarktförderungsgesetz* úttörőnek számított a részvények visszavásárlása és a részvényekre alapított vételi jogok (opciók) szabályozásának területén (Goergen et al., 2004:21).

A társaságok ellenőrzéséről és átláthatóságáról szóló törvény (*Gesetz zur Kontrolle und Transparenz in Unternehmensbereich*, KonTraG) 1998-ban lépett hatályba. A jogszabály mérföldkőnek számított a társaságok tőzsdei szerepvállalása és számviteli gyakorlata szabályozásának területén. Legfontosabb célkitűzése a felügyelőbizottságok hatékonyabb működésének elősegítése volt. A KonTraG biztosította, hogy a felügyelőbizottságok megerősödése által a menedzsment hatáskörei szűküljenek. Ez a német társaságirányítási rendszer egyik közismert vonása.

Ugyanakkor a KonTraG abból a szempontból formabontónak bizonyult, hogy a német társaságok számára megtiltotta a korábban széles körben elterjedt szavazatel-sőbbbségi részvények kibocsátását, illetve megtiltotta a szavazati jogok korlátozását. Ez a változás összhangba hozta a német szabályozást az ötödik társasági jogi irányelvtervezettel. Ugyanakkor feltétlenül ki kell emelni, hogy a szerzett jogok védelmének elve szerint a már korábban kibocsátott, szavazati többletet biztosító részvényeket nem volt kötelező átváltoztatni törzsrészvénné (Baums, 1998).

A tőkeemelés egyszerűsítéséről szóló törvény (*Kapitalaufnehmerleichterungsgesetz*) 1998-ban lépett hatályba, amely a német társaságokat nemzetközi számviteli sztenderdek alkalmazására kötelezte, mint az IAS<sup>17</sup> és GAAP<sup>18</sup> rendszerek. Emellett a *Kapitalaufnehmerleichterungsgesetz* szállította le a kisebbségi részvényesek keresetindítási jogához szükséges szavazatmennyiség minimumát, amely így a szavazatok korábbi 10%-a helyett így 5% lett (Goergen et al. 2004:21). Érdemes megjegyezni, hogy a kisebbségi jogok gyakorlását könnyítő tendencia globálisan érvényesül, ezt a gyakorlatot követte a magyar társasági törvény is a kisebbségvédelemről szóló rendelkezései között, ami azután változatlan formában került bele a 2013. évi Ptk. normaszövegebe is.

Az ellenséges társaságfelvásárlások önkéntes alapokon nyugvó német szabályozása 1995-ben kissé félresikerült, még azzal együtt is, hogy 1998-ban sor került a szabályok

módosítására. Számos nagy és tőkeerős társaság akadt ugyanis, amely nem követte a szabályozás által meghatározott legjobb gyakorlatot. (A szabályozás 50%-os és 75%-os részesedés megszerzését követően nyilvános vételi ajánlat tételét írta elő.)

Emiatt 2002. január 1-jén új német jogszabály lépett hatályba az ellenséges vállalatfelvásárlás szabályozása céljából, *Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz* (WpÜG) elnevezéssel. Az új szabályozás kötelező vételi ajánlat megtételére kötelezte a szavazatok 30%-át megszerző részvényt. E törvény széles terjedelemben szabályozza az akvizíciók lebonyolítását, beleértve az ellenséges vállalatfelvásárlásokat is, amelyek 2002 előtt gyakoribbak voltak. A jogszabály egyik részről lefekteti a *neutralitás alapelvét*, melynek értelmében az ellenséges vállalatfelvásárlás során a menedzsmentnek semlegesnek kell viselkednie.

Ennek meglepő módon ellentmond a törvény 33. §-a, amely arra kötelezi a menedzsmentet, hogy ellenséges vállalatfelvásárlás esetén a *társaság legjobb érdekei szerint járjon el*, amely magában foglalhatja a szükséges védelmi intézkedések megtételét. Ilyen lehet a részesedés kibocsátása barátságos vásárló számára (pl. elővásárlási jog vagy visszavásárlási jog kikötésével), ellenajánlat tétele az ajánlattevő részvényeire,<sup>19</sup> avagy az úgynevezett „koronaékszer-stratégia”.<sup>20</sup> Fontos viszont megjegyezni, hogy bármilyen védelmi intézkedés foganatosítása mellett is dönt a menedzsment, azzal szükségszerűen megszegi a neutralitás alapelvét.

Másrészt az ilyen intézkedéseket a német jog szerint csak a felügyelőbizottság jóváhagyásával lehet megtenni. Viszont a részvényesek 75%-os minősített többséggel – 18 hónapra, amely később meghosszabbítható – felhatalmazást adhatnak a menedzsmentnek az ellenséges felvásárlóval szembeni intézkedések foganatosítására (Baum, 2005:25–27).

Emellett a jogszabály rendelkezései nehézségeket gördítenek a *kisebbségi részvényesek kiszorítása* esetén gyakran alkalmazott halogatási stratégia útjába. Ilyenkor ugyanis a kisebbségi részvényesek keresetindítással igyekezhetnek késleltetni az egyesülést vagy az akvizíciót. A korábban ismertetett UmwG megközelítéséhez hasonlóan a WpÜG is a *pénzbeli kártérítés* irányába tereli a jogalkalmazókat. Emellett a 33. § megtiltja, hogy az ajánlattevő társaság úgynevezett „arany ejtőernyőket”<sup>21</sup> ajánljon fel a céltársaság vezetőinek. E rendelkezést nem kis részben a Mannesmann AG<sup>22</sup> ellenséges felvásárlása ihlette, amelyet a Vodafone bonyolított le (Baum, 2005:17), s amely valószínűleg a társaságok vezetőinek mögöttes megállapodása útján vált lehetővé.<sup>23</sup>

A 2002-es német adóreform következményeképpen sikerült elérni, hogy a rajnai kapitalizmus tekintélyes ékköveinek, a nagy részvénytársaságoknak a felaprózódása is megkezdődjön. Az adójogi változások ösztönözték a bankokat arra, hogy bátrabban értékesítsék korábban megszerzett koncentrált részesedéseiket a német társaságokban. A 2002. január 1-je előtt hatályba lépett reformokat megelőzően a pénzügyintézetek inkább részvényesi pozícióik megtartása mellett döntöttek az értékesítés kedvezőtlen adójogi vonzata miatt.

A szintén 2002-ben hatályba lépett, a tőkepiacok fejlesztéséről szóló negyedik törvény (*Vierte Finanzmarktförderungsgesetz*) a befektetővédelem alapelvét igyekezett erősíteni. Kiemelt figyelmet fordított a *piaci manipuláció* és a *bennfentes kereskedelem* sza-

bályozására, valamint a szervezett bűnözés pénzügyi vetületeinek – és kimondottan a pénzmosásnak – a visszaszorítására.

Theodor Baums professzor vezetésével 2000-ben kezdte meg nagyszabású munkáját ama kormányzati bizottság (*Regierungskommission*), amely a *Transparenz- und Publizitätsgesetz* (*TransPuG*) megalkotásáért volt felelős. Ez egy olyan salátatörvény lett, amely az AktG, valamint a HGB rendelkezéseit igazította hozzá az európai követelményekhez. A munkafolyamat célja az volt, hogy az önszabályozás alapelve meghonosodjon a német szabályozási környezetben is, valamint hogy a felügyelőbizottságok szerepét és ellenőrzési funkcióját megerősítse a menedzsment beszámolási kötelezettségének nyomatékosítása útján. Emellett a kitűzött célok között szerepelt, hogy az elektronikus távközlési eszközök használata nagyobb teret nyerjen a részvényesi jogok gyakorlásának elősegítése céljából. Ugyanakkor a jogszabály a menedzsment és a felügyelőbizottság tagjainak felelősségét valótlanná nyilvánosságra hozataláért kiterjesztette, mégpedig a korábbi zsinórmérték, a *szándékosság* mellett a *súlyos gondatlanság* esetkörüire is. Átgondolásra és ezzel egyidejűleg szigorításra is kerültek a *felügyelőbizottsági tagok összeférhetetlenségének* szabályai, hogy függetlenségük a jövőre nézve biztosabb alapokon állhasson.

Az átlátható működés elősegítése érdekében a bizottság célja az volt, hogy a részvényeseknek nagyobb rálátást biztosítson a menedzsment részvényopcióira és részvénytranzakcióira, valamint hogy általánosan kiszélesítse a vállalati vezetők részvényesek irányában fennálló beszámolási kötelezettségét. Emellett a bizottság jelentős hangsúlyt fordított a könyvvizsgálók függetlenségének biztosítására is.

Végül a TransPuG fontos kisebbségvédelmi intézkedést tett. A törvény úgy módosította az AktG 147. § rendelkezéseit, miáltal az 1% szavazatarányú részvényhányaddal (illetőleg a piaci értéken 100 000 euró értékű részvényt) <sup>24</sup> rendelkező tulajdonosok számára lehetőséget nyitott keresetindításra a társasággal szemben, ha a menedzsment vagy a felügyelőbizottság tagjai részéről csalárd magatartás vagy jelentős törvényszegés alapos gyanúja áll fenn (Baums, 2001).

A bizottság 2001. július 10-én napvilágot látott jelentése, a *Bericht der Regierungskommission Corporate Governance* képezte a 2002-es *Transparenz- und Publizitätsgesetz* alapját. Azonban a bizottsági munka egy másik – ajánlási szintű – normaanyagot is előkészített, hiszen hozzájárult az önkéntesség elvén alapuló *Deutscher Corporate Governance Kodex* (*Cromme Code*) megalkotásához.

A *Deutscher Corporate Governance Kodex* 2002. február 26-án lépett hatályba (Du Plessis et al., 2007:23–24), és azóta számos alkalommal módosult – legutóbb 2015. május 5-én. A *kódex comply or explain szabályozási szisztémával* törekszik a modern felelős társaságirányítási intézmények és tendenciák szabályozására (Baum, 2005:24). Ezek között kiemelt hangsúlyt kap a működés átláthatóságának és a beszámoló hitelességének biztosítása, a javadalmazás, a bizottságok rendszere, valamint a modern távközlési eszközök szélesebb körben történő alkalmazásának biztosítása a részvényesi jogok hatékony gyakorlásának érdekében.

Németországban jelenleg három fontos törvény szabályozza a *munkavállalók részvételi jogait* a társaságok irányítási rendszerében. Ezek közül az egyik az 1951. évi *Montan-*

*Mitbestimmungsgesetz*,<sup>25</sup> amely a szén- és acélipari dolgozók vonatkozásában határozta meg a részvételi szabályokat (Page, 2011:8). A másik a 2004. évi *Drittelbeteiligungsgesetz*,<sup>26</sup> amely többek között a felügyelőbizottság összetételét szabályozta, előírva, hogy tagjai egyharmadát a társaság munkavállalói közvetlenül választják meg, a fennmaradó kétharmadról viszont a részvényesek döntenek (Page, 2011:24). A legfontosabb a harmadik törvény, az 1976. évi *Mitbestimmungsgesetz*,<sup>27</sup> amelynek hatálya a *2000 főnél több munkavállalót foglalkoztató vállalatokra* terjed ki (Page, 2011:26). Ennek alapján kötelező a munkavállalók képvisellete a nagyvállalatok felügyelőbizottságában, mégpedig paritásos alapon. Vagyis minden egyes, a részvényesek által választott felügyelőbizottsági tagra jut egy, a munkavállalók által választott tag. A német felügyelőbizottságok szerepét nem szabad lebecsülni, hiszen a magyar jogi szabályozással és az ahhoz kapcsolódó gyakorlattal ellentétben, erős jogosítványokkal és széles hatáskörökkel rendelkeznek. Az AktG 84. § értelmében a felügyelőbizottság választja meg például az igazgatóság tagjait, akiknek a tevékenysége fölött ők gyakorolnak tényleges ellenőrzést. Emiatt pedig rendkívül lényeges, hogy a felügyelőbizottság működésében részt tudnak-e venni a társaság munkavállalói.

Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni a Volkswagen-botrányt mint a német társaságirányítási gyakorlat egyik állatorvosi lovát. A felügyelőbizottság részvényesek által választott tagjai ugyanis az alapítók leszármazottai, vagy hozzájuk köthető személyek közül kerültek ki, a szavazati jogok 90%-át pedig a részvényesek nagyon szűk csoportja birtokolta (Bryant–Milne, 2015). Ilyen erős függelmi viszonyok miatt a társaság vezetésének nehéz megőriznie a függetlenségét. Ez pedig végső soron megnehezíti a többi érdek becsatornázását a társaság irányításába.

Szintén lényeges a 2015-ben elfogadott, *Gesetz zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst* nevű törvény, amely többek között az AktG szabályait módosította, és amelynek rendelkezései megjelentek a *Deutscher Corporate Governance Kodex*ben is. Ez a törvény a nők és férfiak egyenlő részvételét írja elő a közszféra és a magánszféra vezető pozícióiban. Ennek megfelelően úgy módosította az AktG rendelkezéseit, hogy *kötelező kvótákat* írt elő a társaság felügyelőbizottságára vonatkozóan, valamint *célszámokat* határozott meg az ügyvezetés legfelsőbb szintjein (Goepfert–Rottmeier, 2015).

A francia felelős társaságirányítás számos jogforrásból táplálkozik. Ennek megfelelően, az egyes jogszabályok és ajánlások mellett figyelembe kell venni a bírói gyakorlatot is, amelynek a jogfejlesztésben jut meghatározó szerep (Alcouffe, 2000:130).

A francia társasági jog alapját a *Code de Commerce* rendelkezései képezik, amely azonban semmiképp *nem összekeverendő az 1807-es kereskedelmi törvénnyel*. Ugyanis a jelenlegi kereskedelmi kódexet 1999-ben fogadták el, amely felváltott számos korábbi kereskedelmi törvényt – többek között az 1966-os társaságokról szóló törvényt is. Az új jogszabály rendelkezései azonban csak 2000-től léptek hatályba.<sup>28</sup> A 2000-es évek elejéről három jelentős jogszabályt kell kiemelnünk, amelyek meghonosították a felelős társaságirányítás gondolatkörét a francia társasági jogban, mégpedig: a 2001-es *loi sur le nouvelles régulations économiques* (NRE); a 2003-as *loi de sécurité financière*; valamint a 2005-ös *loi pour la confiance et la modernisation de l'économie*.

A 2001-es *loi sur le nouvelles régulations économiques* (NRE) a fenntartható pénzügyi és gazdasági fejlődés feltételeinek megteremtését célozta meg a pénzügyi rendszer viszonylatában, a versenyszabályokra, valamint a társasági jogra vonatkozóan (Storck, 2004:39). A korábbi szabályozással összhangban, a jogszabály az igazgatóságon belüli hatalommegosztásra és hatásköri kérdésekre fókuszál. Célul tűzte ki a transzparencia növelését – tekintettel a javadalmazás kérdéskörére is –, valamint a kisebbségi részvényesek jogainak megerősítését.

A 2003-as *loi de sécurité financière* a pénzpiacokkal szembeni 2002–2003-as bizalomvesztésre adott válasz volt a francia jogalkotó részéről. E bizalomvesztés forrásai az unalomig ismételt *2002-es dotcombuborék*, valamint nagy amerikai vállalati botrányok voltak – köztük az Enron és a Worldcom –, amelyek globális viszonylatban ingatták meg a befektetők bizalmát. E francia jogszabály a *tőkepiacok ellenőrzésére* helyezte a hangsúlyt, amelynek legfontosabb eszköze a *tőkepiaci hatóság* felállítása (*Autorité des Marchés Financiers – AMF*) volt. Szintén kiemelendő, hogy a befektetők védelme érdekében hatékonyabb ellenőrzési rendszer kialakításáról is rendelkezett, mégpedig a *Haut Conseil du Commissariat aux Comptes* felállításával (AMF, 2003), amely testületet a könyvvizsgálók ellenőrzésére hoztak létre. A jelenség tükörképe volt az Egyesült Államokban végbe ment folyamatoknak, a cél pedig Franciaországban is a könyvvizsgálói függetlenség erősítése volt annak érdekében, hogy a befektetők informatív és hiteles pénzügyi beszámolókat kaphassanak kézhez. Vagyis a 2003-as reformcsomagról elmondhatjuk, a könyvvizsgálati szempontokon túl is sok párhuzamosságot mutat az amerikai 2002-es *Sarbanes-Oxley Act*tel, sőt teljes mértékben illeszkedik abba a 2002-t követő nemzetközi jogalkotási hullámba, amely világszerte együtt járt az amerikai gazdasági jogi megoldások transzplantációjával.

A 2005-ös *loi pour la confiance et la modernisation de l'économie*-ről elmondható, hogy európai sztenderdek szerint próbálta meg modernizálni a francia társasági jogot.<sup>29</sup> A törvény alapvetően a joganyagok két csoportjára nézve állapított meg normákat. Egyfelől a részvényesekkel kapcsolatban hozott újdonságokat, másfelől az igazgatók javadalmazási és elszámoltathatósági kereteit kívánta újra kijelölni. Többek között ennek a törvénynek volt köszönhető, hogy a közgyűlési részvétel immáron telekommunikációs eszközök útján is lehetségessé vált, de részvényesi szempontból szintén nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a változást sem, amely a rendkívüli közgyűlés első alkalommal történő összehívásának kezdeményezéséhez szükséges szavazati arányt leszállította 25%-ra, a második körben történő összehívásához pedig 20%-ra. A *transzparencia követelményének* érvényesítése szempontjából kiemelendő, hogy a társaság elnökének – aki vagy a felügyelőbizottság elnöke, vagy a monista rendszerben az igazgatótanács elnöke – beszámolási kötelezettséget írt elő a belső irányítási folyamatokról. Szintén az átláthatóság kiterjesztése érdekében írta elő a törvény mindazon *bejelentési kötelezettségeket*, amelyeket a szavazati jog 15%, 25%, 90% és 95%-nak megszerzésekor kell megtenni. Szintén fontos előrelépés volt az *igazgatói javadalmazási rendszer* átláthatóvá tétele terén, hogy a társaság pénzügyi jelentésében kötelezően feltüntetendővé tették a javadalmazás összetételét alkotó elemeket, többek között a végkielégítésre vonatkozó megállapodásokat is (AMF, 2005).

Végezetül érdemes megemlíteni a felelős társaságirányítás szempontjából lényeges büntetőjogi szabályokat, amelyek egyaránt megtalálhatóak a *Code de Commerce*-ben és a *Code du Travail*-ban. Ezek a szabályok olyan magatartásokat tilalmazznak, mint a bennfentes kereskedelem, a hűtlen kezelés, de különösen érdekes, hogy a francia jogalkotó tilalmazza a munkavállalók képviselőjének akadályozását is (*délit d'entrave*). E szabály alapján az is bűncselekménynek minősül, ha például egy csoportos létszámleépítést a munkavállalók megkérdezése nélkül kívánnak végrehajtani, ahogyan például a Marks & Spencer francia leányvállalata esetében történt (Snyder, 2007:241–242).

## KÖVETKEZTETÉSEK

Összegzésképpen elmondható, hogy mind a német, mind pedig a francia társaságirányításra vonatkozó szabályok fejlődése hasonló ívet írt le a 1990-es évektől kezdődően. Meg kell említeni, hogy mindkét ország esetében fontos vívmánynak számít a felelős társaságirányítási kódexek megalkotása. Mindkét ország esetében hasonlóan magas színvonalon igyekeznek védeni a munkavállalók képviselői jogát a társaságirányításban, azonban az alkalmazott eszközök eltérnek. A franciák esetében például megjelenik a büntetőjog eszköze is, míg a németeknél megmaradnak a munkajog eszközeinél. Fontos eltérés, hogy a német kódex ajánlási jellege ellenére mégis kötelezően alkalmazandónak számít, míg Franciaországban a „comply or explain”, vagyis a „tartsd be, vagy indokold meg az eltérést” elve jobban érvényre jut.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az írás az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-IV. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.
- <sup>2</sup> Friedrich Flick (1889–1972) tekinthető a dinasztia alapító atyjának. A család fénykorában érdekeltségekkel rendelkezett szén- és acélipari konglomerátumokban, valamint a Daimler AG-ben is. Felemelkedésük ideje a weimari köztársaság idejére tehető. A második világháború során a cégbirodalom kényszermunkásokkal termelt, ami miatt a nürnbergi perben Friedrich Flicket bűnösnek mondta ki, de büntetését nem töltötte le. A család a 80-as években felszámolta ipari érdekeltségét.
- <sup>3</sup> A Krupp családról már a 16. századi krónikák is említést tesznek. Igazán jelentőssé azonban csak a 19. század végétől váltak, amikor is Alfred Krupp ágyúit megalapozták a család hírnevét a francia–német háborúban. A családnak jelentős acél- és gépipari érdekeltségei voltak a világ számos táján. A Krupp által gyártott fegyvereket mindkét világháború során bevetették. A Friedrich Krupp AG az 1960-as években került ki a család irányítása alól, majd 1999-ben egyesült a Thyssen AG-vel, ThyssenKrupp néven.
- <sup>4</sup> A Thyssen család rendkívül széles portfólióval rendelkezett, a gépipartól kezdve a bankszektoron át mindenhol voltak érdekeltségeik. Az 1940-es évekre Fritz Thyssen kezében volt a világ legnagyobb acélipari kartellje. A második világháború után Thyssen AG néven alapította újra cégét. Jelenleg ThyssenKrupp néven a világ legnagyobb acélipari vállalata, legnagyobb részvényese pedig az Alfred Krupp von Bohlen und Halbach Alapítvány.
- <sup>5</sup> Németországban 2014-ben a lezárt vállalatfelvevásárlási tranzakciók száma 897 volt, ami 2015-ben 950-re növekedett. Ezzel szemben ugyanebben az időszakban nagyságrendileg 10 000 vállalatfelvevásárlást bonyolítottak le az Egyesült Államokban. 2014–2015-ben a német tőkepiacon két ellenséges vállalatfelvevásárlás történt, szemben az Egyesült Államok 30-36 tranzakciójával (Wallwitz–Petrovicki, 2016; Cochran–Banerjee, 2016).
- <sup>6</sup> A 200 legnagyobb jegyzett vállalat közül 30 még mindig családi tulajdonban volt a 90-es évek elején. Lásd Mojuyé, 2000:87.

- <sup>7</sup> Jean-Baptiste Colbert (1619–1683) francia államférfi és gazdaságpolitikus.
- <sup>8</sup> A merkantilista gazdaságpolitika a 17. században alakult ki, központi gondolata a nemesfém-többlet országos felhalmozásán és az országból történő kiáramlásának megakadályozásán alapult.
- <sup>9</sup> Az egyik leghíresebb a Renault esete, amit a második világháborút követően 1945-ben államosítottak. Ennek legfőbb oka az volt, hogy az alapító testvérek közül Louis Renault-t kollaborációval gyanúsították. Ugyanis a gyár a német megszállás alatt sem állította le a termelést, amivel pedig a német hadigépezetet segítette. Louis Renault mindenféle büntetőeljárás lefolytatása nélkül börtönbe került, ahol rövidesen meg is halt anélkül, hogy hivatalosan megvádolták volna. Lásd BBC News Europe, 2011.
- <sup>10</sup> Grand École-nak nevezzük mindazon felsőoktatási intézményeket, amelyek egyetemi fokozattal meg egyező szintű végzettséget adnak. Ezen iskolák közös jellemzője a magas színvonalú oktatás, amelyek javarészt mérnöki tudományokat oktatnak, de számos menedzsmenttudományi, valamint államigazgatás-tudományi profillal rendelkező iskola is megtalálható. A Grand École-ok sokáig csak a legtehetősebbek számára voltak elérhetőek, így a hallgatói kör leginkább a társadalmi elit tagjai közül került ki.
- <sup>11</sup> Elmondható, hogy a 90-es években a tőzsdén jegyzett társaságoknak csak nagyjából a 2%-a választotta a kétszintű társaságirányítási formát.
- <sup>12</sup> Az ügy tárgya az angol Marks & Spencer cég franciaországi leányvállalatánál jogszerűtlenül végzett csoportos létszámleépítés volt. A cég ugyanis a gazdasági nehézségekre hivatkozva meg kívánta szüntetni az Anglián kívüli érdekeltségeit, de erről nem megfelelően tájékoztatták a munkavállalókat. Ennek hatására fellángoltak a viták arról, hogy profitábilis cégeknél megengedhető-e a létszámleépítés, hogy ezzel is javítsák a vállalat mutatóit. (Így tett ugyanebben az időszakban például a Michelin és Danone is). Lásd Henley, 2001a; Buerkle, 2001.
- <sup>13</sup> Az Elf olajcégről a 90-es évek közepén bebizonyosodott, hogy burkolt módon „gyarmatosításra” használta a francia állam. Többek között a cég azért fizetett le afrikai államfőket, hogy az olajkitermelést ne a britek, hanem a franciák végezzék. A német újraegyesítésből sem maradtak ki, hiszen kenőpénzek ellenében megszerezték egy keletnémet olajfinomítót is. Ezek az ügyletek mind a francia elnökök tudomása és hallgatólagos jóváhagyása mellett történtek, ami jól példázza a francia állam és a nagyvállalatok összefonódását. Lásd Henley, 2001b.
- <sup>14</sup> Az állami tulajdonban lévő Crédit Lyonnais bankkal összefüggésben két nagyobb botrány ismeretes. Az egyik, hogy az 1980-as években a bank holland leányvállalata kenőpénz fejében olasz üzletemberek számára nagy összegű hiteleket folyósított azért, hogy megvásárolják az MGM filmstúdiót, amelynek a pénzt módreszenen elsikkasztották. Az előbbi csak egy példa az 1980-as években felelőtlenül bőkezű hitelezési politikának, amelynek nyomán az 1990-es évek elején fellépő recesszió miatt fizetéképtelenség szélére sodródott a bank. A francia kormány ezért igyekezett megszabadulni tőle, így a frissen kinevezett Jean Peyrelevade fő feladata a privatizáció előkészítése volt. Eközben a bank igyekezett tovább terjeszkedni, amely során megszerezte a kaliforniai Executive Life Insurance Co.-t, mindezt az amerikai törvényt kijátszva, a vállalat vezetésének tudtával. Ennek az eredménye egy, az Egyesült Államokban megindított büntetőeljárás lett. Lásd McClintick, 2003.
- <sup>15</sup> A 2000-es évek vállalati botrányai éreztették hatásukat Európában is. A Vivendi Universal SA, miután az egykori vízközmű-szolgáltató cégből médiaipari óriássá vált, részvényei látványos zuhanásba kezdtek, mivel az ambiciózus terjeszkedési politika felemésztette a társaság bevételeit. Ebből a szempontból kifejezetten hasonlított az Amerikában kipattant botrányokra, hiszen itt is fontos szerepet játszott az átláthatatlan könyvelésből származó bizonytalanság a befektetők részéről, ami végső soron elfedte a valós pénzügyi helyzetet. Lásd: Trefgarne, 2002.
- <sup>16</sup> Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Mai 2016 (BGBl. I S. 1142) geändert worden ist.
- <sup>17</sup> International Accounting Standards: az 1973-ban alapított International Accounting Standards Commission (IASC) által kidolgozott számviteli alapelvek. 2001-től kezdődően az IASC jogutódja, az International Accounting Standard Board (IASB) megkezdte működését, ezzel pedig az IAS szabályait az International Financial Reporting Standards (IFRS) szabályai fokozatosan felváltották (Zeff, 2012).
- <sup>18</sup> GAAP – Generally Accepted Accounting Principles (Általánosan Elismert Számviteli Alapelvek az Egyesült Államokban). A 2002-es Sarbanes-Oxley Act.

- <sup>19</sup> Az úgynevezett pac-man stratégia.
- <sup>20</sup> Selling the crown jewels – a koronaékszer (valamely illusztris társaság jelentős részvénypaketjének) értékesítése vagy felajánlása, hogy elvonja az ellenséges felvásárló társaság pénzügyi eszközeit (vásárlóerejét) a saját részvényekről.
- <sup>21</sup> Golden parachute – az arany ejtőernyő, nagy összegű végkielégítés vagy más jogcímen juttatott kompenzáció, amelyet a távozó menedzserek számára fizet a társaság, amelyet a nem bizonyított feltételezések szerint Klaus Esser és a Mannesmann AG többi igazgatója kapott a Vodafone-tól.
- <sup>22</sup> 1890-es alapítású acélpipari részvénytársaság, düsseldorfi székhellyel, amely számos társaságot felvásárolva széles tevékenységi kört felölelő konglomerátummá nőtt.
- <sup>23</sup> A vállalatfelvásárlás igen ellentmondásos körülmények között zajlott, tekintve hogy lebonyolítása során Klaus Esser és a többi igazgató feltehetően megállapodást kötött az ellenséges felvásárló Vodafone menedzsmentjével. Németországban azelőtt sosem sikerült külföldi társaságnak hasonló nagyságrendű vállalatfelvásárlást lebonyolítania.
- <sup>24</sup> Fontos megjegyezni, hogy mára már az előírt tulajdoni hányad 10%-ra emelkedett, és piaci értékének el kell érni az 1 000 000 eurót.
- <sup>25</sup> Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 801-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.
- <sup>26</sup> Drittelbeteiligungsgesetz vom 18. Mai 2004 (BGBl. I S. 974), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.
- <sup>27</sup> Mitbestimmungsgesetz vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.
- <sup>28</sup> Lásd Code de Commerce, [www.lexinter.net/JF/code\\_de\\_commerce.htm](http://www.lexinter.net/JF/code_de_commerce.htm).
- <sup>29</sup> Többek között e törvény hatására jelent meg a francia társasági jogban az Európai Részvénytársaság (Societas Europea) jogintézménye is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alcouffe, Christiane (2000): Judges and CEOs: French Aspect of Corporate Governance, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 9, No. 2, 127–144, <https://doi.org/10.1023/a:1018774617606>.
- AMF (2003): *La création de l'Autorité des marchés financiers*. AMF, [www.amf-france.org/en\\_US/Reglementation/Textes-nationaux/Reformes/La-creation-de-l-Autorite-des-marches-financiers.html#title\\_paragraph\\_0](http://www.amf-france.org/en_US/Reglementation/Textes-nationaux/Reformes/La-creation-de-l-Autorite-des-marches-financiers.html#title_paragraph_0).
- AMF (2005): *La loi de confiance et de modernisation de l'économie*. AMF, [www.amf-france.org/en\\_US/Reglementation/Textes-nationaux/Reformes/La-loi-de-confiance-et-de-modernisation-de-l-economie.html?langSwitch=true#title\\_paragraph\\_0](http://www.amf-france.org/en_US/Reglementation/Textes-nationaux/Reformes/La-loi-de-confiance-et-de-modernisation-de-l-economie.html?langSwitch=true#title_paragraph_0).
- Aste, Lauren J. (1999): Reforming French Corporate Governance: A Return to the Two-Tier Board? *George Washington Journal of International Law and Economics*, Vol. 32, No. 1, 1–72.
- Baum, Harald (2005): Change of Governance in Historic Perspective: The German Experience. In: *Corporate Governance in Context. Corporations, States, and Markets in Europe, Japan, and the US*. Eds. Klaus J. Hopt et al., Oxford University Press, Oxford. 3–29, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199290703.003.0001>.
- Baums, Theodor (1998): Corporate Governance in Germany. Kézirat, Universität Osnabrück, [www.jura.uni-frankfurt.de/43029805/paper70.pdf](http://www.jura.uni-frankfurt.de/43029805/paper70.pdf).
- Baums, Theodor (2001): Reforming German Corporate Governance: Inside a Law Making Process of a Very New Nature, Interview with Professor Dr. Theodor Baums. *German Law Journal*, Vol 2, No. 12.
- BBC News Europe (2011): Renault heirs challenge 1945 car firm's nationalisation. <http://www.bbc.com/news/world-europe-16190935>.
- Beyer, Jürgen – Hoppner, Martin (2003): The disintegration of organised capitalism: German corporate governance in the 1990s. *West European Politics*, Vol. 26, No. 4, 179–198, <https://doi.org/10.1080/01402380312331280738>.



- Bryant, Chris – Milne, Richard (2015): Volkswagen's 'uniquely awful' governance at fault in emissions scandal. *CNBC*, 4 October, [www.cnbc.com/2015/10/04/volkswagens-uniquely-awful-governance-at-fault-in-emissions-scandal.html](http://www.cnbc.com/2015/10/04/volkswagens-uniquely-awful-governance-at-fault-in-emissions-scandal.html)
- Buerkle, Tom (2001): Store Closings In France Raise Storm Over Jobs. *International Herald Tribune*, April 4.
- Cochran, Eric – Banerjea, Robert (2016): *USA Mergers & Acquisitions 2016*. 5th Edition, Global Legal Insights.
- Connolly, Kate (2008): VW boss says he did not know of perks and prostitutes. *The Guardian*, 10 January, [www.theguardian.com/business/2008/jan/10/transport.volkswagen](http://www.theguardian.com/business/2008/jan/10/transport.volkswagen).
- Du Plessis, Jean J. et al. (2007): *German Corporate Governance in International and European Context*. Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg.
- Esterl, Mike – Crawford, David (2008): Ex-Siemens Manager Sentenced. Feldmayer Fined but Jail Time Is Suspended in Case Over Payments to Labor Group. *The Wall Street Journal*, 25 November, [www.wsj.com/articles/SB122755280839153779](http://www.wsj.com/articles/SB122755280839153779).
- Ercey, Zsombor – Szilovics, Csaba (2010): Innovation in Tax Systems. In: *Szellemi tőke mint versenylény, avagy a tudásmenedzsment szerepe a versenyképességben*. Harsányi János Szakkollégium, Selye János Egyetem, Lifelong Learning Magyarország Alapítvány konferenciakiadványa, Lifelong Learning Alapítvány, Budapest.
- Goepfert, Burkard – Rottmeier, Daniela (2015): Law on Equal Participation of Women and Men in Leadership Positions in the Private and Public Sector. Baker McKenzie.
- Goergen, Marc – Manjon Antolin, Miguel C. – Renneboog, Luc (2004): *Recent Developments in German Corporate Governance*. ECGI – Finance Working Paper No. 41/2004 (Revised); CentER Discussion Paper Series No. 2004-123 (Revised), 20, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.539383>.
- Henley, Jon (2001a): France cracks down on 'stock market redundancies'. *The Guardian*, [www.theguardian.com/money/2001/apr/25/business.personalfinancenews](http://www.theguardian.com/money/2001/apr/25/business.personalfinancenews).
- Henley, Jon (2001b): France pursues bigger picture in Elf scandal. *The Guardian*, [www.theguardian.com/world/2001/jun/02/jonhenley](http://www.theguardian.com/world/2001/jun/02/jonhenley).
- Hopt, Klaus J. (2004): Board Models in Europe – Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 1, No. 2, <https://doi.org/10.1515/ecfr.2004.1.2.135>.
- Jungmann, Carsten (2006): The Effectiveness of Corporate Governance in One-Tier and Two-Tier Board Systems – Evidence from the UK and Germany. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 3, No. 4, 426–474, <https://doi.org/10.1515/ECFR.2006.019>.
- Kecskés András (2011): *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. HVG-Orac, Budapest.
- Krahnen, Jan P. – Schmidt, Reinhardt H. (2004): *The German Financial System*. Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/0199253161.001.0001>.
- Lentner Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban (Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés)*. Szerk. Auer Ádám, Papp Tekla, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest.
- Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor (2015): Corporate Social Responsibility in the Banking Sector. *Public Finance Quarterly*, Vol. 60, No. 1, 95–103.
- Li, Maohua – Zéman, Zoltán – Li, Jing (2016): The Impact of CSR on Chinese Economic Development. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 4, 500–515.
- McClintick, David (2003): Inside the Crédit Lyonnais Scandal. *Institutional Investor*, November 11, [www.institutionalinvestor.com/article/1026725/inside-the-crdit-lyonnais-scandal.html?ArticleId=1026725&single=true](http://www.institutionalinvestor.com/article/1026725/inside-the-crdit-lyonnais-scandal.html?ArticleId=1026725&single=true).
- Mertens, Hans-Joachim – Schanze, Erich (1979): The German Codetermination Act of 1976. *Journal of Comparative Corporate Law and Securities Regulation*, Vol. 2, No. 1, 75–88.
- Mojuyé, Benjamin (2000): French Corporate Governance in the New Millenium: Who Watches the Board in Corporate France? *Columbia Journal of European Law*, Vol. 6, No. 1, 73–113.
- Page, Rebecca (2011): *Co-determination in Germany – A Beginner's Guide*. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspaper 33.

- Pasa, Barbara – Benacchio, Gian Antonio (2005): *The Harmonization of Civil and Commercial Law in Europe*. Central European University Press, Budapest–New York.
- Snyder, Laura (2007): Filling a position of corporate governance in France: a practical introduction. *Corporate Governance*, Vol. 7, No. 3, 238–250, <https://doi.org/10.1108/14720700710756526>.
- Storck, Michel (2004): Corporate Governance à la Française – Current Trends. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 1, No. 1, 36–59, <https://doi.org/10.1515/ecfr.2004.1.1.36>.
- Trefgarne, George (2002): Universal Disaster as Vivendi Crumbles. *The Telegraph*, 3 July, [www.telegraph.co.uk/finance/markets/2767010/Universal-disaster-as-Vivendi-crumbles.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2767010/Universal-disaster-as-Vivendi-crumbles.html).
- Tüngler, Grit (2000): The Anglo-American Board of Directors and the German Supervisory Board – Mariottes in a Puppet Theatre of Corporate Governance or Efficient Controlling Devices? *Bond Law Review*, Vol. 12, No. 2, 230–269.
- Wallwitz, Sebastian – Petrovicki, Kolja (2016): *Germany Mergers & Acquisitions 2016*. Global Legal Insights.
- Wolff, Lutz-Christian (2005): Self-Governance German-style: Comply or Explain... But, If You Explain We Will Make You Comply. *Corporate Governance Law Review*, Vol. 1, No. 3, 371–383.
- Zeff, Stephen A. (2012): The Evolution of the IASC into IASB, and the Challenges it Faces. *The Accounting Review*, Vol. 87, No. 3, 807–837, <https://doi.org/10.2308/accr-10246>.
- Zéman Zoltán – Tóth Antal – Majoros György (2003): A konzern típusú vállalatcsoportok irányításának újszerű stratégiai kihívásai. *Pénzügyi Szemle*, Vol. 48, No. 8, 775–790.

*Tóth Zoltán József*

# Az Egyesült Államok alkotmányának kartális és történeti jellege

## Unwritten and Written Features of the Constitution of the United States



### *Összefoglalás*

Az alkotmányok között a legkonzervatívabbnak az Egyesült Államok alkotmánya tekinthető, amely több mint két évszázada tartja fenn a rendet, az igazságot és szabadságot, miközben az egymást követő írott alkotmányok Európában, Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában a 19. és 20. században egymás után válnak használhatatlanná, illetve az eredetihez képest felismerhetetlen módosításokon esnek keresztül. A korai amerikai alkotmányjogban Edmund Burke nézetei domináltak.

**Kulcsszavak:** alkotmány, konzervatív, történetiség, konszenzus

### *Summary*

The most conservative of all constitutions, the Constitution of the United States has upheld order, justice, and freedom for more than two centuries, while the successive written national constitutions of Europe, Asia, Africa and Latin America, drawn up during the 19th and 20th centuries, have collapsed or have been altered out of recognition. Edmund Burke's views came to dominate early American constitutional law.

**Keywords:** constitution, conservative, historicity, consensus

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánytörténete, az ország történetének tükréként és alakítójaként, a múlt örökségével nem terhelt új ember és új világ megalkotásának története a progresszió és a haladás, a fejlődés jegyében. Ez az a küldetés, amit az Egyesült Államoknak be kell töltenie az egész világ történetében. Ez a gondolat utópiaként már Francis Bacon (1561–1621) *Nova Atlantis (Új Atlantisz)* című művében megfogalmazódott, amely egy olyan ország vízióját vetítette előre éppen az első észak-amerikai kolóniák létrejöttékor, amely a múlt által nem terhelt, a gépies, korlátok nélküli technikai és társadalmi fejlődés állama egy távoli földrajzi helyen (Bacon, 1995). A megismerés ebben a világban a gyakorlati tapasztalaton és az egyes megtapasztalt „reáliákból” induktív módon következtet az általánosra. Az új ember, új világ által létrehozott boldogságkor eljövetele a teljesen új megalkotásával és a felvilágosodás forradalmi lendületének szükségesség alkalmazásával valósítható meg.

Az Amerikai Egyesült Államok másik tradíciója a hagyomány megőrzése, a kialakított és a hétköznapi családi és közösségi rendjében elért és megélt, alkalmazott jogok, szabadságok megőrzése (*conservare* = megőrzés). Ez a rend az életet átfogó és alakító, közösséget szervező biblikus, vallásos és hitbéli hagyományok gyakorlati rendje, amely mögött az általános örök isteni törvények és a generációs hagyományok állnak. Az általános isteni-természetjogi törvények igazolják és tükröt mutatnak a hétköznapi gyakorlat igazságainak. A Biblia, a brit jogi és (jog)filozófiai, valamint politikai örökség konzervatív világi rendje és életérzése ez, amely nem kívánja a francia–német felvilágosodásból fakadó eszmék exportálását se magának, se a világ más tájai felé. A boldogság jogát és lehetőségét a hagyomány megőrzése és a forradalmi átalakulással szembeni organikus változások biztosíthatják, ahogy a történelem is igazolja a tökéletes és a tökéletesebb alkotmány megalkotásával is (Kirk, 1990).

Ez a két történeti örökség határozza meg az amerikai alkotmányjogi-jogtörténeti-politikai gondolkodást, amelyet jól szimbolizál az amerikai művészeti és építészeti hagyomány is: máig egyszerre alkalmazza a brit koloniál és viktoriánus stílust az antik római-görög építészeti hagyománnyal, továbbá az olasz reneszánsz építészet stílusát, valamint ezzel egyidejűleg a nemzetközi, majd globális üzleti és politikai világ korlátlan fejlődését és erőt hirdető felhőkarcolók és az absztrakt stílus építészetét (Egedy, 2014:231–253).

Az Egyesült Államok alkotmánya (elfogadása: 1787) földünk legrégebbi hatályban lévő, a történeti-íratlan alkotmány jellegzetességeit is magán hordozó, kartális-írott alkotmánya. A másik legrégebbi hatályban lévő alkotmány a történeti-íratlan angol alkotmány, amelynek egyes intézményei, írott és szokásjoga az amerikai alkotmány egyik előzménye. Miután az Egyesült Államok alkotmánya elfogadása és ratifikálása óta folyamatosan hatályban van, és közjogi intézményei és szabadságjogai (legfeljebb kiterjesztő értelmezésében) alapvetően nem változtak, az amerikai alkotmányjog ismerete annak történetiségétől el nem választható (Kirk, 1990:4–17).

## A BRIT ÖRÖKSÉG GYÖKEREI

Az Egyesült Államok alkotmány- és politikátörténetének első meghatározó dokumentuma a John Smith vezette „zarándokatyák” által a *Mayflower* fedélzetén elfogadott

„Mayflower-szerződés” (Mayflower Compact). Ez rögzíti, hogy új gyarmatot alapítanak Virginiában, és meghatározzák az Újvilágban létrehozott közösségük önként vállalt és követett együttélési, politikai szabályait, melyek többek között: a biblikus elvekből levezetett kiválasztottság, a jogegyenlőség, a közjó és a királyi alattvalóként az önkormányzatiság joga az öngazgatás és a törvényhozás területén, valamint a tulajdonjog fontossága, mint a személyi szabadság garanciája. Általánosan elfogadott, hogy ez a dokumentum már magában foglalja az amerikai alkotmányosság egyes meghatározó alapelveit (Egedy, 2016:57–62).

A gyarmatokat megalapító gyarmati szerződések, a gyarmatok alapítólevelei, alapokmányai is az Egyesült Államok alkotmányának előzményei. (Rhode Island 1663-as alapítólevele az amerikai függetlenségi háború után is hatályban maradt, ezért ennek az államnak az alkotmánya tekinthető a legrégebbi tagállami alkotmánynak.) Ezek a „charterek” a 17. századtól a gyarmatokon élő telepesek „elidegeníthetetlen jogait” foglalták magukban, és a gyarmat intézményrendszerére vonatkozó egyes szabályokat. (Az első képviselői gyűlést az amerikai gyarmatokon Virginia 3. chartája, az 1621-es Ordinance and Constitution alapítja meg.) Jellemzően az egyes gyarmatokon nem hoztak létre állami egyházakat, de minden gyarmatnak volt olyan vallási közössége és egyháza, amely annak a szokásait, közéletét meghatározta. (Ez jellemző maradt egészen a 20. századig.) A gyarmatokon a 17–18. században kialakult az az alkotmányos szemlélet, hogy a brit jogi hagyomány alapján a személyes jogok napi gyakorlását és a szokásokat a bíróságok védik, a közösségek jogait viszont, amely sokkal inkább amerikai hagyomány, egy egységes szerkezetbe foglalt, a szuverenitással rendelkező hatalom által elfogadott, illetve jóváhagyott alapokmány, alapítólevél biztosítja.

A gyarmati kor jogrendjére jellemző, hogy alapvetően nem lehetett ellentétes a brit jogrenddel, ugyanakkor a gyarmati jogot befolyásolta az egyes kolóniák különböző vallási háttere, valamint a nem brit eredetű lakosság (holland, francia stb.) szokásait is integrálta, azok autonóm jellegének elismerésével. A vallás, az Istenben való hit, a természetjogi jogértelmezés alapvető háttere, azaz a jogrend elismerte az Istentől származó abszolút igazság világhormányzó létezését. A jog, a hatalom és az erkölcs végső forrása és igazolása a Biblia volt. A protestáns eredetű közösségszerveződés elvárta az egyén részvételét a közösség formálásában; így a jog is elsődlegesen az egyének akaratából érvényesül, amit az állam elfogad. A jogrend alakulása alapszabályának tekintették, hogy azok gyűjteményes dokumentumokban, szerződésekben, chartákban, valamint törvénykönyvekben jelenjenek meg, és legyenek általánosan elfogadottak. Ezek a jogszabálygyűjtemények, amelyek a magánosok egymás közötti viszonyát és az állam és a magánosok közötti, elsősorban mellérendelt jogviszonyokat szabályozták, a szokásjogban már megjelent elveket rögzítették (a Mayflower-szerződés, az első gyarmati központban összefoglalt plymouthi törvénykódex 1636-ból, valamint a 1641-es massachusettsi Body of Liberties deklaráció). Ezekben a dokumentumokban a közjóra törekvés, a tulajdon szabadsága, a szabad és egyenlő örökítés szabadsága, a szólás-szabadság, a polgári házasság, a nők jogi alanyiségének az európai gyakorlatnál szélesebb elismerése (például a szabad földtulajdonlás joga és az öröklési jog területén) szerepel (Képes, 2003).

## A FÜGGETLENSÉGI NYILATKOZAT

Az Amerikai Egyesült Államokat a függetlenségi háború alatt megalapító Függetlenségi nyilatkozatot az európai felvilágosodás gondolkodói által átformált természetjogot elismerő filozófia, valamint a társadalmi szerződés által megalkotott állami-politikai hatalom szellemi háttere alapján fogalmazták meg (Kirk, 1990:17–35). A természetjogi felfogás szerint az emberek alkotta jog (ún. pozitív vagy tételes jog) felett létezik egy, nem emberek által létrehozott örök jog, és ezért nem vitatható, ugyanakkor az ember alkotta jogot korlátozó, a világ és az ember természetéhez, teremtettségéhez kapcsolódó szabályok ezek, a természetes rend szabályai. A felvilágosodás előtti természetjogi koncepció ezt összekötötte, a szabad akaratot meg nem kérdőjelezve, az üdvösségre törekvéssel, mivel a személy boldogsága nem korlátozódik a földi létre. Ez a felfogás nem a modern szekularizált politikai szabadságjogok kibontakozásában látta a természetjog, a közjó megvalósulásának feltételét. A korábbi felfogás szerint az egyháznak és az államot vezetőknak elsődleges felelősségük biztosítani a természetjog hit és vallás általi, hétköznapi és közéleti érvényesülését, mert különben az ember rosszra hajló természete pusztulásba visz. A felvilágosodás szerint azonban az elidegeníthetetlen emberi jogokat és érvényesülésüket csak az emberek által társadalmi szerződéssel létrehozott kormányzat tudja biztosítani. A felvilágosodás természetjogi koncepciója összekapcsolódik a társadalmi szerződés jogelméleti, politikai gondolatával. A természetjog felvilágosodáshoz köthető koncepciója a tételes jog felett álló örök elveket nem a biblikus-szagrális hagyományból, hanem a filozófia Istentől független vagy éppen azzal szembeni lételméleteiből vezeti le.

A Függetlenségi nyilatkozatban megfogalmazott alapelv, hogy Isten az embereket elidegeníthetetlen jogokban részesítette, amely jogokról lemondani nem lehet, és azok senki által el nem vonhatóak. Ezek az alapvető jogok „nyilvánvaló igazságok” („self-evident truth”), a természetjog igazságai, „magasabb rendű jogok” („higher law”) az ember alkotta pozitív jognál (tételes jognál). Az elidegeníthetetlen jogok tekintetében az emberek egyenlők: „Minden ember egyenlőként teremtett... elidegeníthetetlen jogokkal... s ezek közé tartozik a jog az élethez, a szabadsághoz, valamint jog a boldogságra való törekvésre.” Ezek az emberi jogok az Egyesült Államokat vezérlő eszmék és erő; jog a bizonyos mértékű anyagi javakra is, fizikai létünk bizonyos szintjének biztosítására, az emberi méltóság tiszteletben tartására és a boldogságra, azaz az étellel való megelégedettségre.

Az emberek, szabad akaratukból, e jogok érvényesülésére hozták létre a törvényes kormányzatot. Amennyiben a kormányzat akadályozza ezeknek a jogoknak az érvényesülését, nem biztosítja, nem védi az emberi jogokat, akkor a népnek joga van a politikai ellentmondásra, opposícióra, a kormányzat leváltására s új létrehozására. A Függetlenségi nyilatkozat megfogalmazói szerint a brit kormányzat, III. György uralkodása nem más, mint ezen jogok, a telepések jogainak folytonos megsértése, a „jogtalanságok és önkényeskedések (jogbitorlások) sorozata”. Ezért a népnek joga és kötelessége szembeszállni a zsarnoksággal, felkelni ellene, azaz az anyaországtól történő azonnali és teljes elszakadásra, a függetlenségre, és joga van megalakítani egy, a

nemzetközi jog szerint is szuverén államot. Ez az állam szabad és független, önállóan visel hadat, szabadon kereskedik, köt szövetséget.

Általánosan elfogadott álláspont, hogy a Függetlenségi nyilatkozat a felvilágosodás eszmerendszeréhez köthető, tükrözi Thomas Jefferson világlátását és Virginia gyarmat, majd állam alaptörvényének szellemiségét (ennek az államnak a szülötte és államfője Jefferson), amely deklarálja az emberi jogokat, és kiemeli a vallás gyakorlásának jogát és szabadságát. Az Egyesült Államok alkotmánya ezzel szemben sokkal inkább a már megszerzett jogok megőrzésének rendszere, és mindenféle hatalmi önkény elleni, valamint a gyarmati múltból is ismert egyes intézmények gyakorlati átforgalmazása és alkalmazása, hogy az ember rosszra hajló természetét ellensúlyozza a politikai közösségen belül, a kormányzásban. Nem absztrakt filozófiai deklaráció, mint a Függetlenségi nyilatkozat, hanem a politikai gyakorlat tapasztalata. Az Alkotmány megőrző, konzerváló alaptörvény, a Függetlenségi nyilatkozat pedig a progresszív, az emberi haladás és fejlődés szellemi alkotásának tekinthető politikai deklaráció (Kirk, 1990:63–79). A Függetlenségi nyilatkozat deklaráta az új amerikai nemzet születését, de az új állam kormányzati formáját még nem hozta létre.

#### AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK KÖZJOGI ELŐZMÉNYEI AZ ALKOTMÁNY ELFOGADÁSÁIG

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányos szemléletének meghatározó előzménye a Bibliához, a valláshoz, a keresztény hithez köthető, elsődlegesen protestáns önkormányzó közösség elve, amely maga alkotja és értelmezi a közösség együttélésének szabályait, és ha szükséges, jog formájában igazságot is szolgáltat. A közösségek (egy hithez és valláshoz tartozó) szabad emberek önkéntes társulásai, amelyek szabadságát, a szabad vallásgyakorlás mellett, az élethez és a boldogsághoz való jog, tulajdon és szabad kereskedés, az angol peres eljárásokból átvett garanciák, a közösség vezetőinek megválasztásának joga alkotják. (Alapvető jog a fegyverviselés joga is, amely életszükséglet volt a vadonban és a „határvidéken” az őslakos indiánokkal szemben is, az egyre nyugatabbra terjedő letelepedés folyamán. A fegyverviselés és -használat joga a mellérendelt viszonyt is erősítette az angol-brit katonasággal, majd azzal szemben. A függetlenségi háború győzelméhez jelentősen hozzájárult a szabad fegyveres polgárokból álló milícia. A fegyverviselés a szabadság jelképe azért is, mert Európában a teljes politikai szabadsághoz tartozó fegyverviselés általában a nemesség privilégiuma volt.) Ezek a közösségek elismerik a más vallás- és hitbéli közösségek egyenrangú létezését és politikai, emberi szabadságait is.

A szubszidiaritás gyakorlatban megvalósuló rendszere az önkormányzati szerveződések. Ezt a működésüket segítő, az angol-brit hatalmat is gyakorló gyarmati igazgatási rendszer egészítette ki. A két igazgatási rendszer egymáshoz való viszonya egészen a hétéves háborúig, a kisebb-nagyobb konfrontációkkal együtt, elsősorban mellérendelt, mint alá-fölé rendelt viszony, alapvetően egymást kiegészítve, segítve működtek több mint 170 éven keresztül, Virginia gyarmat alapításától. A létrejött 13 amerikai gyarmat egymással is mellérendelt kapcsolatrendszer alakított ki. A gyarmatok együtt-

működése, összefogása kialakulásukkal együtt párhuzamos folyamatként jelentkezett, először az angol koronát segítve, majd az azzal szembeni összefogással (például Új-Anglia Konföderáció 1643-tól, az 1754-es albany kereskedelmi konferencia, majd az 1774-es és az 1775-ös első és második kontinentális kongresszus).

A függetlenség kinyilvánítása, az új, 13 gyarmatból álló állam alapvető működtetési szükséglete, új közös alkotmányos, igazgatási szervezet kialakítása és annak gyakorlati alkalmazása meghatározó szempont volt, hogy az új államoknak nem egymás rovására túlterjeszkedve, hanem együttműködve kell saját és közös érdekeiket érvényesíteni, működésüket biztosítani. Ugyanakkor többségi vélemény volt az is, hogy az államok között kialakítandó új szövetségi rendszer ne az egyes, illetve a szövetséget alkotó államok szabadságát korlátozó, mintegy a brit III. György király és gyarmati igazgatását átvevő államok feletti állam rendszere alakuljon ki, akár demokratikus úton is. 1776 után a nép szuverenitását elsődlegesen az egyes tagállamokon belül kívánták biztosítani, nem egy, az egyes tagállamokon felett álló új szövetségi rendszeren keresztül megnyilvánulva, egy új szövetségi államot létrehozva. Az akkor két radikális álláspont között kellett a középutat megtalálni, és egy tartós, működőképes rendszert létrehozni. Az egyik álláspont az volt, hogy a szabadságot kivívó állammá alakuló gyarmatok között csak a 13 független, szuverén állam közötti szövetség jöjjön létre. A másik álláspont szerint, az új államok mondjanak le szuverenitásukról, és hozzanak létre egy új, egységes államot, de mindenképpen egy erős, új adminisztratív és kormányzati centrumú állam jöjjön létre. A szövetségi állam (amelyben a tagállamok részben vagy egészen feladják önrendelkezésüket az új közös állam javára) vagy csak egy államszövetség létrehozása volt a cél. Az államszövetség elfogadása esetén a szövetségbe lépő államok nem osztják meg a szuverenitásukat az új állammal, hanem csak egy szükséges kormányzati és a legszükségesebb, legminimálisabb adminisztrációt végző központot hoznak létre, amely feladata nem több, mint a tagállamok közötti egyeztetés, koordináció. A szövetségi államot létrehozni kívánó álláspontot nevezték föderalistának, a laza államszövetséget támogatók pedig az antiföderalisták voltak.

A viták és tárgyalások során jellemzően már ekkor megjelentek az érdekartikulációk és érdekegyeztetési mechanizmusok összetett és egymás kiegészítő rendszerei, amely az amerikai alkotmányosság általános jellemzőjévé vált. Korábbi több évtizedes, már a gyarmati korba is visszanyúló szellemi és politikai érlelődés, viták után kialakult álláspontok alapján, a 2. kontinentális kongresszus kétéves vita után, 1777. november 15-én elfogadta a 13 állam első együttműködését létrehozó alkotmányos rendszerét összefoglaló dokumentumot, a Cikkelyek a Konföderációról és az Örökös Unióról (Articles of Confederation and Perpetual Union), rövidítve a Konföderációs Cikkelyeket (Képes, 2003).

## A KONFÖDERÁCIÓS CIKKELYEK

A Konföderációs Cikkelyek egy államszövetséget hoztak létre a 13 új állam között. Közjogilag létrehozták az Uniót az Egyesült Államokat alkotó független államok között. Az államszövetség nem rendelkezett önálló szuverenitással, azt a szövetségi államok fenntartották maguknak. A kongresszus küldöttei elsődlegesen saját államuk új sza-



badságát védték, rögzítve azok önállóságát mindenfajta hatalmi önkénnyel szemben is, nyilvánuljon meg az akár egy új szövetségi központ részéről.

A cikkek alapján az Amerikai Egyesült Államok szuverén államok társulása, amelyek vállalták, hogy kölcsönösen támogatják és megvédik egymást, és együttműködnek a közjó és a közös szabadság érdekében. Az államok között létrehozott unió örökös (perpetual unio), melyben a tagállamok érvényesnek fogadják el a többi állam jogi aktusait. A tagállamok elfogadták azt az elvet, hogy a nem kifejezetten a központi államra ruházott hatáskörök (expressed power) a tagállamoknál maradnak. Később ez az elv az Egyesült Államok alkotmányának egyik alapja lett, de ez ekkor még csak a korlátozott közös védelem egyeztetéses rendszerét és kincstár létrehozását jelentette.

### AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK ALKOTMÁNYÁNAK LÉTREHOZÁSA ÉS ELFOGADÁSA

A konföderációs alkotmányos rendszer egyre nagyobb működési tehetetlensége a függetlenségi háború megnyerése után drámai módon ütközött ki. A központi végrehajtó hatalommal és szövetségi szintű jogszabályalkotó hatalommal nem rendelkező Unió nem tudta kezelni az összes tagállamot külön és együtt is sújtó, háború utáni gazdasági válság következményeit, a saját pénzt rontó inflációt, a háborús állami adósságköveteléseket, valamint a külpolitikailag és katonailag továbbra is fenyegetést jelentő Nagy-Britanniát, a határterületeken az indiánokkal kiújuló konfliktust, a tagállamok közötti feszültségeket, valamint a tagállamokon belül jelentkező, belső felkeléshez (mint a Daniel Shays vezette massachusettsi farmerek felkelése 1786–1787-ben) is vezető válságos helyzeteket. Az államokat és az Uniót irányítók kénytelenek voltak szembesülni azzal, hogy amit a háborúban megnyertek, elveszíthetik a békében, az épp megszülető állam politikailag, gazdaságilag, jogilag is széteshet.

A drámai események egy időben történő jelentkezése rákényszerítette az államokat a szorosabb együttműködésre, amelynek kereteit, elveit egy új alkotmányos berendezkedés volt képes lehetővé tenni. Az alkotmányozás folyamata évtizedes gyakorlati (jogászai, gazdálkodói, közéleti, katonai) tapasztalatokkal és ugyanakkor széles elméleti, alkotmányjogi tudással rendelkező államférfiak vezetése, irányítása alatt zajlott. Gondolkodásukat, világlátásukat ókori szerzők, John Locke, Montesquieu, Edmund Burke, az angol jogot értelmező összefoglaló munka (William Blackstone), Adam Smith és mások munkássága befolyásolta. Különösen meghatározó Edmund Burke munkássága, amely a brit történeti alkotmány szokásjogi gondolkodását és az elsődleges szokásjogi intézmény formálásának hagyományát hangsúlyozza az államhatalom centralista, mindig kisebbségi érdekeket erősítő agressziójával szemben. A személyes szabadság garanciái a személyek önszerveződése és gazdasági autonómiája, valamint az állammal és mások önkényével szemben megvédő bírói ítélezés. A jó hagyományok gyökerei ugyanakkor biblikusak, amely elvek közösségformáló erejétől függ a személyi szabadság valósága (Kirk, 1990:80–98; Ostrom, 1994:29–69). Burke kiemeli, hogy a jó alkotmány nem hatalmi önkényt leplező filozófiai absztrakciók kartális alkotmányos átültetése az alkotmányjogba, hanem történeti jellegű. Ugyanis a tör-

téneti alkotmány mögött az önkormányzó közösség áll, a kartális alkotmány mögött egy kisebbség, amely absztrakt elvekre hivatkozva törekszik akarát rákényszeríteni a többségre (Ostrom, 1994:29–52; Kirk, 1990:35–48, 63–79). A történeti alkotmányos gondolkodás konszenzusra hajló, türelmesebb, realista. A kartális alkotmány mindig egy éppen fennálló többségre hivatkozó kizárólagos érdekérvényesítés. A filozófusok által kreált absztrakt elvek, melyek garanciája nem az isteni természetjog, hanem a filozófusok szükségszerűen le- és kicserélhető bölcsessége, amely mindig univerzális, néptől és hagyománytól függetlenül alkalmazható. Ez globális univerzalizmushoz és uniformizáltsághoz vezet, amelyet a forradalmárok és háborúik valósítanak meg, hatalmukat pedig uniformizált kartális alkotmányok tartósítják. Még Locke nézeteiben is az észjogi természetjog szemlélete tükröződik. Burke szerint és a brit örökség alapján, a jó alkotmány tekintélyes idő elmúltával a nemzeti tapasztalatokból alakul ki. A vallás a polgári és társadalmi rend alapja, az alkotmányos rend bázisa és feltétele, vagyis a cselekvés végső mércéje az a felelősség, amely alapján tetteinkkel felelünk a Mindenhatónak (és nem valamely izmust képviselő államhatalomnak). A szabadság és rend közötti egyensúlyt, amely az előző feltevéseken alapul, a mindenkori természetes arisztokrácia tartja fenn. A természetes arisztokrácia a szellemi és gyakorlati erényt hordozók a közösségben, amely egyensúlyban tartja egyesek korlátlan hatalmi-vagyonni akarását a magánéletben, és az ezt közvetítő, burjánzó és egyre abszolútabb állami hatalommal szemben (Ostrom, 1994:29–52; Kirk, 1990:35–48, 63–79).

A szövetségi állam koncepcióját tehát a föderalisták képviselték, az inkább az államszövetség megerősítését pártolók voltak az antiföderalisták. A föderalisták közül kiemelkedik John Adams, Alexander Hamilton, George Washington, Edmund Randolph, Gouverneur Morris. A szintén föderalista James Madison és Benjamin Franklin közvetítették az álláspontokat azok között, akik a szövetségi államnak a tagállamok által teljesen átadott szuverenitás és végrehajtói hatalom koncepcióját, valamint a szövetségi állam és a tagállamok közötti kompromisszumos egyensúly államberendezkedési koncepcióját vallották, illetve akik az emberjogi deklaráció elsődleges alkotmányos szabályozását kívánták, de a föderalista koncepciót nem vagy nem teljesen elvetették (Thomas Jefferson). Az antiföderalisták egyik vezetője Richard Henry Lee volt.

A föderalisták álláspontját, Alexander Hamilton, James Madison és John Jay folyamatosan közzét írásait a *The Federalist Papers* című gyűjteményes kötetben foglalták össze, az antiföderalista koncepciót képviselők tanulmányait a *The Anti-Federalist Papers* kötetben publikálták.

A tervezetek tárgyalásával és a három kompromisszum elfogadásával a konvenció túllépett a Konföderációs Cikkelyek megvitatásán, és a philadelphiai konvenció átalakult a „tökéletesebb uniót” megalkotó alkotmányozó konvencióvá (Constitutional Convention at Philadelphia).

A kompromisszumok elfogadása után az alkotmány szövegezése következett, és végül az alkotmány elfogadása. (Az alkotmány végső megszövegezése Franklin, Hamilton és Madison mellett elsődlegesen Gouverneur Morris érdeme.) Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányát 1787. szeptember 17-én írta alá és fogadta el 12 állam 39 küldöttje. Őket nevezik „alapító atyáknak” (Founding Fathers).

## AZ ALKOTMÁNY JELLEMZÉSE

Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya máig is hatályos alkotmány, ezért bemutatásakor az alkotmánytörténeti és az alkotmányjogi leírás nem elválasztható. Az alkotmány alapvetően kartális, írott alkotmány, amely rendelkezik a kartális alkotmány jellegzetességeivel: a tárgykör legfontosabb szabályait egységes jogszabályba foglalja; az egész jogrendszer alapja; elfogadásának, módosításának törvényhozási eljárási feltételei eltérnek a törvények általános elfogadásának, módosításának feltételeitől; elfogadásához és módosításához csak erre hivatott alkotmányozó gyűlés a feltétel.

Ugyanakkor az Egyesült Államok alkotmánya a történeti alkotmány jellegzetességeit is magán viseli: már működő intézményekre, hatályos jogokra alapoz; az alkotmány chartája nem egy lezárt alkotmányjogi dokumentum, hanem kiegészítésekkel (amendments) folytatható; a common law, a bírói esetjog alkotmányos jogforrás is; az alkotmányos szokások, konvenciók is az alkotmányos gyakorlat részei; a szövetségi tagállamok alkotmányai szintén az alkotmányos rend részei; alkotmányt módosítani, elfogadni nem csak erre hivatott alkotmányozó gyűléssel lehetséges.

Ezért az amerikai alkotmányjog és -történet sokkal inkább vegyes jellegű és „élő” alkotmányként írja le az Egyesült Államok alkotmányát, elválasztva azt a francia–német felvilágosodás kartálisalkotmány-szemléletétől, amely az írott alkotmányt elválasztja az addigi történeti múlttól, hagyományoktól, valamint absztrakt jogszemlélete a bármely államban alkalmazható absztrakt elveket helyezi a szabályozás előterébe (vagy teszi azt kizárólagossá), az adott ország múltjának, jellegzetességeinek, hagyományának rovására.

## AZ ALKOTMÁNY SZERKEZETE

Az Egyesült Államok alkotmánya tömör szövegezésű, két fő részből áll: a „Document”-ből és az „Amendment(s)”-ekből, azaz a kiegészítés(ek)ből. A „Document” soha nem változtatható meg (csak egy teljesen új alkotmány esetleges elfogadásával). Ez két részből áll: a preambulumból (Preamble) és 7 cikkelyből (Articles), azaz a főrészből (Main Body, törzsszöveg). A preambulumban az Egyesült Államok kormányzásának, a hatalomgyakorlás, az alkotmányozás (filozófiai) alapvetéseit összegzi, a főrészt 7 cikkely a hatalomgyakorlás szervezeti rendszeréről rendelkezik. Ezért nem lehet megváltoztatni az alkotmánynak e két részét. A preambulomot és a főrészt a kiegészítés(ek) (Amendments) bővítik ki, amelyek az alkotmány részeként annak elfogadása és hatálybalépése óta alkotmányos szintű jogi, államszervezeti kérdéseket szabályoz. A kiegészítések teszik lehetővé, teszik képessé, hogy a kormányzás megfelelően alkalmazkodjon a változó történelmi kihívásokhoz. Ezért is nevezhető az alkotmány élő alkotmánynak (living document). Az első tíz kiegészítést, az emberi jogok gyűjteményét (Bill of Rights) 1791-ben fogadták el. (Jelenleg az Egyesült Államok alkotmányának 27 kiegészítése van, a legutolsót 1992-ben fogadták el.) Az Amerikai Egyesült Államok politikai, jogi történetében az alkotmány fontossága szinte „szakrális” jelentőséggel bír az amerikai öntudat formálásában, annak meghatározó elemét jelentve.

## AZ ALKOTMÁNY LEGFONTOSABB ALAPELVEI

Az „alapító atyák” (Founding Fathers) a változó történelmi helyzetekhez alkalmazható, életszerű és átlátható, jól szerkesztett dokumentumot kívántak létrehozni. Az alkotmánynak biztosítania kell, hogy mindenki helyi (local), állami (state) és szövetségi (national) szinten érvényesíthesse az akaratát. Egy ezt biztosító rendszert kívántak az alkotmányban lefektetni úgy, hogy a legfőbb elv, a népszuverenitás elve minden, a világban történő változás ellenére az országban biztosítva maradjon.

A népszuverenitás elsődlegesen az önkormányzatiság elvén keresztül valósulhat meg (Kirk, 1990; Ostrom, 1994; Egedy, 2014; 2016). Mindenkinek joga van saját közösségéhez tartozni, és a közösség tagjaként annak szabályait megalkotni, a közösség életében részt venni, azt alakítani. Valójában ezért az önkormányzatiság (municipalizmus) az alkotmány első alapelve. Alapvető a szövetségi állam és a tagállamok közötti hatalom, a hatáskörök megosztása (a hatalom területi-vertikális megosztása). Az alkotmány rögzíti a kizárólagos szövetségi hatásköröket (exclusive federal powers), a szövetségi és tagállamok közösen megvalósítandó feladatait (concurrent powers), valamint a tilalmazott hatásköröket (denied powers), amit se a szövetségi hatalom, se a tagállamok nem szabályozhatnak. Így nem adhatnak nemességet, tilos a visszaható hatályú büntető törvénykezés és joggyakorlat, valamint 1863-ig, a rabszolgaság eltörléséig szövetségi szinten a rabszolgaság megszüntetése is. Az önkormányzatiság elvének szövetségi szintre emelése konföderációs gondolat. Az önkormányzatiság és a központi, szövetségi hatalom közötti arányos, a szubszidiaritás elvére (szövetségi hatalom csak odáig terjeszkedhet, amíg a tagállam el tud járni, tovább nem, minden kérdést azon a döntési és igazgatási szinten kell megoldani, ahol a leghatékonyabb és legjobb) épülő megosztás alkotmányos elve a föderalizmus. (A tagállami kormányzat saját földrajzi területeinek határáig hatásköreik teljességével rendelkezik.)

Az alkotmány a legfőbb törvény, a jogrend alapja, alaptörvény (supreme law), azaz nem lehet olyan más törvény, ami ellentmondhat az alkotmánynak és alapelveinek, és nincs személy vagy kormányzat, amely hatásköre alól kivonható. Az alkotmány alapszövege megváltozhatatlan, módosítani nem lehet, csak kiegészíteni. Az amerikai közjogi gondolkodás alapelve az alkotmány kicserélhetetlen és kikerülhetetlen tekintélye. Ezért az alkotmányt különleges tisztelet övezi az Egyesült Államokban (amely hasonlítható a magyar Szent Korona korábbi közjogi szerepéhez köthető tisztelethez). Ezen elvek együttesen formálják (a meghatározott alkotmányos elvek érvényesülésétől függő) az alkotmányosság amerikai értelmezését.

Az alkotmány biztosítja minden személynek, aki az Egyesült Államokban él, legyen az állampolgár vagy nem állampolgár, a szabadságot és az (emberi) jogokat. Ezt az elvet fokozatosan terjesztették ki a politikai szabadságjogokra. Ugyanis az amerikai demokráciát elsődlegesen az alkotmányos és közéletben való részvétel jogaként értelmezték, nem a politikai egyenlőség elvéként. A részvétel és jogosítottak köre kiterjesztésének elvét Andrew Jackson elnök (1829–1837) mandátuma alatt kezdték alkotmányos értelmezésként és a gyakorlatban bevezetni, folytatva a rabszolgák felszabadításával, majd a szegregáció felszámolásával az 1860-as évektől az 1960-as évekig, és a női választójog

elfogadásával 1920-ban, majd egyes kisebbségek privilegizálásával (pozitív diszkrimináció). A jogok kiterjesztésében meghatározó szerepet töltött és tölt be az Egyesült Államok Szövetségi Legfelsőbb Bíróságának alkotmányértelmezése.

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság főbírájának meghatározó hatásköre van a bíróság alkotmányselejtetének kialakításában. A Legfelsőbb Bíróság ítéletei meghatározzák a többi szövetségi bíróság ítéltézését és a bíróságok jogértelmezési határait az alkotmányban (az alkotmánykiegészítésekkel) foglaltak értelmézésével. Így a Legfelsőbb Bíróság ítéleteivel képes az egész Unió alkotmányos életét, uralkodó jogpolitikai szemléletét és jogalkalmazási gyakorlatát meghatározni. Az Unió első főbírájának a föderalista John Jay-t neveztek ki (1789–1795). Az 1801 és 1835 között főbíróként dolgozó, szintén föderalista John Marshall vezette Legfelsőbb Bíróság máig karakterisztikusan meghatározta a bíróság hatásköreit. Az alkotmány III. cikkelye szerint a Legfelsőbb Bíróság hatásköre kiterjed az Egyesült Államok minden olyan jogi és méltányossági ügyére (equity), amelyre az alkotmány, a szövetségi törvények és a nemzetközi szerződések vonatkoznak. Alapvetően ezekben az ügyekben, bármely bírósági fórumon is folyik a per, lehetett a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezni. Ez az eredetileg csak öt bíróból és egy főbíróból álló testületre hatalmas terhelést jelentett. Az 1891-es bírósági reform (Everts-törvény) hozta létre a szövetségi fellebbviteli bíróságokat (Fellebbviteli Kerületi Bíróságok), és ekkortól a jogerős ítéletet ez a bírósági fórum mondta ki, kivéve, ha a fellebbezés alkotmányos jog megsértésére vonatkozik. 1925 óta a Legfelsőbb Bíróság többé nem common law bíróság, az általa hatáskörbe vont eseti ügyekben jogelvi, általános jogértelmezési, valamint az alkotmány értelmézését meghatározó ítéleteket hoznak.

Az alkotmányos normakontroll, azaz a bírói felülvizsgálat (judicial review), az alkotmányosság és törvényesség vizsgálata a Legfelsőbb Bíróság legsajátosabb jogköre. A bíróság ebben a jogkörében egyes szövetségi és tagállami törvények alkotmányellenességét vizsgálja konkrét, egyedi ügyekben, ezekhez a perekhez kapcsolódó konkrét alkotmányos jogsértések esetén. Ez a jogköre alapvetően az alkotmány VI. cikkelyéből vezethető le, amely kimondja, hogy az amerikai jogforrási hierarchia csúcsán az alkotmány van, azaz minden más szövetségi és tagállami jogszabály fölött áll. Ez az alkotmánybírói gyakorlat az első ilyen bírósági jogkör az egyetemes alkotmány- és jogtörténetben, amit az esetjogi bírászkodás precedensjoga (common law) alapján alakítottak ki. (Előzménye a gyarmati időszakban a londoni Privy Council hatásköre, amely megsemmisíthette az egyes gyarmatok törvényhozó testületeinek rendelkezéseit, amennyiben a brit joggal ellentétesnek ítélté.) Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság alkotmánybírói jogköre nem ismeri az absztrakt előzetes vagy utólagos normakontrollt, azaz a törvény konkrét peres eseten kívüli alkotmányos felülvizsgálatát annak elfogadása előtt vagy után (Tóth, 2017).

A polgárháború előtt és után is, egészen az első világháborút követő időszakig, a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság értelmézésében a szabadságjogokat szövetségi törvény és bíróság nem értelmézhette a tagállami törvények ellenében, szűkítve a tagállamok autonómiáját. Ezért a rabszolgaság szövetségi szintű eltörlése 1863-ban és a polgárháborúnak az északi unionisták általi megnyerése a déli konföderációval szemben önma-

gában nem eredményezte az állampolgári jogegyenlőséget. 1866-ban a Kongresszus elfogadta az első polgárjogi törvényt az állampolgári jogok kiterjesztéséről (Civil Right Act). A törvény alapján valamennyi, az Egyesült Államok területén született polgárt megilleti az állampolgárság az állampolgári jogokkal együtt. Így a törvény előtti egyenlőség és egyenlő jogvédelem a volt rabszolgákat is megilleti, és a büntető- és polgári eljáráshoz kapcsolódó jogok, így a perindítás, jogorvoslat, a tanúskodás és a bizonyításhoz való jog is, továbbá a tulajdonhoz kapcsolódó jogok: a tulajdonosi és birtoklási jogok, a kötetmi, az öröklési, a családjogok. A jogok érvényesítéséhez ugyanakkor meg kellett változtatni a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság alkotmányértelmezési gyakorlatát, amely a tagállamok jogalkotó és jogértelmező autonómiáját erősebb jognak tartotta, mint a szabadságjogok nevében történő szövetségi bírósági beavatkozást és az erre alapozó szövetségi kormányzati intézkedéseket a tagállam ellen (Semonche, 2000:101–169).

Az 1868-ban elfogadott XIV. Alkotmánykiegészítés értelmében a tagállami törvények nem korlátozhatták az alkotmányban és az alkotmánykiegészítésekben szabályozott jogokat. Az alkotmánykiegészítés megállapítja, hogy az állampolgárok egyszerre állampolgárai az Egyesült Államoknak és tagállamuknak. Ezért egyetlen tagállam se fogadhat el olyan törvényt, amely „csorbítja az Egyesült Államok polgárainak jogait (kiváltságait) és mentességeit”. Minden állampolgárt minden államban megillet az egyenlő jogvédelem, a megfelelő törvényes eljárás. Az alkotmánykiegészítés az „egyenlő jogi védelem” elve mellett bevezette a „jogszerű eljárás” (a due process) elvét. Ennek értelmében az állampolgárok élethez, szabadsághoz és tulajdonhoz való joga nem korlátozható, csak jogszerű, törvényes eljárással, az alkotmánnyal és az alkotmánykiegészítéssel összhangban lévő törvényekkel. Az ezzel ellentétes szövetségi és tagállami törvény esetén a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság élhet az alkotmányos kontrollal, és hatályon kívül helyezheti a szövetségi és a tagállami törvényt is (Semonche, 2000:101–169).

Hiába vált azonban hatályossá a XIV. Alkotmánykiegészítés, és hiába fogadta el a Kongresszus az 1866-os polgárjogi törvény kiegészítéseként az 1875-ös újabb polgárjogi törvényt (diszkrimináció tilalma a színházakban, a közlekedési eszközökön, a vendéglátóhelyeken stb.), amely a szövetségi kormányt felhatalmazza, hogy az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati alkalmazása érdekében törvényeket alkosson, és igazgatási jogkörében eljárjon. A szövetségi bírósági ítélezési gyakorlat nem engedte a szabadságjogok érdekében a tagállami autonómia szűkítését jelentő kongresszusi törvények alkalmazását és a szövetségi kormány hatáskörének növelését. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság korlátozott mértékben alkalmazta az alkotmánykiegészítést, csak a magántulajdon védelmében lépett fel a szövetségi vagy tagállami törvényekkel szemben. A tagállami szegregációs, diszkriminációs törvényekkel szemben a XIV. Alkotmánykiegészítést a szövetségi bíróság csak az első világháború után kezdte alkalmazni.

Csak fokozatosan, mintegy száz év alatt, a 20. század közepére alakult át a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság gyakorlata, kibővítve és általánossá téve a szabadságjogokat, megfordítva a jogértelmezést, és a szövetségi kormányzatnak, a Kongresszusnak lehetővé tette a beavatkozást a szabadságjogok védelmére hivatkozva, a tagállamok által követett jogrend megváltoztatásáért a tagállami autonómia korlátozásával.

Az 1920–1930-as évektől kialakult a Legfelsőbb Bíróság két irányzata: egyrészt az aktivista irányzat, amely a bíróságot bevonta a napi politikai küzdelmekbe (liberális álláspont), másrészt a passzivista irányzat (a konzervatív álláspont), amely a bíróság tevékenységét a jogon belüli kiegyensúlyozó és a természetjogi szempontokat figyelembe vevő feladatnak értelmezi, hangsúlyozva, hogy nem a bíróság, hanem a népképviselői szervek feladata minden korban a társadalmi problémákra választ adni. Ugyanis a bíróság nem vonható felelősségre, ellentétben a nép által megválasztottakkal. Az 1950-es évektől a Legfelsőbb Bíróság aktivista (főleg Earl Warren bírósága 1953 és 1969 között, és Warren Burger főbíró elnöksége idején 1969 és 1986 között) alkotmányértelmező gyakorlata már nemcsak a szövetségi kormányzat hatáskörét tágította ki, hanem eltért a szabadságjogok korábbi természetjogi, hagyományos értelmezésétől, és bevezette a szabadságjogok (emberi jogok) szekularizációs, a korábbi biblikustól eltérő értelmezését. A világnézeti egyenlőség elvét alkotmányos egyenlőség alapelvként értelmezve, teret adott a kisebbségi jogértelmezések uralkodóvá tételének, ezt tekintve az alkotmányos közmegegyezés feltételének 20. században (Semonche, 2000:169–307; Kirk, 1990:143–157, 201–230).

## ÖSSZEZÉS

Az amerikai alkotmány megalkotói a történeti kihívásokra mindig megfelelni képes, az egyközpontú hatalomkoncentráció kialakulását kizáró, a jogokat biztosító és a kötelességeket az állampolgár és az állam által betartó jogállami alkotmányos berendezkedést kívántak létrehozni. Vallották, hogy jó alkotmány tekintélyes idővel alakul ki, ezért a bevált intézményeket, szokásokat meg kell őrizni, minden nép alkotmányát saját küzdelmei, gyakorlata, tapasztalatai alakíthatják ki, amely biztosíthatja a stabilitását. Az amerikai alkotmány szerkezete ezért nem követi a merev európai kartális alkotmányok szerkezetét, mert nem lezárt dokumentum, hanem kiegészíthető, továbbá az alkotmány és alkotmányjog része a tagállamok joga és az angolszász precedensjog is. Nem elvont elvek, hanem inkább a valósággal szembesülés alakítja az alkotmányt, ennek feltétele a közmegegyezés, így válhat az állam „mindenki ügyévé”. A stabilitás alapja, fogalmazták meg, a társadalmi rend stabilitása, amely elválaszthatatlan a cselekvés végső mércéjétől, attól a felelősségtől, amely alapján tetteinkkel felelünk a Mindenhatónak. Az alkotmányosság alapja a „természetes arisztokrácia”, a demokrácia nélkülözhetetlen intézménye, akik nem önös érdekeiket képviselik, hanem az egész nemzetet integrálják, a középosztály öntudatos „magja”. A demokratizmus és az elitizmus egyensúlyának fenntartása máig is szempont az amerikai közéletben és alkotmányos életben. Alapelv, hogy meg kell tartani az egyensúlyt a szabadság és a rend között. Korlátot kell szabni mind az egyének, mind a kormányzat kielégíthetetlen hatalom- és birtoklásvágyának. A törvényhozás és a bíróságok feladata nem csupán az egyén természetes alapjogainak védelme, hanem a rend korlátainak védelme is. Ezért az alkotmányban a három hatalmi ág nem csupán egymástól elválasztott, hanem külön, erejüknél fogva egymást nem csupán ellenőrző, hanem ellensúlyozó hatalmi központ is. Továbbá a szövetségi kormányzatnak az ellensúlya a tagállami hatalom. A hatalomkoncentráció

gátja az állandó konszenzuskényszer. Az elnöknek is mindig konszenzust kell kötnie, nemcsak az ellenpárt kongresszusi tagjaival, hanem saját pártjának kétévente cserélődő kongresszusi tagjaival is. Ahogy a Kongresszuson belül, úgy a pártok felépítésében is biztosított a különböző érdekek és meglátások konszenzusának, szövetségének kialakítása. A választási rendszer szándékosan nem kedvez az európai típusú, állandó és jól szervezett pártstruktúrának, inkább a dinamikus, változó érdekartikulációnak. A közéletben az egyensúlyt a józan ész tudja biztosítani, és az alkotmányos életet, jogot és szokásokat, ezek érvényesülését kell szolgálnia (Hamza, 2016:5–22).

Az alkotmányt elfogadó alkotmányos érvelések célja, amely az alkotmány elfogadásához, majd a ratifikációval történő hatályosításhoz is elvezetett, egy olyan államberendezkedés létrehozása volt, amely lehetővé teszi az eddig felmerült és a jövőben megjelenő újabb kihívások hatékony szövetségi kezelését. Ez csak akkor megvalósítható, ha biztosított a különböző érdekek megfelelő szintű egyeztetése, és így konszenzusok, kompromisszumok keresése, megtalálása, érvényesítése. Ezért a szövetségi hatalom intézményei nem lehetnek olyan erősek, hogy a központi források minél szélesebb elosztását valósítsák meg, mert ez kiemelhet a kormányzathoz közel álló gazdasági és más kisebbségi csoportokat, amelyek a szövetségi hatalmat felhasználva, a maguk kizárólagos előnyét biztosítanák. Ez veszélyezteti mind a személyes, mind a tagállamok szabadságát, mert az egyes lobbik egyedi érdekekért az államhatalmat felhasználva csoportosítják, koncentrálnak az egyes forrásokat. Ezzel veszélyeztetik mások tulajdonát, a gazdálkodás szabadságát, de így magát a szabadságjogok hétköznapi gyakorlását is. A szabadság veszélyeztetése zsarnoki, korrupt hatalmat és hatalomgyakorlást eredményez. Ez viszont az Uniót és a tagállamok létét veszélyezteti, mert a zsarnoki hatalom jellemzője az öncélúság, amely miatt nem lehet és nem is képes a bel- és külpolitikai realitásokat helyesen kezelni. A kevesek magánérdekét megtestesítő oligarchikus hatalomgyakorlás, mint minden kormányzat legnagyobb veszélye, a korlátlan hatalomvágyat és a mások, valamint a köz érdekét nem néző korlátlan vagyonszerzés eszközévé teszi a szabadságjogokat szükségszerűen akadályozó, sőt eltipró, magának az államnak a veszét okozó központi hatalmat. Ugyanakkor az érdekegyeztetések rendszere, a kompromisszumok megtalálása a kisebbségi érdekek érvényesülését is lehetővé kell hogy tegye. Nem hozható önmagában többségi döntés, azt meg kell előznie a minél szélesebb érdekegyeztetésnek, amely a kisebbségi érdeket is védi. Ezzel együtt az sem helyes, hogy egyes kisebbségi célok megakadályozzák a nagy többség akaratának érvényesülését.

Így időről időre meg kell találni, és a jövőre nézve is biztosítani kell a tagállamok és a szövetségi állam közötti hatalommegosztás rendszerét. A szubszidiaritás alkotmányos elvét minden szinten, a gyakorlatban megvalósuló, tulajdonképpen az addig is működő elvének további fenntartását kell biztosítani. Sőt, sokkal inkább külön, egymást egyensúlyban tartó központi, szövetségi hatalmakat kell létrehozni, mint a hatalommegosztás montesquieu-i elvét alkalmazni szövetségi szinten. A hatalmi egyensúly nemcsak a szövetségi állam és a tagállamok, hanem a kisebb tagállamok garanciális jogainak, az autonómiájuk védelmét is jelenti a nagyobb államokkal szemben is.



A tagállami bíróságokkal párhuzamosan létrehozandó szövetségi bíróságoknak egyszerre kell a szövetségi rendszert védeni, és megakadályozni, hogy túlhatalom vagy kisebbségi hatalom alakuljon ki. Védeniük kell a tagállamokat a központi kormányzat alkotmányon túli beavatkozásától, valamint a polgárok jogait is az államhatalommal szemben.

Az Egyesült Államok alkotmányának folytonossága és hatályban maradása ezen elvek hatékony együttes alkalmazásának köszönhető. A köztársaságpártiság, a szabadság, a moralitás, a magántulajdon sérthetetlensége, az igazságosság és az egyenlőség arányos és időről időre változó értelmezése, az állandó konszenzuskényszer a különböző érdekek között képessé tette az államot, hogy a 20. századra a világtörténelem legnagyobb súlyú erejévé válhasson.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bacon, Francis (1995): *Novum Organum I. Új Atlantisz*. Nippon Kiadó, Budapest.
- Egedy Gergely (2014): *Konzervatív gondolkodás és politika az Egyesült Államokban*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Egedy Gergely (2016): Az Egyesült Államok kulturális identitása: Russell Kirk értelmezése. In: *Konzervatív reneszánsz az Egyesült Államokban*. Szerk. Pogrányi Lovas Miklós, Századvég Kiadó, Budapest.
- Hamza Gábor (2016): Alkotmányfejlődés az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a hatalmi ágak megosztására. *Parlamenti Szemle*, 1. évf., 1. sz.
- Képes György (2003): *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Kirk, Russell (1990): *The Conservative Constitution*. Regnery Gateway, Washington.
- Ostrom, Vincent (1994): *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. ICS Press, San Francisco.
- Semonche, John E. (2000): *Keeping the Faith. A Cultural History of The U.S. Supreme Court*. Rowman & Littlefield Publishers, Boston.
- Tóth Zoltán József (2017): *Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánytörténete*. Jegyzet, megjelenés előtt.

*Iván Dániel – Koi Gyula*

# Állam és jog az ellentétek földjén I.<sup>1</sup>

*A Közel-Kelet és az iszlám joga*

**State and Law on Land of Contrasts**

*Far East and Islamic Law*



## *Összefoglalás*

Jelen tanulmány célja Jany János *Jogi kultúrák Ázsiában* című magnum opusának ismertetése és elemzése. Írásunk terjedelmes voltát azon tény indokolja, hogy egy hétszáz oldalas kézikönyv recenziószerű bemutatása még a kötet legjelentősebb erőnyeit sem lenne képes kidomborítani. Ugyanakkor szintén értelmetlen volna a mű egy rövidebb kivonatát parafrázisszerűen közreadni, mintegy megcsonkítva azt. Éppen ezért készült terjedelmes végjegyzet a tanulmányhoz, mely kiváltképp példázza saját észrevételeinket. Az első rész a Közel-Kelet és az iszlám jogát mutatja be.

**Kulcsszavak:** ázsiai jog, jogtudósok, keleti kereszténység joga, korai és modern zsidó jog, korai, klasszikus és modern iszlám jog, ókori és modern közel-keleti jog, perzsa jog, ókori keleti jog

---

DR. IVÁN DÁNIEL, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, doktorandusz hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola (Ivan.Daniel@uni-nke.hu); DR. KOI GYULA, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet; tudományos főmunkatárs, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet (Koi.Gyula@uni-nke.hu).

Summary

The main purpose of this study is to present and analyse János Jany's magnum opus entitled *Legal Cultures in Asia*. The reason of this extensive work of ours is to avoid presenting, such a huge handbook like this, only in a review because it is not possible to highlight at least the most relevant virtues of it. However it would be pointless to publish a brief extract of this piece of work in a paraphrase way as giving a cut version of it. As a consequence, an extensive endnote shall be made to this study which emphasises the primer example of our remarks. The first part deals with Far-East and Islamic law.

**Keywords:** Asian law, legal scholars, law of Eastern Christianity, early and modern Jewish law; early, classical, and modern Islamic law, ancient and modern law of the Far East, Persian law, law of the ancient Near East

---

A jogtudományban régtől fogva alkalmazott, dicséretes hagyomány, hogy egyes kiemelkedő színvonalú munkákat nem egyszerű annotáció vagy könyvismertetés, illetőleg recenzió, továbbá recenziós tanulmány formájában, hanem egyenesen önálló szemle cikk vagy vitacikk keretei között vizsgálják. Ez a forma különösen az 1945 előtti időkből tekinthető bevettnek,<sup>2</sup> illetőleg egy-egy későbbi szórványos példa az adott korszak utáni hét évtizedből is felhozható (akár jelen folyóirat korábbi számaiból).<sup>3</sup>

Napjainkban az államtudományok és a jogtudomány kutatása körében egyre népszerűbbnek tetszik az ázsiai tematika. Nyilvánvalóan az ázsiai jogok műveléséhez speciális érdeklődésre, sajátos felkészültségre van szükség. Az a mű, amelyről szó van (Jany, 2016a), igen ritka és különleges nagymonográfia, amely minden figyelmünket megérdemli. Vállalva azt a veszélyt, hogy értékelésünket jelen anyag szövegedékében kissé előrehozzuk, bátran kijelenthetjük, hogy a világ jogirodalmában nem ismer még egy olyan munkát, amely az ázsiai jogi kultúrákat az ókortól gyakorlatilag napjainkig kézikönyvszerűen összefoglalná. Maga a műfaj némi rokonságot mutat a német jogtudományból eredeztethető *Europäische Rechtsgeschichte*<sup>4</sup> műfajával. Kissé leegyszerűsítve, az *Europäische Rechtsgeschichte* azt jelenti, hogy az adott témával foglalkozó jogtörténész vagy tanszéki kollektíva, illetőleg kutatócsoport tanultságának vagy érdeklődésének megfelelően tekinti át Európa jogtörténetét. Az áttekintés határai nyilván a szerzők felkészültségétől, illetőleg nyelvi kompetenciáitól függ. Éppen ezért alapvetően az *Europäische Rechtsgeschichte* alapú jogtörténeti szemlélet főképpen az *Europa occidentalis* és alapvetően Bizánc bemutatására szokott szorítkozni, azon belül is inkább az angol-szász, a francia és a német nyelvű területek hangsúlya figyelhető meg. Nyilván azért alapvetően nem maradt ki az olasz és spanyol kultúrkör sem, és ideérthetőek még többkevesebb teljességgel a skandináv országok (Svédország és Dánia mindenképpen, míg Izland feltérképezése nem nevezhető túlzottan gyakori vállalkozásnak). Mindezekon belül a szláv országok, valamint a Magyar Királyság és a románok, illetőleg albánok lakta területek bemutatása mindig a szerzők igényességén és kompetenciáján múlik.

Tehát míg az *Europäische Rechtsgeschichte* műfajnak van egyfajta kialakultnak nevezhető vizsgálódási köre, addig az ázsiai jogtörténeti tematika már csak a művek hiánya miatt is erősen kialakulatlan. Valamelyest megalapozó példaként hivatkozható H. Patrick Glenn alapvető kézikönyve, amely a világ jogi hagyományait igyekezett egybegyűjteni (Glenn, 2000).

A bevezetésben a szerző, Jany János is utal Glenn munkájára mint inspirációs forrásra, azonban ebben az esetben nem az a folyamat következett be, amit már oly gyakran tapasztalhattunk az ilyesfajta termékenyítő szellemi találkozásokkor, nevezetesen, hogy az angol eredeti valamifajta hazai recepciója tenné ki a munkálkodás eredményét. Sokkal inkább az a kedvező fordulat tapasztalható, hogy az újonnan keletkezett mű hasznosan kiegészíti az azt inspiráló forrásművet, bár arra sem túlzás utalni, hogy a hétszázöt oldal terjedelmű végeredményt tekintve, esetükben ennél jóval többről van szó. A szerző is világossá teszi, hogy Glenn alapvető kézikönyve a kontinentális és az angolszász jog mellett bemutatja a konfuciósnak, a hindu, az iszlám és a zsidó jogi hagyományt is. Ugyanakkor nem egy ázsiai jogi tradíció – példának okáért a buddhista jog vagy a japán jog – kimarad, nem is szólva az ázsiai jogok folytatás nélküli jogi világról. Jany János nem is titkolja tehát, hogy a fent említett hiányok kiegészítését célozza egy teljes mértékben Ázsiára fókuszáló könyv keretei között.

Érdekes a szerző életrajzában megemlítenünk. Jany János a Piarista Gimnáziumban tett érettségi vizsgát. A középiskolai stúdiumok elvégzése után az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatta tanulmányait, itt 1992-ben szerzett summa cum laude minősítésű diplomát jogász szakon. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar iranisztika szakán végzett tanulmányait 1996-ban fejezte be kiváló minősítésű diplomával. Külföldi tanulmányokat folytatott Berlinben, Bostonban, valamint Teheránban.

Iranisztikából (nyelv- és irodalomtudományok) 2001-ben, állam- és jogtudományokból 2008-ban szerzett summa cum laude minősítésű PhD-fokozatot. Kutatási területei közé tartozik elsősorban a Közel-Kelet, azon belül főként Irán jogtörténete, valamint a keleti jogi kultúrák összehasonlító elemzése. A Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán megalakulása óta a Nemzetközi Tanulmányok Tanszék vezetője. Az MTA IX. Osztály köztestületi tagja, az International Political Science Association, valamint a Comparative Judicial Studies Research Committee tudományos tagja.

Fontos szólni a munkásság eddigi publikációs irányairól is. Mintegy 80 értékes publikációjának 10%-a monografikus alkotás. E tanulmány keretei között alapvetően ezek felvillantására nyílik csupán lehetőség. A 2000-es évben látott napvilágot a Szászánida Birodalom magánjogáról szóló könyve (Jany, 2000), valamint egy társszerzős, szerkesztett médiajogi kézikönyv (Jany–Ilosvai–Bölcskei, 2000). Nagyon figyelemreméltó és hiánypótló 2006-ból a klasszikus iszlám jogról írott, félezer oldalnál is terjedelmesebb nagymonográfiája (Jany, 2006). A bíráskodás<sup>5</sup> és a szociológia kapcsolatát elemzi 2007-es kötete a zsidó, az iszlám, valamint a zoroasztriánus jogban (Jany, 2007). Egy műhelytanulmánya a zoroasztriánus jogról angol nyelven jelent meg a 2011-es év során (Jany, 2011). 2012-ben a *Mítosz és valóság* angol verzióban is megjelent az Ashgate

Kiadónál (Jany, 2012). 2016-ban látott napvilágot jelen könyv (Jany, 2016a) mellett az iszlamizmusról szóló kisonográfia is (Jany, 2016b).

A fenti felsorolásból is kitetszik, hogy jelen vizsgált mű az eddigi munkássága legkiemelkedőbb darabja, nagy ívű és kiérlelt összefoglalás, melynek angol nyelvű kiadása előkészületben van. Önmagában a kötet jelentősége megalapozza, hogy az abban foglalt tartalmisággal részletekbe menően foglalkozzunk, ugyanis egy új tematikájú és új szellemiségű könyvvel van dolgunk.

A kötet bevezetése önmagában is érvényesen és önállóan értelmezhető formában vázolja fel azokat a problémákat, amelyek egy ilyen monstruózus kötet esetében felmerülhetnek. Az első kérdés, mint Ázsiával kapcsolatban nemegyszer, a szemlélet, jelen esetben az ázsiai jogokkal kapcsolatos nézőpont kialakításának kérdése. Itt a szerző előtt több rossz történet, példa is adott volt. Az első a 19–20. századi nyugat-európai gyarmatosítók attitűdje, amely a nyugati (tehát a nyugat-európai és észak-amerikai) kultúrfőlényt hirdette. Nyilván ehhez hasonlatosan aszimmetrikus a posztkolonialista szemlélet, amely egyoldalúan a korábbi nézet ellen fordult az önmarcangolt lelkiismeret-furdalástól hajtottan. Ezzel szemben Jany könyve a Max Weber-i megértő szociológia módszerére emlékeztető eljárást teszi meg kötete vezérfonalául. Számol azzal a kérdéssel is, hogy van-e értelme önmagában ázsiai jogtörténetet írni. Itt a korábbiakban általunk már fentebb vázolt *Europäische Rechtsgeschichte* szellemiségében fogant munkák léte a válasz a kérdésre, illetve annak a ténye, hogy ez a műfaj mára már gyakorlatilag megszokottá vált.

A szerző önkritikusan arra is rákérdez, hogy egy szerző képes-e egy olyan sok szálon futó problémát feltárni, amelyet ez a térben és időben is nagy volumenű ázsiai jogtörténeti projektum jelent. Elsőre távolabbinak látszó, de módszertani problémáit illetően nagyon is a fentebbi kutatási kérdés vonatkozásában párhuzamot képező problematika az ázsiai filozófiai rendszerek összefoglaló bemutatásának kérdése. Jany János erre azt a példát hozza, hogy az ilyen irányú kötetek a középkori muszlim misztikusok világától a taoista elképzelésig mindent magukban foglalnak.<sup>6</sup> Ezen párhuzamok kiemelése mellett is teljességgel helytálló a bevezető azon megállapítása, hogy a kötet meglehetősen egyedi és újszerű, hiszen nemhogy magyar nyelven nem született hasonló munka, de külföldön sem íródott ilyen átfogó kontribúció.

A másik felmerülő probléma, hogy képes-e egy ilyen széles spektrumot csupán egyetlen kutató feldolgozni. A helyzet az, hogy valójában ez a kérdés minden összehasonlító (komparatív) tudomány, így az összehasonlító jog, illetve az összehasonlító jogtörténet egyik alapkérdése is. Tiszteletre méltó a szerző lelkiismeretesen az olvasók elé tárt, e ténnyel kapcsolatos, reflektív belső vívódása. Nyilván nem lehetséges, hogy egyetlen szerző minden ázsiai problematikát és valamennyi (valójában több száz) ázsiai nyelvet behatóan és azonos súllyal ismerjen. Helyesen mutat rá, hogy még egy esetleges kutatócsoport alkalmazása sem oldaná meg a kérdést, hiszen jószerével lehetetlen erre alkalmas jogi és orientalisztikai végzettségű szerzőgárdát összeállítani. Már nevezetesen olyat, amely csoportosulás egyaránt hitelesen és kompetensen írna mongol, thai vagy éppenséggel burmai jogról. Nagyon fontos a szerzőnek azon meglátása, hogy általában a kutatócsoportok kollektív munkái, tekintettel arra, hogy minden ember egyéniség, nem egységesíthetők, tehát többnyire a legjobb szándék mellett is elv-

ész az az előny, amely az egyszerűs műveknél vitathatatlan, azaz az egységes szemlélet, a logikusan felépített érvrendszer, illetve a fejezeteken átívelő problémaérzékenység és az egységes módszertan.

Hozzá kell tenni mindehhez, hogy ha alapvetően nem is az ázsiai jog problémájára építetten, de a magyar szerzők között ismerünk egy alkotót, aki hasonló kérdésekkel nézett szembe. Nevezetesen Hamza Gábor akadémikus fő munkájáról (*Az európai magánjog fejlődése*) van szó (Hamza, 2002), amely gyakorlatilag az európai középkortól napjainkig valamennyi kontinens esetében feldolgozza a modern magánjogi rendszereket ért római jogi hatásokat.<sup>7</sup> Szükséges e tárgykörben még Hamza akadémikus *Jogösszehasonlítás és antikvitás* című, szintén igen jelentékeny munkájára is utalnunk (Hamza, 1998). A római jognak az európai magánjog fejlődésére gyakorolt hatásait vizsgáló Hamza-mű időbeli horizontja a Nyugatrómai Birodalom felbomlásától egészen a 2000-es évekig mutat előre. Hasonlóan impozáns Jany János munkájának időbeli kiterjedése, amely a Kr. e. 3. évezred Mezopotámiájának jogától egészen napjaink Ázsiájának jelentős jogi kultúrájáig terjed. A fentiekben olvasható volt H. Patrick Glenn, illetve Hamza Gábor összehasonlító jogi horizontra vonatkozó koncepciója. Nyilván adódik a kérdés, hogy Ázsia esetében a vizsgált szerző hogyan építi fel a kínáló földrajzi horizontot. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a széles időbeli vizsgálódás miatt ez a felépítmény szükségképpen nem tükrözheti maradéktalanul a jelenkori geográfiai és politikai-földrajzi felfogást.

Maga a nagymonográfia a bevezetésen túl öt részre és tizenöt fejezetre, illetőleg három további egységre tagolódik. A részeket tekintve az első a közel-keleti kultúrkört, a második az iszlám jogi kultúrkört, a harmadik az indiai jogi kultúrkört, a negyedik a kínai jogi kultúrkört, míg az ötödik a szokásjogi kultúrákat foglalja magában. A fentebb jelzett három további egység körében foglalnak helyet a következtetések, valamint egy bőséges és rendkívül hasznos név- és fogalomtár, illetőleg a felhasznált forrásműveket tartalmazó irodalom.

A bevezetés körében feldolgozott egyes kérdésekkel fentebb már foglalkoztunk, így azokat külön nem érintjük. Mindenképpen le kell szögezni, hogy az ázsiai fókusz miatt ez a monográfia hiánypótló jellegű, és ezáltal a bevezetésben írt mélyebb gondolatiság magyarázó ereje is sokkal nagyobb, mint az olyan tematikák esetében, amelyek már komolyabb feldolgozottsággal rendelkeznek (példának okáért az *Europäische Rechtsgeschichte*, a római–germán alapú civil jogi rendszerek, illetve az angolszász típusú jog világának feltárására irányuló munkák tekinthetők ilyennek). Mint a továbbiakban látni fogjuk, mind az időbeli, mind a térbeli meghatározottság rendkívül széles, és a vizsgálódás szintjei az állami jog–vallási jog–szokásjog trichotómiával írhatók le. Vagyis a hagyományos struktúrák szerepe az ázsiai világban sokkal és okkal jelentősebb, mint amit az euroatlanti kultúrkörben szokásosnak gondolunk. Ugyanakkor részben vagy egészben ezek a hagyományos struktúrák a joghagyományban (illetve abban is) gyökereznek, és nyilván maga a joghagyomány is táplálkozik esetről esetre változóan a vallási hagyományból vagy egyéb társadalmi struktúrából.

Nagyon helyénvaló a szerző azon elgondolása, hogy szükséges a még mindig uralgó eurocentrikus világképen felülemelkedni, akkor is, ha az európai diverzitást ter-

mészetes adottságként, míg az ázsiai viszonyok hasonló bonyolultságát elbizonytalanító jellegüként éljük meg. Valóban igaz, hogy az ázsiai jogokat úgy kell megismernünk, ahogy vannak, és nem pedig úgy, ahogy szeretnénk hogy legyenek. Ha ezt az ázsiai diverzitást egy kicsit tovább boncolgatjuk, akkor azt láthatjuk, hogy az ókori közel-keleti hagyományokkal rendelkező zsidó jog ugyanúgy ennek a spektrumnak a része, mint a sintoista japán jog, amelyre viszont a kínai jog gyakorolt döntő befolyást. Nem hiábavaló a szerző azon megelőlegezése, hogy ez a két halmaz alig rendelkezik közös mészettel a jogfelfogás vagy a tételes jog szintjén, és csak egyetérteni tudunk azzal, hogy a kölcsönös befolyás lehetősége valóban aligha vethető fel. De nyilván ez a számunkra jóval ismerősebb, legtágabb értelemben vett európai jogi kultúrkörben<sup>8</sup> is felvethető, mondjuk példának okáért az albán és az izlandi jog, valamint az észt és a portugál jog vonatkozásában. Tehát Jany János úgy tekinti, hogy nem létezik valamifajta egységes ázsiai jogi kultúra, de számos azonos mentális struktúrából eredően bizonyos hasonlóságok, esetenként egyezések léteznek, ezek lehetnek átvételek eredményei, illetőleg a hasonló gondolkodásmód is lehet ennek bölcsője. Elég arra gondolni, hogy Kína – ha eltérő mértékben is, de – befolyást gyakorolt a koreai, a japán, valamint a vietnámi jogi gondolkodásra. A kínai behatást – mint ahogy a szerző rámutat – a helyi hagyományok árnyalták, akár módosították is, de az alaphelyzetet megszüntetni nem tudták.

Hasonló helyzet játszódott le a hindu jogi kultúra és Délkelet-Ázsia vonatkozásában, ahol a kínai jog Kelet-Ázsiára tett hatásához hasonló folyamat játszódott le. Nyilván az ázsiai jogi kultúra vizsgálata során a 19. századtól kezdődően számolnunk kell alapvetően nyugat-európai, francia és német minták megjelenésével. Ilyen volt a nyugati alkotmányok szószerintiségig menő átvétele, illetve a büntetőjogi, a polgári jogi, az eljárásjogi és a kereskedelmi jogi vonatkozásban megvalósított átvétel, amely a szerző szerint egy nyugatias jogrendszer vázát honosította meg. Nyilván ezekben az esetekben, ezen szabályoknak a vizsgálata a nyugati jogon nevelkedett elmék számára egyszerű, bár kétségtelenül helyesen mutat rá a szerző, hogy ezeknek az átvételeknek a társadalmi valóságban megjelenő drámai következményeivel számolnunk kell, még akkor is, ha a társadalomtudományok csak mostanában kezdik felismerni mindezen változások jelentőségét.

Az utólagosan hamisnak bizonyult előfeltételezés az volt, hogy a modernizáció elősöpri majd az archaikus elemeket (ilyennek tekintették nyugati oldalról a babonákat, a vallásosságot, a hagyományos szokásokat vagy a kasztrendszeret). Azonban éppen az elvárttal szemben ellentétes hatások, ellenhatások következtek be. Vagyis ahelyett, hogy elfordultak volna ezen társadalmak a tradicionális gondolkodástól, éppen az ún. retraditionalizáció jelensége következett be az 1970-es évektől kezdve, mégpedig a reiszlamizáció (Jany, 2016b:25–29) formájában (elég az iráni iszlám forradalomra, az ezt követő globális dzsihádzimusra, valamint az arab tavaszra gondolni).

Ez a hagyományokhoz való visszatérés azonban nemcsak az iszlám világra jellemző, hanem Kínára is, ahol a konfucianizmus sokadvirágzásával találkozhatunk. A kommunista (maoista) irányítású kínai állam mindezt nyíltan támogatja: elég csak arra emlékeztetnünk, hogy maga Mao Ce-tung sem vágott el minden gyökeret a klasszikus kínai kultúrával kapcsolatosan, hiszen ő maga személyesen is gyakorolta a kalligrafikus szép-

írást, illetve klasszikus kínai verseket írt (Mao, 1959). Sőt vannak olyan nézetek, amelyek a konfuciánus világlátást egyenesen a globális problémák panácejájaként ajánlja. Indiában is találkozhatunk az európai mintáktól elfordulást, a hindu gyökerekhez való visszatérést hirdető politikai párttal. A kommunista örökségtől megszabadult Kambodzsában a buddhizmust államvallássá tették. Mindezen folyamatok indokolják, hogy a szerző a tradicionalista jogrendszereket ne hagyja figyelmen kívül.

A kötet nem a nyugati jog ázsiai recepcióját írja meg, hanem azt saját képi jogrendszerként tekinti. Fontos ezzel együtt kiemelni a szerző azon szándékát, mely szerint a fejezetek inkább enciklopédikus összefoglalások, semmint egy-egy részterület analitikus feldolgozásai. Nyilván a szerző sem hallgatja el, bár pontosan nem jelöli azt a művét, amely mégiscsak egy ázsiai jogi részterületnek az enciklopédikus összefoglalása, nevezetesen a klasszikus iszlám jogé (Jany, 2006:1–520). Maga Jany János is kimondja, hogy a korábbiakban monografikusan bemutatott klasszikus iszlám jogra jóval kevesebb terjedelem jut (kevesebb mint 100 oldal), ez ugyanakkor műfaji sajátosságnak tekintendő. Hiszen valóban igaz az, hogy a terjedelmi korlátok tekintetében jelentkező aránytalanság magát a művet is torzítaná, de ezt a szerző rendkívül elegánsan meg tudta oldani.

Fontos még a bevezetésből az a gondolatiság is, hogy valóban nem csupán jogtörténetet ír a szerző, hanem a specifikus ázsiai nézőponttal együtt járó – és a jog világára nem egy esetben valóban ható – kultúrtörténeti alapokat (ideértve a vallást, a szokásokat) kellő mértékben tisztázza. Ugyanakkor nem lehet elmenni amellett sem, hogy az alcímben a jogtudomány szó is szerepel, ugyanis az egyes jogtudományok különböző nézőpontjainak feltárása nélkül könnyen abba a helyzetbe juthatnánk, hogy az egész vállalkozás a pusztán teoretizáló szociologizálás mezejére esnék. Mindemellett tisztában kell lennünk a szerző azon megállapításának fontosságával, hogy a keleti jogrendszerekkel való foglalkozás nem új keletű diszciplína, de nyilvánvaló okokból nem is annyira klasszikus, mint a római jog művelése. Ennek oka részben az, hogy ezeket a földrajzi területeket az európai stílusú klasszikus társadalomtudomány művelői a 18. század előtt nem kellően ismerték. Ezt a megismerést nem szándékoltan, de előmozdította az amúgy mélyen elítélendő gyarmatosítás is. Világos azon felvetés, hogy e területeket hadászati szempontból uralni, adminisztratív szempontból pedig igazgatni kellett, mégpedig földrajzilag nagy kiterjedésű területeket és jelentős számú lakosságot. Ez a szükségszerűség magával hozta a helyi hagyományok, illetőleg a helyi jogok megismerésének szükségességét. Nyilván más volt a hozzáférhetőség az írásbeliséggel rendelkező civilizációk, valamint a szóbeliségen alapuló kultúrák tekintetében. A könnyebben megoldható feladatot jelentette ezen a területen például a viszonylag ismert, korai zsidó jogról való tudás rendszerbe foglalása, hiszen még a 20. század elején is, az akkor még alapvetően latin nyelvű teológiai képzésben, a héber és az egyéb keleti nyelvek ismerete (Óriás, 2006:56–83),<sup>9</sup> az Ószövetség eredeti nyelvű változatainak megismerése miatt, sokkal hangsúlyosabb volt, mint esetlegesen ma. Azaz ilyen módon, ha nem is közvetlenül a nyugati jogtudományban, de a teológiához kapcsolódó tudományos határterületeken, az ószövetségi zsidó jog ismertnek volt tekinthető; szemben például azzal a másik szélsőértékkel, a mezopotámiai joggal, amelyet az ékírás megfejtése, illetőleg a *Codex Hammurapi* szerencsés előkerülése jelentett. Ez a



fajta jelentős konstelláció volt az oka, hogy a 20. század elejétől a mezopotámiai jog kutatása is megkezdődhetett.

Az ázsiai jogok problematikájával kapcsolatban nagyon jelentékeny az az eszmétörténeti összefoglalás, amelyet a kötet bevezetésének 22–31. lapjain olvashatunk. Nyilván a jogtudósok bekapcsolása a kérdés vizsgálatába viszonylag későn történt meg, hiszen gyarmati tisztviselők, bírák, más gyakorlati jogász szakemberek már szükségképpen jóval korábban az egyes helyszíneken tartózkodtak. Jany János – egyébiránt megalapozottan – meglehetősen sötét képet fest az első keleti jog kérdéseivel foglalkozó jogtudósokról. Ők a mindenképp felett álló római jog és saját joghagyományuk tükrében szemlélték a helyi viszonyokat, egyébként meglehetősen leereszkedéssel és lekezelő módon. A szerző ilyenként emeli ki az ind helyi jogok vonatkozásában Sir Henry Maine-t (jogantropológiai kutatásaira lásd Maine, 1997). Mindazonáltal nem lehet eltagadni ezen első nyugati jogtudósok eredményességét, hiszen a nagy ázsiai jogrendszerek jellegadó szövegeinek első fordításai (Hammurapi, valamint Manu kódexei, illetve egyes burmai jogi szövegek) hozzájuk köthetőek.

Igen szép bemutatása a jog és az orientalisztika határán fekvő tudományterületnek a bevezető részben a 22–29. oldalak. A magunk részéről az ilyesfajta, életműveken keresztül történő, tudományelméleti bemutatásokat tartjuk a legértékesebbeknek, és be kell vallani, hogy ezek az államtudomány és jogtudomány területén kevésbé tekinthetőek gyakorinak (a hazai társadalomtudományok körében alapvetően szintén nem gyakoriak ezek az önreflektív tudománytörténeti tendenciák, alapvetően ez alól csupán az irodalomtörténet tudománya jelent valamelyest kivételt). Érdemes röviden utalni a jogi orientalisztika elmélettörténeti irányzataira. Jany János elvi élel rögzíti, hogy a könyvében is vizsgált tudományterületet alapvetően zömmel nem jogtudósok, hanem filológusok művelték, vagyis olyan nyelvtudósok, akik a szövegeket olvasni tudták, illetve kellő történeti, nyelvészeti, irodalomtudományi felvértezéssel a megfelelő értelmezésre is képesek voltak.

Fontos mérföldköveknek azokat a tudománytörténeti pillanatokat tartja, amikor vagy egy-egy jogvégeztet, vagy a jogtudományi kérdéseket középpontba állító orientalista fellépésére került sor, közülük az iszlám joggal foglalkozott Joseph Schacht (Schacht, 1950), az indiai és délkelet-ázsiai jogot kutató Robert Lingat (Lingat, 1973), továbbá az indiai és a zsidó jog területén ténykedő J. D. M. Derrett (Derrett, 1968). A filológia és a jogtudomány képviselői összefogása eredményeként született meg a babiloni jog tekintetében G. Driver és J. Miles (Driver–Miles, 1952–1955) munkássága. Az elméleti jogtudomány törekvései mellett ezen a területen a gyakorlati szakembereknek is szerep jut, őket nyilván nem a jogelméleti vagy az orientalisztikai problémák izgatták, hanem a gyakorlati jog követelményei (tehát a felmerülő mindennapi jogi ügyek) megoldásának szándéka vezette, hogy a joganyagot összerendezzék vagy magánkezdeményezésre kodifikálják. Ezen törekvések azonban ellenállást keltettek a helyi lakosságban, akik nem tudták hová tenni a jelenséget, így az ilyesféle projektmokat abba kellett hagyni. Ez történt a *Sparks Code* esetében is.

Fontos megállapítás, hogy az orientalisztikai jogtudományt még mindig nem sikerült kellően kibontakoztatni, annak ellenére sem, hogy a napjainkban a sok ismételt

getéstől lassan kiüresedő, jelszószerű interdiszciplinaritás, valamint a csapatmunka ebben az esetben valós és hasznos eredményekre vezethet. A gyarmati uralom lazulásával és megszűnésével, illetőleg a közvetlen gyarmati igazgatás eltűnésével napjainkra a tudományos kutatások kerültek ezen a területen előtérbe. Mindez azzal járt, hogy néhány amerikai egyetemen felállítottak ázsiai jogokkal foglalkozó kutatóközpontokat, illetve Európában megjelent néhány orientalisztikai irányultságú jogtudományi társaság. Ilyen példának okáért a német kezdeményezésű European China Law Studies Association.<sup>10</sup> Ugyanakkor mindenképp szükséges utalni a szerző azon megállapítására, hogy a jogtudomány nyitási kényszerének illetően jellegű felismerése nem jelenti azt, hogy itt valódi interdiszciplináris kutatásokról lenne szó, mivel ezek a gyakorlatban alig valósulnak meg. Teljességgel egyetértünk azokkal a további állításokkal, hogy az ilyen irányú kutatások alulfinanszírozottsága és az egész témakör negligálása a valós kép, ugyanakkor valóban tény, hogy az ázsiai jogrendszerek ismeretének szükséglete aktuálisabb, mint valaha. Mindehhez képest akár Észak-Amerikában, akár Európában nagyon gyakran csak pszeudo-interdiszciplináris kutatásokkal találkozunk, amelyek inkább csak fokozzák az amúgy is meglévő zavarodottságot, és a jogtudósok esetében gyakran csak az identitásválság kialakítására alkalmasak. Akár olyan irányban, hogy részben az Amerikai Egyesült Államok jogtudományában zajló folyamatok hatására a hazai jogtudománnyal foglalkozók között is egyre több a jogot amúgy hírből sem ismerő szociológus vagy politológus; illetve a fent említett elbizonytalanodás hatására akadnak olyan jogvégezett és jogtudománnyal foglalkozó kutatók, akik sokkal inkább szociológiai és politikatudományi kérdéseket oldanak meg jogtudományi kutatások örve alatt, nem a valós jogi problémákat. Az identitásválság másik típusú áldozata azon kevés számú kutató, aki jogdogmatikai vagy a dogmatikai kutatásokat segítő tudományelméleti és elmélettörténeti kutatásokat folytat. A fenti változás ezekben a körökben is elbizonytalanodást eredményez, különös tekintettel az olyan hangok keltette félelmekre, mely szerint a dogmatikai kutatások válságban vannak, illetve hogy maga a jogdogmatika halott. Azért nem árt figyelemmel lenni arra, hogy a jogtudomány mindennapi problémáit mégiscsak a jogdogmatika eszközeivel lehet megoldani, ugyanis az itt jelentkező kérdések megválaszolására egy sor tudomány képviselői, a szociológusok, a politológusok, a pszichológusok, a történészek, a statisztikusok, valamint a jogtudományi álarcban jelentkező különféle ideológusok (például az ún. nyugati marxisták, a gendertudományok művelői, illetőleg a „jog és bármi”-vel – jog és irodalom, jog és közgazdaságtan, jog és érzelmek stb. – foglalkozók) kevésbé alkalmasak.

Az ókori Közel-Kelet kutatása tekintetében Jean Vincent Scheilt, Martha T. Rothot, V. Korošecet, G. Driverert, J. Milest, Raymund Westbrookot, illetőleg a magyar szerzők közül az orientalista Mahler Edét (Mahler, 1906)<sup>11</sup> és Kmoskó Mihályt (Kmoskó, 1911; 1913)<sup>12</sup> szükséges megemlíteni. A zsidó jog történeti vizsgálatában vezető szerepet illeti meg Julius Wellhausen, Martin Nothot, Gerhard von Radot, David Daubét, Calum Carmichaelt, Alan Watsonot, illetőleg Peter Steint.

A keleti kereszténység szír nyelvű hagyományának jogtudományi feltárása is jelentős – alapvetően német ajkú – szerzőkkel büszkélkedhet: Georg Hoffmann, Eduard Sachau, Oskar Braun, Arthur Vööbus, W. Hoenerbach, O. Spies, valamint Walter Selb.

A szerző kissé sötét színekkel festi meg a perzsa jog kutatásának tablóját, mivel a jogi kérdések nemhogy az iranisztikai érdeklődés homlokerében, hanem még a perifériáján is alig állottak és állnak. A legjelentősebb jogi iranisták közé sorolandók: Christian Bartholomae, Mansour Shaki, Anahit Perikhanian, illetőleg Maria Macuch.

Az iszlám jog ismerete csak a 19–20. század fordulóján kezdődött meg a nyugati orientalisztika által elvárt tudományos szinten. Nem volt annyira ismert, mint az ószövetségi zsidó jog, melynek kutatását a biblikus tudományok nagyban szorgalmazták, illetve az iszlám joggal kapcsolatosan egy sor előítélet is terhelte a megismerést. Legkiválóbb kutatói voltak: Theodor Nöldeke, Gotthelf Bergsträsser, Snouck Hurgronje, Joseph Schacht, John Wansbrough, J. N. D. Anderson, illetve Goldziher Ignác (Goldziher, 1884).<sup>13</sup>

Jany szerint a hindu jog kutatása vonzotta a legtöbb kivételes elmét, ahol több jogi végzettségű kutatót, illetve jogász-orientalistát is találhatunk. A legjelentősebb szerzők közé tartoztak: William Jones, Max Müller, Julius Jolly, P. V. Kane, Robert Lingat, J. Duncan, M. Derrett, Ludo Rocher, Werner Menski.

A buddhista jog kutatása az új jelenségek közé tartozik, és az elmúlt néhány évtizedben kezdődött meg önálló diszciplínává válása, melyen belül különféle alterületekkel találkozhatunk. Az új terület számos művelőt vonzott magához: Rebecca French (tibeti jogantropológiai kutatások), Andrew Huxley (páli buddhizmus), Emil Forchhammer (burmai és más délkelet-ázsiai jogok), Robert Lingat (burmai szokásjog), Cornelis van Vollenhoven (indonéz jog), Ter Har (maláj jog), M. B. Hooker (délkelet-ázsiai jog és maláj jog).

A kínai jog tanulmányozása majdnem közel olyan kevés szerző fantáziáját mozgatta meg, mint a perzsa jog esetében. A kínai állam kapcsán a gyarmatosítók szerepe részben időben rövidebb volt, mint más ázsiai országok esetében, részben nem jelentette azt, hogy a helyi igazgatással vagy jogszolgáltatással foglalkozniuk kellett volna. Ugyanakkor a konfucianus kínai gondolkodásban, annak erős etikai megalapozása miatt, a jog szerepe csekély volt, illetve Kínában a jogot nem tartották fontos vagy érdekes tudományterületnek, jobbra a közigazgatási kérdésekkel foglalkoztak nagyobb mértékben. Az ókorban a büntetőjog és a közigazgatási jog szerepe jelentősebb, a magánjog szerepe csekély volt. A jog tárgyalása nem vált önálló problémává, hanem a filozófia és a történettudomány keretei között foglalkoztak vele. E körben a legkiválóbb szerzők voltak: Henri Maspero, Geoffrey MacCormack, Randall Peerenboom, Étienne Balázs (Balázs, 1931–1933; 1934; 1954; 1964; 1968; 1976),<sup>14</sup> Laszlo Ladany (Ladany, 1992).<sup>15</sup>

A továbbiakban a kötet egyes fejezeteiben írt legfontosabb megállapításokat emeljük ki, ezenfelül az általunk legérdekesebbnek vélt tartalmak egy részét (tekintettel a terjedelmi korlátokra) is bemutatjuk.

### ÁLLAM ÉS JOG AZ ÓKORI KELETEN (35–66.)

Az első fejezet magában foglalja Mezopotámia (sumerok és akkádok), Babilon, Asszíria, valamint a Hettita Birodalom jogéletét. Mezopotámia területén már a Kr. e. 6. évezredből is előkerültek az emberi jelenlét tárgyi bizonyítékai, azonban az akkori viszonyokról igen keveset tudunk.

Az Ubaid-kultúra (Kr. e. 5. évezred) időszakát követően az Uruk-kultúra (Kr. e. 4000–2900) megjelenése hozott döntő változásokat. A technikai fejlődés szakaszai (kerék használata, növekvő fémelőállítás), illetve a népességnövekedésből eredően a korai városok kifejlődése magával hozta az ékírás megjelenését is. Az államok kialakulásának okát (Herzog, 1999:13–80) a mai napig nem sikerült tisztázni, a legelfogadottabb hipotézis szerint a közösségi munkaszervezés (öntözőcsatornák, palota- és templomépítések), illetve később az e munkákat irányító személyek váltak az állam vezetőivé (más elmélet szerint a városok a különböző klánok vetélkedései miatt jöttek létre, akik épületek megalkotásával kívánták hatalmukat szimbolizálni).

A városállamok korában (Kr. e. 2900–2340) az alábbi fontosabb kultúrák alakultak ki: Ur, Eridu, Uruk, Sippar, Shuruppak, Girsu, Lagash, Umma. Jelentős történeti esemény volt Umma és Lagash háborúja (Sulyok, 2012; 2013).

Korai jogemléknek számít a sumer korszakból UruKaGina lagashi uralkodó reformtáblája. Reformjainak célja az özvegyek és árvák védelme. Eltörölt különféle fizetési kötelezettségeket (imádkozási kenyér, halotti szertartás díja), illetve védte a szegények tulajdonát (házkert, szamár), így a korábbi szokásokkal ellentétben, a hatalmasok ellenszolgáltatás nélkül nem tudták elvenni. Fellépett az adósrabszolgaság ellen is. Nehezebben értelmezhető az a rendelkezés, amely szerint fel kell hagyni azzal a bűnnel, hogy egy nőnek két férje legyen. Egyesek ebben a *poliandria* eltörlését látták (Edzard és Korošec). Más szerzők a *ius primae noctis* jogintézményét vélik benne felfedezni (Kuhrt), illetve a legújabb megközelítés özvegyi újrarázasodásként értelmezi (Wilcke). Minden valószínűség szerint a sumer házasság monogám volt, sem a *poligámia*, sem a *poliandria* nem volt jellemző, de a *concupinatust* vélhetően tolerálták. A házasságon belül a férj kiemelt szerepét támasztja alá az a szabály, mely szerint a feleselő feleség száját forró téglával kell betömni.

Dél-Mezopotámia egységét nem a sumerek, hanem az akkádok valósították meg, és így jött létre az Akkád Birodalom I. Sharrukin (Kr. e. 2340–2284) vezetésével. Az Akkád Birodalom korából törvények, királyi rendeletek nem maradtak ránk. Alapvetően magánjogi szerződéseket rögzítő sumer nyelvű dokumentumok maradtak fenn (jellemzően ingatlan-adásvétellel és kölcsönrel kapcsolatos szerződésekről van szó, ezek vonatkozásában a korábbi korszakban élt sumer írnokok szellemi teljesítményét átvevő szerződési klauzulák jelentek meg). Mivel a jogi hatás a formulák pontos betartásához kötődött. Véleményünk szerint ez a felfogás közel áll a római jogi formakénszeres jogi eljárásokhoz (Földi–Hamza, 1996:166–181), illetve a későbbi középkori jogi formulákhoz, például az istenítélet egyes eseteiben.

Az akkádokhoz kötődik a ma ismert legrégebbi törvénykönyv. Erre a gyűjteményre – mint Jany János elvi éllel rámutat – tévesen szokás Ur-Nammu törvénykönyveként hivatkozni. Ugyanis megalkotója Ur-Nammu utóda, Shulgi volt, aki ötvenéves uralma alatt elérte az állam megerősítését. A törvény csupán fragmentumokban maradt ránk, szövegét Samuel Noah Kramer rekonstruálta 1954-ben. A törvény főként büntetőjogi rendelkezéseket tartalmaz: idesorolandó példának okáért az emberölés, testi sértés és nemi erkölcs elleni deliktumok. Az emberölés elkövetője halálbüntetést érdemelt, mindemellett a talióelv teljesen hiányzott. Alapvetően vagyoni jellegű, azaz anyagi

kompenzációval járó büntetések tették ki a törvénykönyv szankciórendszerének zömét (az ilyen típusú büntetéseket a magyar jogtörténészek *tarifális compositiónak* hívják). A halálbüntetés a törvényben ritkán fordul elő, a talióelv pedig a majd csak két évszázaddal később keletkezett *Hammurapi-Codex*ben (röv. CH) jelentkezett.

A babiloni időszakban jelentek meg különféle jogi szakkifejezések, például a jogszerűség (*kiltu*) és az *aequitas* (*mesharu*). Az igazságosságot egyfajta kozmikus rendként képzelték el. *Lipit Ishtar* törvénykönyve Kr. e. 1934 és 1924 között keletkezett sumer nyelven, és zömmel a magánjogot szabályozta. A Kr. e. 19–18. században keletkezett a *Codex Eshnunna*, amely az első akkád nyelven íródott törvénykönyvnek tekintendő. Ez volt az egyetlen mezopotámiai törvény, amely alaki jogi szabályokat tartalmazott, így e kódex minősül a világ első eljárási törvénykönyvének, amely a büntetőbíróság hatáskörét is tartalmazta. Mindezek mellett az ár- és bértarifákat is rögzítette, ezek megszegésére ugyanakkor nem állapít meg szankciót (ezzel feltehetőleg a *lex imperfecta* egyik első példája).

A mezopotámiai jogtörténet leghíresebb alkotása a *Hammurapi-Codex*, melyet egy 2,25 méter magas, fekete diorittömbbe vésték az írkokok. A jogemléket 1901–1903-ban francia régészek tárták fel Szúzában, majd innen Párizsba szállították, ahol ma is a Louvre ad neki otthont. A szöveget Scheil fordította le először, valamint szakaszokra is osztotta azt, mivel az ókori keleti törvények nem tartalmazznak ilyesfajta szakaszolást.

Az asszír korszak (Kr. e. 2000–610) városállamai sajátos közjogi berendezkedést mutattak. Az állam élén álló személyt nem uralkodónak, hanem Isten helyettesének nevezték. Létezett városi tanács is. Ismert volt a válási pénz jelensége, illetőleg az adósságlevélből kifejlődő – s a bemutatóra szóló értékpapírral rokon – jogintézmény. Érdekesség, hogy a férj távollétében a nők sok tekintetben egyenrangúak voltak a férfiakkal.

Az ókor történetének legjelentősebb ütközete volt a Muwattalish (Kr. e. 1295–1282) és II. Ramszesz seregei között lejátszódott qadeshi csata, ami az asszírok győzelmét hozta. II. Ramszesz és Muwattalish utóda, III. Hattushilish (Kr. e. 1275–1245) kötötte meg Kr. e. 1269-ben az egyiptomi–hettita békeszerződést, amely az egyetemes diplomáciatörténet egyik kiemelkedő dokumentuma, ennek másolata a New York-i ENSZ-székház falát díszíti (Sulyok, 2014).

## A ZSIDÓ JOG (67–104.)

A zsidó joggal kapcsolatos egyik háttérprobléma a Biblia szövegével kapcsolatos hitelességi kérdések. A modern történészek többsége a biblikus állításokat nem kezeli kész történeti tényként, sőt egy kisebb csoport a történetírás során teljesen figyelmen kívül hagyja. A közvetítő irányzat a Biblia elbeszéléseit alapul veszi, de forráskritikával kezeli azokat. Saul és Dávid királyságában a bírósági szervezet nem épült ki, a bírák személyesen vettek részt az ítékezésben. Döntésük alapját a mindenki által ismert és elfogadott szokások jelentették. A királyság korában az igazságszolgáltatás feje az uralkodó volt (Salamon korából erre emlékeztet a „salamoni döntés”), ezzel együtt a bírósági szervezet a laikus elem megjelenésével differenciáltabbá vált. Problematikus a bírósági

szervezeti jog körében a *Sanhedrin* (vagy görögösen: *Synhedrion*) megítélése, ugyanis e névvel vagy két azonos nevű, de különböző funkciójú szervet, vagy pedig egyetlen, igen széles hatáskörű intézményt jelöltek. A rabbinikus források jogszolgáltató, illetve esetenként legiszlatív funkciókat ellátó szervként írják le, míg a görög szövegek a király vagy főpap által vezetett, politikai döntéshozó szervként ábrázolják. A többségi álláspont szerint volt egy jogszolgáltató és egy politikai intézmény egy név alatt. Ugyanakkor jelentős számú tudós szerint az ellentmondásos források nem támasztják alá, hogy két szervet tételezzünk fel. Ezen álláspont hívei szerint a *Sanhedrin* különböző korokban eltérő funkciókat látott el, a vezetői is mások voltak, illetve a rabbinikus források és a görög szövegek azért adnak egymástól különböző leírást, mert más történeti korokban keletkeztek.

A Talmud előtti korból két szóbeli szokásjoggyűjteményt lehet említeni, a *Misnah*-t és a *Toseftát*. A *Misnah* főleg dologi, családi, kártérítési anyagi és eljárásjogi normákkal és vallásjogi szabályokkal foglalkozott. A rabbinikus joghagyomány másik forrása a később megjelenő *Tosefta*, mely részben kiegészíti, részben kommentálja a *Misnah* szabályait. A jeruzsálemi és a babiloni Talmud a *Misnah* tanulása során felvetődő kérdések és válaszok tárháza.

A Talmud utáni korszakban következett be a Talmud végső redakciója, majd később a mezőgazdaságból élő közösség helyett a kereskedelemből és iparból élő társadalom igényeihez igazítása (beleértve azt is, hogy egyre több iszlám jogi elem épült be a zsidó jogba a szerződéses kapcsolatok révén). A Kr. u. 9. századra a *responsum* irodalom mint önálló jogtudományi műfaj megerősödött. Igen fontos volt Moses Maimonides (1135/1138–1204) *responsum*ainak hatása, aki a keleti és a nyugati zsidóság jogi kérdéseiben rejlő ellentéteket igyekezett összefésülni.

Az újkor hajnalán, 1565-ben jelent meg Velencében Joseph Qaro *Sulhan Aruk* című műve, amely laikusok által is érthetően foglalta össze a zsidó jogot, így vitathatatlan népszerűsége tett szert. Napjainkig ez a legnépszerűbb joggyűjtemény. Érdekes jelenség, hogy a 17. századtól kezdve a korábbi jogtudósokat nagyobb tudással rendelkezőnek tartották, mint a kortárs és a következő generáció tagjait. Az újabb generációk megvitathatták ugyan az elődök munkáit, de feltételezett hiányzó autoritásuk miatt nem változtathatták meg az elődök által kimondottakat. Hasonló vélemény alakult ki a Talmud utáni korszakból is, és ez a tendencia az iszlám jogban is megfigyelhető volt, ahol a 9. századig működő jogtudósokat nevezték megkérdőjelezhetetlen tudású régieknek, míg az újak nem vetélkedhettek velük. Meg kívánjuk jegyezni, hogy nyilván másabb, de hasonló gyökerű problémára utal a római jogban az öt római remek jogász és az ő autoritásuk sorrendjét megállapító 426-os *lex citationis* (Földi–Hamza, 1996:94). A zsidó jog főbb intézményei a családi jog és az öröklési jog, a büntetőjog, illetve az eljárásjog szintjén vizsgálható (91–103.).

A modern zsidó jogot Palesztinában a britek elismerték, a *common law* és az *equity* szabályait csupán kiegészítő jelleggel alkalmazták. A kisszámú újítás a jogtudósok által megkezdett folyamatokat folytatták, különös tekintettel a nők jogainak kiterjesztésére. Ez a trend a modern Izrael államának létrehozatala után is folytatódott, azzal együtt, hogy a zsidó vallásjog számos tudományos politikai és jogalkalmazási vita forrása.

A PERZSA JOG (105–147.)

Az átlagos, kontinentális jogon nevelkedett elme számára az egyik talán legnehezebben befogadható fejezet a perzsa jogra vonatkozik. A szerző életművéből következően, számára viszont ez az egyik olyan terület, amelyen a legotthonosabban mozog. A Perzsa Birodalom vonatkozásában nagyon fontos a belső struktúra kiépítése, amely I. Dareiosz nevéhez fűződik, aki az államot adminisztratív és adóügyi szempontból tartományokra (*szatrapia*) osztotta. A tartományok élén a szatrapa (*khshachapawan*) állt. E tisztség története vélhetően a méd korszakig nyúlik vissza. Dareiosz a szatrapákat a centralizált közigazgatás érdekei szerint eljáró hivatalnokokká formálta. A szatrapa a civil közigazgatást irányította, a hadügyi igazgatást a katonai parancsnokok látták el. A szatrapa a belbiztonság és az adószedés, valamint az államszervezés irányítása mellett a tartományban legfelsőbb bírói fórumnak is minősült. Dareiosz arra is ügyelt, hogy a szatrapák ne tehesenek szert túlzott hatalomra. A helyi igazgatás mellett folyamatosan kiépítették a központi igazgatást is, ennek székvárosa Szúza volt.

Felmerült, hogy I. Dareiosz kibocsátott volna egy egységes birodalmi törvénykönyvet, amelynek alapja Hammurapi törvénye lett volna. Mindez abból ered, hogy néhány szerző hitelt adott egyes ókori források kétértelmű utalásainak. Nyilván léteztek az egész birodalomra kiterjedő perzsa királyi adminisztratív rendeletek, ám ettől még nem lehet egységes birodalmi jogról beszélni; amit biztosra vehetünk, hogy Dareiosz állítólagos törvényéből egyetlen betű sem maradt ránk.

Peres ügyek vonatkozásában tudjuk, hogy a király személyesen nevezte ki az eljáró bírót. A perzsa királyok igen ügyeltek a bírói pártatlanságra és a jogszerű eljárásra is. A történet szerint egy alkalommal egy Sisamnés nevű bírót megvesztegettek, aki hamis ítéletet hozott. Miután ez kiderült, Kambysés megölette a bírót, majd lenyúzott bőréből készíttette el a bírói pulpitust, melyre a kivégzett bíró fiát ültette, emlékeztetve hivatalának fontosságára. E történet Hérodotosztól való, aki szerint egy másik királyi bírót Dareiosz feszítettett keresztre korrupció miatt. A Kr. u. 4. században élt történetíró, Ammianus Marcellinus azonban cáfolta, hogy a perzsák megnyúznák a hamisan ítéelő bírót, és kitalációnak vagy régmúlt idők letűnt szokásának minősíti mindezt. Emlékeztetni kívánunk arra a tényre hazai jogunkból, hogy Werbőczy *Hármaskönyve* (1517) szerint a hamisan ítéelő bírót le kell fejezni.<sup>16</sup>

A perzsa jog történetének második fontos korszaka a Szászánidák korszakára esik, amikor a jog differenciálódott, mindazonáltal vallási alapúvá vált. Törvényeket és királyi rendeleteket ebből a korból sem ismerünk, így a korai Szászánida-kor jogélete szinte teljes egészében homályban marad előttünk. Azonban az utolsó száz év története jobban dokumentált. A Kr. u. 7. század első felében íródott az ún. *Ezer ítélet gyűjteménye* (*Madigan i Hazar Dadestan*, röv.: MHD+A).

A zoroasztriánus perzsa jog történetének harmadik nagyobb korszaka a Szászánidák bukását követő, napjainkig tartó időszak. Az iszlám előretörése miatt a zoroasztriánus jog egy kisebbségbe szorult vallási közösség normarendje, ahol a joghagyomány korábbi kifinomultsága a zoroasztriánus jog elméletét és forrásait erősen meghatározta, és részben talán korlátozta is a vallásjogi jelleg. Xerxész egyik feliratában a hívőket

arra buzdította, hogy tiszteld azt a törvényt, amelyet Auramazda rendelt el (*data paridiy tya auramazda niyashhtaya*). Ez a törvény azonban nem ölt konkrét formát, mivel ilyen joganyag írott törvény formájában nem létezik. A jog jelentésű *data* kifejezés kettős értelemmel bír: jelenti egyrészt az isteni jogot (*ius divinum*), továbbá jelenti az uralkodó által meghatározott törvényt is.

A zoroasztriánus jog legfőbb forrása egy *Avesta* nevű vallási szövegtankönyv, amely a Szászánida-korban keletkezett. A megváltozott életviszonyokhoz azonban ezeket az előírásokat már nem lehetett alkalmazni, ezért közvetlenül csupán két ma ismert bírói ítélet hivatkozik az *Avesta* normáira, holott a vallási normaszöveg elméleti jelentősége a jog szempontjából is vitathatatlan, még akkor is, ha ez a jelentőség és a gyakorlati alkalmazhatóság fordítottan is aránylik egymáshoz. A joggyakorlatban a jog forrásává a szokásokon alapuló jogtudósi doktrínák váltak (*chashtag*). A jog és bírói ítéletek harmadik forrása a jogtudósok konszenzusa volt (*hamdadestan i wehan*). Ez sokban emlékeztet az iszlám jogban az *ijmára*, azonban nem derül ki, hogy ez a kifejezés valamennyi jogtudós konszenzusát vagy egy jogtudósi iskola konszenzusát takarja-e, és jogforrási ereje iszlám társánál gyengébb. Ugyanakkor több ítélet is nyugodott konszenzuson a perzsa jogban is. A bírói ítéletek negyedik forrása a bírói szokásjog (*kardag*). A perzsa jogi fejezet alapján úgy tűnik, hogy a bírói ítéletek forrásai közül a bírói szokásjog volt a „legélőbb”. Az ügyek ismertetése során szokás volt a versengő doktrínák leírása, és ezt követte a bírói szokásjog általi megoldás megadása.

A szerző a zoroasztriánus jog főbb intézményeiként ismerteti (126–143.): a házassági jogot, a büntetőjogot, az eljárásjogot (ezen belül a büntető eljárásjogot és a polgári eljárásjogot egyaránt). A zoroasztriánus jog egyes műfajai még a 18. században is szokásban voltak (igaz, újperzsa nyelven), azonban az újkorra a joghagyomány jelentős része ezzel együtt is feledésbe merült. A muszlimok zaklatásai elől a zoroasztriánusok (*párszik*) számára az identitás megőrzését a vallásgyakorlás jelentette, így a jog szerepe csökkent. A párszik nem fértek hozzá saját korábbi szövegeikhez, ezek részben nem voltak már meg, részben a korábbi nyelvéllapotot nem tudták megérteni. A párszik elzárkózása, az alacsony gyermekszám, a kései házasságok, valamint a házasságban nem élők igen magas aránya a párszi közösséget a teljes eljelentéktelenedés irányába viszik, amely magában foglalja a teljes eltűnés veszélyét is.

## A KELETI KERESZTÉNYSÉG JOGA (148–188.)

A kereszténység keleti terjeszkedésének kezdetei nem ismertek számunkra. A történeti tényeket utólagosan nem lehet már megállapítani. Feltételezhetően a kereszténység keleti terjeszkedésében a Szíriában élő zsidó közösségek játszották a legfontosabb szerepet, akárcsak a nyugati elterjedés esetében. A Palesztinából keletre induló missziók Szíria irányába terjeszkedtek. Itt szükséges megemlíteni a szír nyelvű mártírtárat 1880-es első kiadását (Georg Hoffmann).<sup>17</sup> A keleti kereszténység kifejezés legtágabb értelemben valamennyi, a latin kereszténységen (a latin rítusú római katolikus egyházon) kívül esik, ideértve a bizánci, az orosz, a kopt és az örmény egyházakat is.



Azonban a szerző ebben a fejezetben csupán annak az egy egyháznak a jogéületét dolgozza fel, amely a Kelet Egyházának nevezte magát, azaz a keleti szír egyházat, amely Perzsiáig terjedt, de missziós tevékenysége egészen Kínáig ért (azért is hívták keleti szír egyháznak, hogy meg lehessen különböztetni a nyugati szír vagy jakobita egyháztól). Szükséges megjegyezni, hogy a késő ókori Közel-Kelet keresztény egyházát némileg megtévesztően *nesztoriánus egyháznak* is nevezik.

A keleti kereszténység esetében különálló jogtudomány nem létezett, így olyan jogtudósok sem voltak, akik ne értettek volna más tudományokhoz, azaz a jogtudományt polihistorok művelték. Igen fontos a szerző azon jellegadó megállapítása, hogy a Kelet Egyházának joga teljes fennállása alatt ellenséges környezetben épült ki. A püspököknek világi ügyekben is volt joghatóságuk. A vagyoni vitákat római jogot is tartalmazó jogkönyv alapján rendezte a keleti jog (szír–római jogkönyv vagy *Sententiae Syriacae*). Azonban ez a jogkönyv csak akkor volt alkalmazható, ha mindkét fél keresztény volt; amennyiben e tény nem állott fenn, akkor a perzsa/iszlám jogot alkalmazó állami bírósághoz kellett fordulni. Fontos kiemelni, hogy jelentős forrása volt a keleti egyház jogának a késő római jog, illetve az annak keleti recepcióját tartalmazó szövegek.

A joganyag nagy részét a házassági jog tette ki, az öröklési jogra pedig ennek folytatásaként tekintettek. Érdekes megállapítás, hogy a vagyonjog szerepeltetése nem valamennyi jogkönyvben fordult elő, hanem csak azokban, amelyek a teljességre törekedtek. A vagyonjog materiális alapvetése és anyagiasság emberképe kevésbé fért össze a magasabb eszméket hirdető egyházas gondolkodással.

Sajnálatos, de az adott történelmi körülmények között nyilvánvaló, hogy a különféle gyűjteményekben közigazgatási szabályok nem voltak, ugyanis a keleti kereszténység joga nem egy adott államnak volt a jogrendszere, így valójában egyházi közigazgatási joggal találkozunk, amely az egyházszervezeti szabályokat rendezte, illetőleg részletekbe menően szabályozta a hierarchiát, a püspök és a metropolita jogkörét, a területi hatály és az egyéb szervezeti kérdések problematikáját is ideértve.

Ugyanígy teljesen hiányzik a jogkönyvekből a büntetőjog, mivel a keleti keresztényeknek nem volt saját államuk, így a mindenkorin állam élt ezzel a joggal. Egyes házasság elleni bűncselekményekre kiközösítést, illetve vezeklést ismertek. Egyetlen jogkönyvben fordul elő az emberölési tényállás, amelynek szankciója a kiközösítés volt.

Ebben a jogrendszerben az eljárásjog sem fejlődött ki, az effajta jogtest kidolgozatlan maradt. Azonban valamifajta kezdetleges bíróság előtti és házassággal kapcsolatos eljárás létezett.

## AZ ISZLÁM ELŐTTI ARÁBIA TÁRSADALMA ÉS SZOKÁSAI (191–208.)

Az iszlám jogi kultúrkörbe tartozik az iszlám előtti Arábia társadalma és szokásai, amelyekből a szintén e körbe tartozó klasszikus iszlám jogban rendkívül sok minden visszaköszön. Az arabok már a Kr. e. 1. évezred során kapcsolatba kerültek az ókori Mezopotámia történetével. A szerző e kapcsolatok részletei felől részletekbe menően

eligazítja az olvasót. Fontos tudni, hogy a Kr. u. 300 körüli évektől az arabok luxuscikkkel (tömjén és mirha) kereskedtek. Ezenkívül jelentős volt a déli arab-tengeri kereskedelem is. A külső megfigyelők a luxuscikkek behozatala miatt Arábiát távoli és gazdag vidékként tartották számon, innen ered a terület romantizáló latin elnevezése (*Arabia felix*).

A korábban felépített *Limes Orientalis*, mely Észak-Mezopotámiától a Vörös-tengerig húzódott, kettévágta a területen élő arab népeiséget. A limesen belül élők *rhomaioinak*, az azon kívül lakókat szaracénoknak hívták. A bizánciak egyes arab törzseket szerződéses jogviszony keretében határőrizettel is megbíztak, a *foederati* rétegbe emelve e népelemeket.

A kötet fontos megállapítása, hogy az iszlám előtti Arábiában egységes állami és társadalmi struktúráról nem lehet beszélni. E terület alapvetően szokásjoggal élt. A fennmaradt kevés számú emlékből felismerhető, hogy nem individualista, hanem tömegtársadalom volt *Arabia felix*. Ezt onnan tudjuk, hogy a mi személyfogalmunkhoz hasonlót nem is ismertek, hanem az egyén a közösség tagjaként bírt csupán jelentőséggel. Az egyént különféle testi körülírásokkal jellemezték, ezek közül egyesek a mi gondolkodásunkban is használatosak, például: lélek (*nafs*), arc (*wajh*), egyéb kifejezések használata a mi gondolkodásunkban ritkább, inkább a korabeli arab kultúrához áll közelebb: szellem (*rüh*), illetőleg szív (*qalb*).

A korabeli töredékes jogéletből csupán néhány jellemzőt áll módunkban felidézni. Ilyen volt a matrilineáris leszármazás, az emberölés szabályozása (két, városfalba vésett szövegemlék alapján ismerjük). Hozzá kell tenni, hogy a korabeli arab jogéletben a szóbeli szokásjog volt a domináns, így jogalkotásra alig került sor. A kötelmi jog köréből az adásvételre nézve van királyi *decretum*. Ismert volt a zálog intézménye is (ez nemcsak dolgokra, hanem személyekre is alkalmazható volt, például szolga, feleség). A ránk maradt szabályozásból nem állapítható meg, hogy a földre vonatkozó ügyletek földtulajdonjogra vagy csak a birtoklásra vonatkoztak-e. Az évszázadok előrehaladtával erősödtek a római jogi hatások (a görögből fordított szír–római jogkönyv; Hamza, 2002:253–256).

## A KLASSZIKUS ISZLÁM JOG (209–293.)

A mohamedán vallásnak köszönhetően a provinciális Arábia hirtelen nemzetközi tényezővé vált. Mohamed volt az utolsó a próféták sorában, ezért átmeneti időre helyettest (*khalifa*) választottak a közösség élére. Az első kalifa, Abu Bakr meghódította Jement és Szíriát. Utóda, Umar legyőzte a Szászánida Iránt, elfoglalta Irakot, Egyiptomot, Jeruzsálemet, valamint Damaszkuszt. A 10. század után az oszmán-törökök váltak dominánssá, és Perzsia kivételével az iszlám világ legnagyobb részét elfoglalták, meghatározva ezzel a terület sorsát. A török szultán önmagát kalifának kiáltotta ki, ezért a kalifátus az Oszmán Birodalom megszűnéséig formálisan fennmaradt, végül Kemal Atatürk szüntette meg hivatalosan. A klasszikus iszlám jog szempontjából azonban nem ezek az időszakok, hanem a kialakulás periódusa és a klasszikus kor viszonyai a meghatározóak.

A 8. század elején létrejöttek az első iskolák (*ancient schools of law*). Ezek saját tanítással rendelkeztek, és egymással vitában álltak. Érdemes utalni a *hambalita* iskolára, amely a bagdadi tradicionalisták köréből nőtt ki, akik tagadták a ráció szerepét az iszlám jogforrási rendszerében. A klasszikus korban a különféle jogi iskolák egyre kevésbé hasonlítottak az előző korszak szellemi műhelyeihez, elvesztették személyes jellegüket, és egyre inkább doktrinális jellegűvé váltak.

E helyütt nincsen mód arra, hogy az iszlám jog forrásait részletekbe menően ismertessük, csak egy-egy jellegadó princípiumot tudunk felvillantani, de az érdeklődő olvasó bátran fellapozhatja ismeretei bővítése érdekében a kiváló *magnum opust*. Egy Allah kinyilatkoztatását alapul vevő jogrendszerben a Koránt illeti meg a jogforrási hierarchiában az első hely. Ez első látásra talán furcsa lehet a kontinentális vagy akár az angolszás jogrendszerben nevelkedettek számára, de elég csupán arra az analógiára utalni, hogy a latin rítusú római katolikus egyház kánonjogában is forrás a Biblia.<sup>18</sup> A Korán nem törvénykönyv, bár tartalmaz jogilag releváns verseket is. A joghézag pótlása a *sunna* révén valósul meg. Ha a kinyilatkoztatás két fenti formája nem ad adekvát eligazítást, a konszenzuson (*ijma*) nyugvó norma is jogforrásnak számít. Ha sem a Korán, sem a *sunna* nem tartalmaz irányadó normát, az iszlám jog tudósai (*mutjahid*) analógia útján meghatározhattak bizonyos szabályokat.

Az iszlám jog főbb szabályai az összes eddig vizsgált kultúrkör közül a legcizelláltabbak, éppen ezért csupán csak arra utalunk, hogy a szabályozás a jog mely területeire terjed ki. Nagyon fontos, hogy az iszlám jog (a római joghoz hasonlatosan, Földi–Hamza, 1996:52)<sup>19</sup> nem ismeri a jogág fogalmát. Emiatt iszlám büntetőjogról mint elkülönült jogágról sem lehet beszélni, hanem csupán a bűncselekményekről és azok büntetéséről lehet szólni. Ez a *quasi* büntetőjog nem játszik komoly szerepet a klasszikus iszlám jogban, mivel csupán néhány tényállásra és szankcióra terjed ki. Az isteni jog által bűncselekménynek minősített tetteket öleli fel a *sharia* jog. Minden egyéb bűncselekmény a jog által nem szabályozottnak minősül (*tazir*), és az eljáró hatóság diszkrecionális jogkörébe tartozó eljárás keretei között ítélandó meg. A Korán által külön meghatározott bűncselekmények a következők: paráznság, paráznságra vonatkozó hamis vád, borivás, lopás, útonállás, hitehagyás. (A hitehagyás büntetése halál.)<sup>20</sup> Egyes feltételek fennállása esetében büntetik még a szándékos emberölést, illetve egyes testi sértések okozását is.

Az eljárási szabályok meglehetősen formálisak, és kontinentális jogi szemmel nézve részben talán funkciótlanok is. Az eljárás azért alkalmatlan és életidegen, mert az eljárás lefolytatásával nem lehet a megfelelő joghatást kiváltani. Ugyanakkor nem különítik el szigorúan a polgári és büntetőügyeket, valamint az azokhoz tartozó eljárási szabályokat sem. Mind a polgári ügyek, mind a büntetőügyek akkuzatórius (vádeltű) eljárás keretében indulnak. Az inkvizitórius (nyomozóeltű) eljárások keretében csak a büntetőügyek egy csekély hányada tartozik. A háború és a béke joga (Grotius, 1999; Concha, 1895, I. 89–92) a magánjogra fókuszáló klasszikus iszlám jogban ugyanúgy kevésbé jelentős, ahogy a büntetőjog is.

A magánjog hangsúlyosabb területei közé tartozik a családi jog házassági jogi része, illetve az öröklési jog. A dologi és a kötelmi jog fogalma a kontinentális, illetve az an-

golszász jogban kidolgozott dogmatikai mélységben az iszlám jogban nem ismeretes, mert ezeket a kérdéseket a kazuisztikus, egyes szerződésekre vonatkozó (kontinentális jogi terminológia szerint kötelmi különös részi) szabályozás során teszik meg. Legjelentősebb ebben a körben az adásvétel szabályozása, de a bérlet, a kölcsön, a letét, illetve a társas vállalkozások (társaság jogi formák) különböző neveivel való foglalatoskodás is. Ugyanakkor úgy tűnik számunkra, hogy az iszlám vagyonyjog legjellemzőbb intézménye a *waqf*.<sup>21</sup> A *waqf* kifejezést jellemzően alapítványnak szokás fordítani, de Jany János helyesen mutat rá arra a tényre, hogy az iszlám jog elutasítja a jogi személy gondolatát. A jogintézmény tartalmában az angolszász *trust*-hoz (célvagyon) áll legközelebb. Ismeretesek jótékony, közösségi célra létrejött *waqf*-ök (iskola, kórház, út, híd vagy vízvezeték létesítésére alapított intézmények), de olyan vagyontömegként is létezik, melynek célja a családtagok (azaz az alapító gyermekei és más leszármazói) anyagi biztonságáról való gondoskodás. Mindkét formában közös, hogy a *waqf* célja valamely vallási ideával való azonosulás vagy vallási gondolat előmozdítására irányuló szándék, ugyanis a *waqf* alapítása kegyes célra irányul, így a római jogból is ismert *pia causa* valamifajta párhuzama (Földi–Hamza, 1996:230–231).

A kötet fontos megállapítása, hogy a szunnita joggal szembeállítva, a síita jog önállósága meglehetősen relatív. Mivel a síita jog a szunnita joghoz hasonlatosan erősen magánjogi dominanciájú, a különbségek csupán a házassági jog és az öröklési jog területén, három kisebb kérdésben jelentkeznek.

A modern kori iszlám jog lehetséges értelmezési kérdései igen sokfélék. Ennek körében arra kívánunk utalni, hogy létezik egy, a jog modernizációját nyugati mintára elképzelő (*westernizációs iskola*), illetőleg e mellett él a tradicionális jogfelfogás is. Az iszlamiszmus jogfelfogásán belül rendkívül érdekes az iráni iszlám forradalom jogtana, amely alapvetően Homeini ajatollah személyéhez kötődött. Homeini az államformát illetően a köztársaságot részesítette előnyben. Az alkotmány központi eleme a jogtudós uralmának elve (*welayat-e faqih*) volt. Ennek az elvnek még a vallásjogászok között is gyenge volt a magyarázó ereje, mivel alapvetően a jogtudós uralma a többségi vélemény szerint erkölcsi, vallási és jogi útmutatást jelentett, nem pedig a mindennapi politikai döntéshozatalra szolgáló alkotmányos pozíciót. Ettől függetlenül a jogtudós uralmának elve vált az új iráni iszlám alkotmány vezérfonalává. Ennek lényege az, hogy a legkiválóbb jogtudós (esetünkben Homeini) jogosult a közösség vezetésére, és ez a tény a napi politikai életben való részvételle, valamint az állam vezetésére is feljogosít, egyedüli és megkérdőjelezhetetlen autoritásként. Mivel ezen alapelv politikai ideológia, alkotmányos alapelv, közjogi alapvetés és teológiai dogma is volt egyben, így kétségbevonása nemcsak a rendszer politikai alapvetésének tagadását, hanem a teológiai fundamentum megkérdőjelezését is magában foglalta. Hogy mennyire a mindennapok jogát jelentette ez az elv, arra példa a Hasham Aqajeri-ügy, aki tagadta a legkiválóbb jogtudós uralmának elvét, illetőleg megkérdőjelezte a jogtudósi autoritást, ezért 2002-ben a bíróság blaszfémia vádjával halálra ítélte (ha jól értjük a megfogalmazást, mivel a blaszfémia istenkáromlást jelent, valójában ebben a tényállásban a teológiai dogma tagadása tűnik a legsúlyosabb tényállási elemnek, amely a legsúlyosabb büntetési nem alkalmazását lehetővé teszi).

JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanulmány az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Kutatócsoportjának *Az állami szerepkörök változásának hatása a közigazgatás helyére és szerepére az állami szerekek és funkciók rendszerében* elnevezésű kutatási főirányra keretében készült.
- <sup>2</sup> Ennek a sajátos műfajnak talán legszorgalmasabb honi művelője, a közigazgatástan hazai atyamestere Concha Győző (1846–1933), az MTA másodelnöke volt. Lásd Concha, 1871; 1876; 1891; 1892; 1908.
- <sup>3</sup> A legutóbbi időkből lásd Koi, 2016.
- <sup>4</sup> Lásd Coing, 1985; 1989; Grossi, 2010; Wesel, 2010.
- <sup>5</sup> A témára lásd a két alábbi kitűnő és nagy ívű jogelméleti összefoglalást: Tamás, 1977; 1980.
- <sup>6</sup> Az idézetekre vö. Carr–Mahalingam, 2000. A szerző által felidézett jelentős összefoglalás az ázsiai filozófusok közül csupán néhány kiemelkedő életművet hangsúlyoz (Konfuciusz, Avicenna, Al-Farabi), egyebekben a jelentős bölcsélettel bíró perzsa, arab, kínai, japán, illetőleg tibeti filozófiai iskolák (zoroasztrianus, buddhista, iszlám, konfucianus), gondolkodásmódok egyes korszakait, illetve különféle problémáit (nyelv, filozófia, marxizáló és maoista tendenciák, logika és erkölcsstan szerepe) dolgozza fel. Érdekes ezzel a tendenciával összevetni egy másik általunk ismert, egyebekben az utóbbi vállalkozást időben is megelőző művel (McGreal, 1995). E kötet, az előbbi enciklopédiával ellentétben, többségében az egyes bölcselők életművének és nézeteinek az eszmetörténeti kézikönyve. Adott esetben egyes művekkel is foglalkozik (India esetében az Upanisadokkal, Kína esetében olyan nagy jelentőségű művekkel, mint a *Da Xue*, a *Zhong Yong* és a *Yi Jing*). Ha csak az egyes gondolkodókat vesszük tekintetbe a vizsgálódás horizontjának kezdetétől annak végéig, akkor ennek tekintetében szemlélhetjük a kínai filozófiát Konfuciusztól (Kr. e. 551–479) egészen Fung Yu-lanig (1895–1990); India esetében Buddhától (Kr. e. 563–483) egészen Jawaharlal Nehruig (1889–1964); Japán esetében Shotoku Taishitól (574–622) egészen Nishitani Keijig (1900–1990); Korea esetében Wonhyótól (617–686) egészen Han Yongunig (1879–1944); az iszlám világ esetében Rabi'a al-Adawiyától (714–801) egészen Sayyid Muhammad Husain Tabataba'i-ig (1903–1981).
- <sup>7</sup> A Hamza-mű a középkori fejlődés körében olyan korábban kevésbé figyelembe vett országok jogfejlődését is feldolgozza, mint Litvánia, Wales, Izland, Bulgária, illetőleg Havasalföld és Moldova. Az újkori vonatkozások tekintetében olyan kisebb jogi kultúrákat is tekintetbe vesz, mint Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, San Marino, Málta, Andorra, a Csatorna-szigetek, Man-sziget, Izland, Macedónia, Albánia, Besszarábia, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán. Az észak-amerikai fejlődés vizsgálata során olyan sajátos területek helyzetét is elemzi, mint Louisiana, valamint Puerto Rico (az USA társult állama). Sok tekintetben hiánypótló Közép- és Dél-Amerika fejlődésének feldolgozása, benne olyan szerényebb jogi kultúrákkal, mint Haiti, Honduras, Nicaragua, Panama, Salvador, továbbá Ecuador, Guyana, Paraguay, Suriname, Uruguay. Ezenfelül a dél-afrikai jogfejlődés érzékletes képét is megfesti. Dél-afrikai jogfejlődésen jelen esetben nemcsak a mai Dél-afrikai Köztársaságot és a Dél-afrikai Uniót kell érteni, hanem mindazokat az egyéb országokat, amelyek az ún. római–holland joggal (afrikaans nyelven *Romeins-Hollandse reg*, angolul *Roman-Dutch Law*) élnek. Ezek közé tartozik Botswana (korábbi nevén Becsuánaföld), Lesotho (korábbi nevén Bászutóföld), Namíbia, Sváziföld, illetőleg Zimbabwe. Ázsiát illetően olyan kisebb területek magánjogi életével is foglalkozik a szerző, mint Srí Lanka (Ceylon), valamint Thaiföld (Sziám), illetve Tajvan (Kínai Köztársaság). Hamza, 2002:76–77, 83–85, 87–88, 119–120, 131–132, 146–147, 152–156, 160–161, 189–191, 197–198, 222–223, 242–243, 253–258, 264–267, 276–279, 285–286, 291.
- <sup>8</sup> A jogi kultúrák pozícionáltsága vonatkozásában lásd a soron következő munkákat: Varga, 1992; 2006; Varga–Gessner–Hoeland, 1996.
- <sup>9</sup> A 20. század elejének a bécsi Pazmaneum mint teológiai fakultáson belüli oktatásmódszereinek szemlélésen megélt példájához (különös tekintettel a legjobbak számára sem egyszerűen érthető latin nyelvű – és német magyarázatokkal kísért – prelegáláshoz, illetve a héber, az arab, a perzsa és az egyéb keleti nyelvek tanulása során jelentkező nehézségek átéléséhez) lásd Óriás Nándor (1886–1992) római jogász, teológus, latin–történelem szakos bölcsész emlékiratainak releváns passzusait.
- <sup>10</sup> Lásd az alábbi linken: <http://www.ecls.eu/> (Letöltés: 2017. augusztus 10.).

- <sup>11</sup> Mahler Ede orientalista (elsősorban egyiptológus), régész, az MTA levelező tagja volt.
- <sup>12</sup> Kmoskó Mihály orientalista (Sumer, Egyiptom, szír kereszténység), vallástörténész (Őszösvetség), az MTA levelező tagja volt.
- <sup>13</sup> Goldziher Ignác orientalista, iszlám és sémi vallástörténettel foglalkozott. Az MTA rendes tagsága mellett nyolc külföldi akadémia tagja, két külhoni egyetem díszdoktora.
- <sup>14</sup> Étienne Balázs orientalista, a sinológia gazdaság- és jogtörténeti vetületeinek kutatója. Lásd jogi tárgyú művei közül Balázs, 1954. A szerző a kínai közigazgatás-, bürokrácia-, jog- és gazdaságtörténet művelője volt, aki e tárgykörökben angol, francia, valamint német nyelven írt monográfiákat alkotott (és élt is ezen a nyelvtérületeken Stefan Balázs, illetve Étienne Balázs neveken jegyezve munkáit). Német földön nyerve el képesítését, a párizsi Sorbonne professzora lett. Fenti műve a *pinjin* átírással *Suishu* néven ismeretes, a Sui-dinasztia (581–617) történetéről szóló munka jogi vonatkozásait elemzi. A kínai történeti mű 25. könyve (fejezete) foglalkozott a büntetések és a jog kérdéseivel. Leginkább nem is a Sui-dinasztia, mint inkább a Song-dinasztia (907–1125), azaz a kínai ezüstkor problémáival foglalatalkodott. Legfontosabb monográfiái az alábbiak: Balázs, 1964; 1968. Doktori értekezését német nyelven írta a Tang-kori (617–907) gazdaságtörténetéről: Balázs, 1931–1933. A Heydt-féle gyűjtemény darabjainak kínai feliratairól lásd Balázs, 1934. Értékes tanulmányaiból megjelent magyar nyelvű fordításkötet Balázs, 1976.
- <sup>15</sup> László Ladany orientalista, sinológus, jogász, zeneművész, Hongkongban tevékenykedő antimaoista jezsuita szerzetes, aki a *China News Analysis* szerkesztőjeként (1953–1983) igyekezett, hogy a kommunista Kína valóságát feltárja.
- <sup>16</sup> „3. § Secus esset, si capitula vel conventus, aut iudices ordinarii scienter et studiose id facerent, vel aliter falsas et iniquas literas conficerent. Nam hoc modo tanquam falsarii et perjuri punientur; et ex eo capitula, vel conventus in sigillorum; praeterea illi, qui de membro capituli aut conventus, tempore confectionis et sigillationis hujusmodi falsarum literarum praesentes fuerint, in beneficiorum suorum; iudices vero ordinarii seculares in sententiae capitali, nec non perpetua bonorum et iurium possessionariorum suorum, ipsos proprie concernentium, ac sigillorum pariter et honoris eorum amissione condemnantur.” Werbőczy, 1897:274. Partis II. Titulus 16. Super privilegiis cum clausula: De cujus, vel quorum notitia, confectis: Et de larvis, seu fictitiis personis. „3. § Másképp állana a dolog, hogyha a káptalanok vagy konventek avagy a rendes bírák ezt tudva [ti. az álarcos és színlelt személyek eljárást értve – *I. D. és K. Gy.*] és készakarva cselekednék vagy különben hamis és törvénytelen leveleket készítenének; mert ez esetben mint hamisítókát és hitszegőket kell büntetni őket; és ennél fogva a káptalanok vagy konventek az ő pecsétjüknek; azonkívül mindazok, akik a káptalan vagy konvent tagjai közül, az ilyen hamis levelek készítése és megpecsételése alkalmával jelen voltak javadalmaiknak; a világi rendes bírák pedig főben járó ítélettel [azaz fővesztéssel /decapitatio/ – *I. D. és K. Gy.*] és minden sajátul őket illető fekvő jószágaiknak [azaz ingatlanaiknak – *I. D. és K. Gy.*] és birtokjogaiknak, valamint pecsétjüknek és hivataluknak örökös elvesztésével lakolnak.” Werbőczy, 1897:275. II. rész 16. cím. Azokról a kiváltságokról, amelyek „de cujus, vel quorum notitia” záradékkal készültek az álarcokról vagy színlelt személyekről. „3. § Secus est, si capitula vel conventus, aut iudices ordinarii scienter et studiose id facerent, vel aliter falsas et iniquas literas conficerent. Nam hoc modo tanquam falsarii et perjuri punientur; et ex eo capitula, vel conventus in sigillorum; praeterea illi, qui de membro capituli aut conventus, tempore confectionis et sigillationis hujusmodi falsarum literarum praesentes fuerint, in beneficiorum suorum; iudices vero ordinarii seculares in sententiae capitali, nec non perpetua bonorum et iurium possessionariorum suorum, ipsos proprie concernentium, ac sigillorum pariter et honoris eorum amissione condemnantur.” Werbőczy, 1894:338. Partis II. Titulus 16. Super privilegiis cum clausula: De cujus, vel quorum notitia, confectis. Et de larvis, seu fictitiis personis. „3. § Másképpen áll a dolog, ha a káptalan vagy konvent, avagy az országos nagybírák (!) tudva és szándékosan tennék azt [ti. az álarcos és színlelt személyek eljárást értve – *I. D. és K. Gy.*] vagy egyébképpen hamis és törvénytelen okleveleket készítenének. Mert ez esetben mint hamisítók és hitszegők fognak bűnhődni; tehát a káptalanok vagy konventek pecsétjüknek; azok meg, akik a káptalan vagy konvent tagjai közül az efféle hamis oklevél készítésekor és megpecsételésekor jelen voltak, javadalmaiknak; a világi rendű országos nagybírák végül fejknek, valamint az őket tulajdonul illető javaik és jószágaiknak, nem különben pecsétjük és becsületöknek örökre való elvesztésére ítéltetnek.” Werbőczy, 1894:339. II. rész 16. cím. Az ilyen záradékú kiváltságokról: Amelyeknek vagy

melyeknek tudomásáról. És az álarckokról, vagy színlelt személyekről. A szöveg megállapításához a két, forgalomban lévő legjobbnak tartott fordítást használtuk fel, és érdekes látni azt a nem jelentéktelen különbséget, mely szerint az álarcás vagy színlelt, azaz magukat másnak kiadó személyek, Kolosvári és Óvári szerint esetenként az ország rendes bírásával karöltve, míg Csiky szerint azonban csupán az ország nagybírásával összejátszva, követhetik el a cselekményt. Nyilván ez két meglehetősen különböző bírói kört érint, hiszen a rendes bírák közé kell számítani valamennyi ítélőbírót, míg nagybírákon (lat. *judices regni ordinarii*) a középkori magyar igazságszolgáltatás legfőbb bíráit értették, nevezetesen: a nádorispánt, az országbírót, a kancellárt (illetve a kancellár helyett később a személynököt), valamint a tárnokmestert, addig az időszakig, amíg a királyi kúriához tartozott. A problémát fokozza, hogy a rendes bíró (lat. *judex ordinarius*) kifejezésen azokat értették, akik a saját hatalmuknál fogva voltak bírók, ilyen volt: a király, a nádor, az országbíró, a személynök, a vajda, a bán, a főispán, az alispán, a szolgabíró, a városbíró (a szabad királyi városban), illetve ezek helyettesei, illetőleg a földesúr, valamint a kánonjog szabályai szerint a pápa, az érsek megyéspüspök. Pomogyi, 2008:796, 1004. Az eredeti forrás latin szóhasználata *judices ordinarii*, azaz a rendes bírákra utal, vagyis a nagybíraknál tágabb személyi kört foglal magában, de olyan módon, hogy ebben a halmazban maguk a nagybírák is benne találhatók.

- <sup>17</sup> A mártírfakta (vértanúakta) meghatározás szerint: az ókeresztény kori vértanúk peréről, elítéléséről és kivégzéséről szóló beszámoló. Fajtái: történeti mártírfakta: hiteles kortársak által írt bírósági jegyzőkönyv, illetve szemtanú beszámolója; a történeti mártírfakta az előző típus átdolgozott és kibővített formája: a scili vértanúk mártírfaktáját példának okáért hétszer dolgozták át; legendás mártírfakta: többnyire csekély történeti értékű, épületes vallási elbeszélések. Olykor maga az elbeszélés főszereplője is költött személy, mint Barlaám és Jozafát története esetében, amely az indiai Buddha-legenda vándormotívumát hordozza. Diós–Viczián XIV., 2004. A szír mártírfakták (a mártírok perének jegyzőkönyvei) kiadására lásd Hoffmann, 1880; Braun, 1915. Érdekes párhuzam, hogy a római katolikusok egyes mártírfaktákat latin fordításban már a 18. század második felében kiadtak hazánkban is, főként Szent Jusztinus (103–166), Szent Iréneusz (115/150–202/203) esetében, míg Antiochiai Szent Theophilosz (?–183), illetőleg Minucius Felix (?–250) szintén ismert volt. Szent Jusztinus és Szent Iréneusz életére lásd Prileszky, 1765a; 1765b; Diós, 1984:237–241, 302–306, továbbá Antiochiai Szent Theophilosz életére lásd Zeegers, 1998:135–176; illetőleg Minucius Felix életére lásd Fredouille, 2005:525–528; Frenschkowski, 1993:1564–1567; Prileszky, 1764.
- <sup>18</sup> „Az isteni jog megismerésének forrásai a Szentírás könyvei, valamint a szent hagyományt tanúsító dokumentumok, különösen az egyházi tanítóhivatal (Magisterium) megnyilatkozásai.” Erdő, 2014:86.
- <sup>19</sup> „[H]uius studii duae sunt positiones: publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim.” „[E] tudománynak két fő része van: a közjog és a magánjog. A közjog az [a jog], amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét.” Ilyen értelemben tehát forrásszerű kifejezéssel nyilván nem lehetséges római alkotmányjogról, római büntetőjogról, római közigazgatási jogról, de még önálló római eljárásjogokról sem beszélni, hiszen mindezeket a *ius publicum* vagy a *ius privatum* kategóriába sorolták be, amelyek azonban nem azonosak sem a modern közjoggal, sem pedig a modern magánjoggal. Fontos arra is utalni, hogy részben téves az a közkeletű megközelítés, amely ezt a citátumot akként interpretálja, mintha elsősorban a római jogági felosztásra vonatkoznék, hiszen nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az idézet második szava a tudományra (a stúdiumokra), azaz a jogtudományra (illetőleg a jogra mint tantárgyra) vonatkozik, így Ulpianus nem annyira a római jogrendszer tagozódásáról beszél, mint inkább a római jog tudományát dichotomizálja.
- <sup>20</sup> A kánonjogban a hitehagyás, valamint az eretnokség és a szakadárság fogalmát a 751. kánon határozza meg, ezen cselekmények büntetése önmagától beálló kiközösítés. Erdő, 2014:645–646.
- <sup>21</sup> A hanafita rítus egyiptomi ágának *waqf* felfogásához lásd az alábbi francia nyelvű kézikönyvet: Adda-Ghalioungui, 1893.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adda, Benoit – Ghalioungui, Elias D. (trad.) (1893): *Droit musulman. Le Wakf ou immobilisation d'après les principes du rite Hanafite. Traduit de l'arabe.* Farag Haim Mizrahi, Alexandrie.
- Balázs, Stefan (1931–1933): Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte der Tang-Zeit (618–906). *Mitteilungen des Seminars für Orientalische Sprachen*, Jg. 34, No. 1, 1–92; Jg. 35, No. 1, 1–73, Jg. 36, No. 1, 1–62.
- Balázs, Stefan (1934): *Die Inschriften der Sammlung Baron Eduard von der Heydt.* Walter de Gruyter, Berlin.
- Balázs, Étienne (1954): *Le traité juridique de Souei-chou.* E. J. Brill, Leiden.
- Balázs, Étienne (1964): *Chinese Civilization and Bureaucracy. Variation on a Theme.* Transl. J. M. Wright, Yale University, New Heaven.
- Balázs, Étienne (1968): *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle.* Gallimard, Paris. (A 12. és 13. fejezetet angolból Charles Leclus fordította franciára.)
- Balázs, Étienne (1976): *Gazdaság és társadalom a régi Kínában.* Angolból és franciából ford. Ecsedy Ildikó, Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Braun, Oskar (1915): *Ausgewählte Akten Persischer Märtyrer.* Kempten, München.
- Carr, Brian – Mahalingam, Indira (eds.) (2000): *Companion Encyclopedia of Asian Philosophy.* Routledge, London.
- Coing, Helmut (1985): *Europäisches Privatrecht I. Älteres Gemeines Recht, 1500 bis 1800.* C. H. Beck, München.
- Coing, Helmut (1989): *Europäisches Privatrecht II. 19. Jahrhundert 1800–1914.* C. H. Beck, München.
- Concha Győző (1871): Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr. Obelappellationsrath in Cassel. [Otto Bähr: Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze, Cassel-Göttingen, 1864, Wigand.] *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 1. évf., 2. sz., 373–397.
- Concha Győző (1876): *Néhány szó Grünwald Béla „Közgazgatásunk és a szabadság” című röpiratához.* Tettyey Nándor–Demjén Imre, Budapest–Kolozsvár.
- Concha Győző (1891): Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában. Írta dr. Polner Ödön budapesti kir. törvényszéki joggyakornok. A budapesti m. kir. tud. egyetemen 200 frt. pályadíjjal jutalmazott munka. Budapest, 1891. [Polner Ödön: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya. Budapest, 1891, Singer és Wolfner.] *Magyar Igazságügy*, 17. évf., 3. sz., 198–264.
- Concha Győző (1892): Közjog és magyar közjog. Viszonzás Nagy Ernőnek. *Magyar Igazságügy*, 18. évf., 1. sz., 46–113.
- Concha Győző (1895): A háború. A világbéke. In: Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan.* Grill, Budapest, 89–92.
- Concha Győző (1908): Bárány Eötvös József és a külföldi kritika I–III. *Budapesti Szemle*, 51. évf. 377–379. sz., 187–212., 374–391., 91–113.
- Derrett, J. Duncan M. (1968): *Religion, Law and the State of India.* Oxford University Press, Calcutta–Delhi.
- Diós István (szerk.) (1984): *A szentek élete.* Szent István Társulat, Budapest, 1984.
- Diós István (főszerk.) – Viczián János (szerk.) (2004): *Magyar katolikus lexikon XIV.* Szent István Társulat, Budapest, 2004, <http://lexikon.katolikus.hu/V/v%C3%A9rtan%C3%BAakta.html>.
- Driver, Godfrey R. – Miles, John C. (1952–1955): *The Babylonian Laws I–II.* Clarendon Press, Oxford.
- Erdő Péter (2014): *Egyházjog.* Átdolg. Szuromi Szabolcs Anzelm, Szent István Társulat, Budapest.
- Földi András – Hamza Gábor (1996): *A római jog története és intézményei.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Fredouille, Jean-Claude (2005): Minucius Felix. In: *Dictionnaire des philosophes antiques IV.* Éd. Richard Goulet, CNRS, Paris, 525–528.
- Frenschkowski, Marco (1993): Minucius Felix, Marcus. In: *Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon V.* Bautz, Herzberg, 1564–1567.
- Glenn, H. Patrick (2000): *Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law.* Oxford University Press, Oxford.
- Goldziher Ignác (1884): *A muhameddán jogtudomány eredetéről.* MTA, Budapest.
- Grotius, Hugo (1999): *A háború és a béke jogáról.* Ford. Brósz Róbert, Diódsi György, Haraszti György, Muraközi Gyula, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.
- Grossi, Paolo (2010): *Das Recht in der europäischen Geschichte.* C. H. Beck Verlag, München.



- Hamza Gábor (1998): *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hamza Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Herzog, Roman (1999): Feltételezések a korai államokról. In: Roman Herzog: *Ósi államok. A hatalomgyakorlás eredete és formái*. Corvina, Budapest, 13–80.
- Hoffmann, Georg (1880): *Auszüge aus Syrischen Akten Persischer Märtyrer. Übersetzt und durch Untersuchungen zur historischen Topographie erläutert*. Brockhaus, Leipzig.
- Jany János (2000): *A Szaszanida birodalom magánjogának rendszere és továbbélése a Közel-Keleten*. Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.
- Jany János (2006): *Klasszikus iszlám jog. Egy jogi kultúra természetrajza*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Jany János (2007): *Mítosz és valóság: az igazságszolgáltatás szociológiája az iszlám, a zsidó és a zoroasztrianus jogban*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest.
- Jany János (2011): *Sasanian Law*. University of California, Irvine.
- Jany János (2012): *Judging in the Islamic, Jewish and Zoroastrian Legal Traditions. A Comparison of Theory and Practice*. Ashgate, Farnham.
- Jany János (2016a): *Jogi kultúrák Ázsiában. Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Typotex Kiadó, Budapest.
- Jany János (2016b): *Az iszlamizmus. Eszmetörténet és geopolitika*. Typotex Kiadó, Budapest. 175.
- Jany János – Ilosvai Gábor – Bölcskei János (szerk.) (2000): *Médiajogi kézikönyv I*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kmoskó Mihály (ford.) (1911): *Hammurapi törvényei*. Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár.
- Kmoskó Mihály (1913): *Az emberiség első írott szabadságlevele (UruKaGina lagashi király reformjai)*. MTA, Budapest.
- Koi Gyula (2016): Hagyomány vagy változás? Gondolatok a Lenkovics Barnabás tiszteletére készült ünnepi kötetéről. *Polgári Szemle*, 11. évf., 1–3. sz., 166–184.
- Ladany, Laszlo (1992): *Law and Legality in China. The Testament of a China Watcher*. Ed. Jürgen Domes, Marie-Luise Näth, Hurst & Co., London.
- Lingat, Robert (1973): *The Classical Law of India*. Oxford University Press, Oxford.
- Mahler Ede (1906): *Babylonia és Assyria*. MTA, Budapest.
- Maine, Henry Sumner (1997): *Az ősi jog*. Ford. Sárkány Mihály, Gondola 96, Budapest.
- [Mao, Zedong] (1959): *Mao Ce-tung 21 verse*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- McGreal, Ian P. (ed.) (1995): *Great Thinkers of the Eastern World. The major thinkers and the philosophical and religious classics of China, India, Japan, Korea and the world of Islam*. Harper Collins Publishers, New York.
- Óriás Nándor (2006): *Emlékeim töredékei*. PTE ÁJK, Pécs.
- Pomogyi László (összeáll.) (2008): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikötet*. M-érték Kiadó, Budapest.
- Prileszky János (1764): *Acta et scripta sancti Theophili patriarchae Antiocheni et M. Minutii Felicis in summam redacta et proloquiis atque annotationibus illustrata*. Jezsuita Akadémiai Nyomda, Nagyszombat.
- Prileszky János (1765a): *S. Irenaei, episcopus et martyrís acta et scripta suo ordine digesta et annotationibus historico-theologicis illustrata*. Jezsuita Akadémiai Nyomda, Kassa.
- Prileszky János (1765b): *Sancti Justini philosophi et martyrís Acta et Scripta suo ordine Digesta et annotationibus historico-theologicis illustrata*. Jezsuita Akadémiai Nyomda, Kassa.
- Schacht, Joseph (1950): *The Origins of the Muhammadan Jurisprudence*. Oxford University Press, Oxford.
- Sulyok Gábor (2012): Lagas és Umma területi vitája. In: *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage. Liber amicorum Endre Ferenczy*. Szerk. Boóc Ádám, Fekete Balázs, Patrocinium Kiadó, Budapest, 266–281.
- Sulyok Gábor (2013): Lagas és Umma területi vitája. *Jogtörténeti Szemle*, 27. évf., 1. sz., 17–27.
- Sulyok Gábor (2014): II. Ramses és III. Hattusilis szerződése az örök békéről és testvériségről. *Jog, Állam, Politika*, 6. évf., 2. sz., 3–22.
- Tamás András (1977): *Bíró és társadalom. A jogtudat és a jogérvényesülés dialektikája*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Tamás, András (1980): *Sudya i obscestvo. Dialektika pavosoznanija i pravoprímenenija*. Ford. V. G. Guszeva, Izdatelstvo Juridíčeskaya Litertura, Moskva.

- Varga, Csaba (szerk.) (1992): *Comparative Legal Cultures*. Dartmouth Publishing, Aldershot.
- Varga Csaba (szerk.) (2006): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Szent István Társulat, Budapest.
- Varga, Csaba – Gessner, Volkmar – Hoeland, Armin (eds.) (1996): *European Legal Cultures*. Dartmouth Publishing, Aldershot.
- Vámbéry Ármin (1885): *A török faj*. MTA, Budapest.
- Werbőczy István (1894): *Tripartitum opus juris consuetudinarii Regni Hungariae. Magyarország szokásos jogának Hármaskönyve. Az eredeti kiadás magyar szövegét közölte, magyarra fordította, jegyzetekkel és a mű történetének megírásával kísérte Csiky Kálmán*. Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Werbőczy István (1897): *Hármaskönyve. Az eredetinek 1517-iki első kiadása után fordították, bevezetéssel és utalásokkal ellátták Kolosvári Sándor és Óvári Kelemen. Magyarázó jegyzetekkel kíséri Márkus Dezső*. Franklin Társulat, Budapest.
- Wesel, Uwe (2010): *Geschichte des Rechts in Europa*. C. H. Beck, München, 2010.
- Zeegers, Nicole (1998): Les trois cultures de Théophile d'Antioche. In: *Les Apologistes chrétiens et la culture grecque*. Éd. Joseph Doré, Bernard Pouderon, Beauchesne, Paris, 135–176.

*Cservák Csaba*

# Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben

## The Ombudsman in an International Comparison



### *Összefoglalás*

Az önkénytől mentes állam, a „jó kormányzás” alapvető jogállami követelmény, amelynek sine qua nonja az alapvető jogok érvényesülése. Azonban látható, hogy még hatékony – alkotmánybíráskodással megtámogatott – igazságszolgáltatási rendszer mellett is könnyen belefuthatnak a polgárok olyan visszasságokba, amelyek az alapvető jog(ok) sérelmét okozhatják. Különösen igaz ez a helyzetükből fakadóan veszélyeztetettebb helyzetűek, így például gyermekek, vagy éppen fogyatékkal élők esetén. Az ombudsman e visszasságok orvoslását segíti elő, valamint hozzájárul a jogállam fejlesztéséhez.

**Kulcsszavak:** alapvető jogok biztosa, ombudsman, alapvető jogok

### *Summary*

A non-arbitrary state and “good government” are essential requirements for the maintenance of the rule of law, with the enforcement of fundamental rights and their practical implementation as its indispensable condition. However, clearly even in an efficient justice – reinforced by the presence of a constitutional court – there may be situations that encroach upon the fundamental rights of their citizens, especially more vulnerable people, such as minors or the disabled. Ombudsmen are tasked with remedying such inequities while promoting the improvement of the rule of law.

**Keywords:** commissioner for fundamental rights, ombudsman, fundamental rights

## AZ OMBUDSMAN FOGALMI KÖRE

Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik. Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják, Oroszországban és Azerbajdzsánban emberi jogok biztosának, Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában népjogvédőnek, Albániában és Horvátországban szószólónak, Macedóniában népi ügyésznek, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak, Portugáliában egyszerűen jogvédőnek (Kucsko-Stadlmayer, 2010). Az ombudsman fogalma az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban megjelentek a történelem folyamán (Varga, 2004:14).

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják a részes államoknak az intézmény bevezetését. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgykorben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel (Varga, 2004:30–31). Az Európa Tanács Tanácskozó Gyűlése 2003-ban, egy kifejezetten az ombudsmanról szóló határozatában nyomatékkal hangsúlyozza az ilyen jellegű független tisztségviselők szerepét, az emberi jogok és a jogállamiság védelme tekintetében egyaránt (Kucsko-Stadlmayer, 2010:29). Érdekes módon az ombudsman klaszszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt (Varga, 2004:32). Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes öreként szerepel.

A vonatkozó gazdag szakirodalom görcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását. A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört: „Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést, ajánlást. Az »alkotmányos visszásság« kategóriája nem a »maladministratíon« szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztosi gyakorlat nem vállalta fel a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát” (Somydy, 2009:10). Ennek talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fo-

galmával”.<sup>1</sup> Magam úgy teremtenék konszenzust, hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is ütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgáster. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézve következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.<sup>2</sup> A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak (Somody, 2001),<sup>3</sup> míg mások tagadják ennek létjogát (Varga, 2004:176).<sup>4</sup>

Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer három kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján: az alapmodellt vagy klasszikus modellt, jogállami modellt és az emberi jogi modellt. Az elsőnél a „puha” hatáskörök, az ajánlások jellemzőek a közigazgatás ellenőrzésében. A másodiknál már tágabb cselekvési lehetőségeket figyelhetünk meg, míg a harmadiknál kifejezetten az emberi jogok tekintetében állnak fenn számottevő jogosítványok (Kucsko-Stadlmayer, 2010:97–101).<sup>5</sup> Álláspontom szerint a jogkörök terén nemzetközi összevetésben érvényesülő hallatlanul színes repertoárt rendkívül nehéz három modellbe bezsűfolni. A kategóriák határai elmosódhatnak, és további altípusok igénye merülhet fel.<sup>6</sup>

Hazánkban, az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően, az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt, és működött egy kisebbségi ügyi<sup>7</sup> és egy adatvédelmi biztos is; mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy államtitkári besorolásban tevékenykedő általános helyettesessel is. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, 1995-ben választották meg.<sup>8</sup> Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el a vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Obtv.). Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is.

Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következtlenül) az alkotmányos jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat (Varga, 2004:72–73).<sup>9</sup> Egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.<sup>10</sup> Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál,<sup>11</sup> másfelől viszont az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb, nem alkotmányos szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hoz-

ható valamelyik alapjoggal. „Összegezve tehát az mondható ki, hogy vannak olyan, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokban biztosított jogosultságok, amelyek megsértése egyúttal valamely alkotmányos jog sérelmét is megvalósítja. Nem elegendő azonban, hogy ezek a jogosultságok csupán összefüggést mutassanak valamely alkotmányos joggal. A kapcsolatnak kell hogy legyen valamilyen sajátossága, megkülönböztető jegye, amely az adott jogosultságot alkotmányos jelentőségűvé emeli. Ilyen lehet például, ha egy törvényi rendelkezés egy alapjog tartalmát határozza meg, vagy egy alkotmányos jog érvényesülésének lényeges garanciáját rögzíti” (Somody, 2004:324).

Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuper ellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendő az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.<sup>12</sup>

### AZ OMBUDSMAN ÉS A HELYETTESEK HATÁSKÖRE

Az alapvető jogok biztosa, az alapjogok átfogó védelmének feladata mellett, az Obtv. ben speciális feladatokat kapott: néhány célcsoportot mintegy kiemelten kell védelmeznie, illetőleg néhány feladatot – a klasszikus jogvédelem mellett – el kell látnia. Tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, az oktatási jogok biztosa, az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján, a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat. Az ombudsman az Obtv. értelmében kiemelt feladatot kapott: a populáris actio megszűnése után különösen fontos, hogy a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál.

### AZ OMBUDSMAN ÉS A HELYETTESEK MEGVÁLASZTÁSA

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét. Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízás létrejöttének és megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja. Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel. Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább

tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az *alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek*. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekintetében várják el. (Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmányjog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik.) Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. életévet betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbiek terén is fontos a kiemelkedő szakértelem. A tizenöt alkotmánybíró tudása „összeadódik”.) Ki kell emelnünk, hogy a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összevetésben is példásan szigorúak, helyesen. Érdekes, hogy a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium (Kucsko-Stadlmayer, 2010:32, 225, 239). A svédországi gyakorlat szerint viszont az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák (Sziklay, 2012:19). Lengyelországban a kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó, 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól. Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos, a szaktudása mellett. Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátnan személyiség” lehet (Sziklay, 2012:19). A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A parlament az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a *jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal bírnak*.

Az Obtv. rendkívül szigorú, ún. visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat is alkalmaz. Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Nyilvánvalóan e szabályok *a részrehajlástól mentes működést* hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi. A parlamenti képviselőség visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felülyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom. A köztársasági elnök az alapvető jogok biztosának a személyére az alapvető jogok biztosa megbízási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot. Ha az alapvető jogok biztosának a

megbízása az Obtv. 16. § (1) bekezdés b)–g) pontjában meghatározott okból szűnt meg, a köztársasági elnök a megbízás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosának a személyére. Ha a javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az államfő legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz. Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt a parlament – az ombudsman feladatkörét érintően – hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. A biztos egy alkalommal újraválasztható.

Az alapvető jogok biztosa a helyettesének a személyére a helyettes megbízási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot. Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízása az Obtv. 17. § (1) bekezdés b)–g) pontjában meghatározott okból szűnt meg, az alapvető jogok biztosa a megbízás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosa helyettesének a személyére. Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az alapvető jogok biztosa legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz. A jelölési rendszer logikája az volt, hogy az alapvető jogok biztosa választhassa meg a személyt, akivel hatékonyan képes együttműködni. Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt köteles kikérni az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét. (Tegyük hozzá, hogy ez a vélemény tartalmilag nem köti az ombudsmant.) Az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlésnek a helyettes feladatkörét érintően hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. Az alapvető jogok biztosának helyettese egyszer újraválasztható.

## ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Az ombudsman és a helyettesek tevékenysége összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Az alapvető jogok biztosa és helyettese más keresőtevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, valamint lektori és szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el, és nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az alapvető jogok biztosa és helyettese a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatot tesz. A vagyonynyilatkozathoz csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, gyermekeinek (a továbbiakban együtt: családtag) az alapvető jogok biztosa és helyettese vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatát. A vagyonynyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonynyilatkozat benyújtásáig – az alapvető jogok biztosa és helyettese megbízatását nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül.



AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ÉS HELYETTESEINEK  
JOGÁLLÁSA ÉS JAVADALMAZÁSA

A hatályos Obtv. szerint az alapvető jogok biztosa és helyettese az elődje megbízatásának megszűnésekor, vagy ha elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásával lép hivatalba. Megválasztásukat követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek. *Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.* E deklaratív rendelkezés az Obtv. tételes szabályai által nyer garanciát. Az alapvető jogok biztosa miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese, helyettese államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. Az alapvető jogok biztosa és helyettese a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottak minősül. Az ombudsmanok megbízatásának időtartama közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít. (A más, magas tisztséghez való viszonyítás megfelel az ombudsmani díjazás nemzetközi gyakorlatának. Van, ahol szintén a miniszterekhez, képviselőhöz, máshol legfelsőbb bírósági bírák javadalmához szabják a díjazást. Nem tekinthetjük szerencsésnek azon modellt, ahol más szerv esetileg dönt az illetményről. Főképp azt helyteleníthetjük, ha ez a más szerv egy minisztérium.)

MONOKRATIKUS VAGY „TÖBBFEJŰ” BIZTOST?

E kérdésről oszlik meg talán leginkább a szakma véleménye. A korábbi több biztosra építkező modellt többek között a már említett irányítási bizonytalanság miatt alakították át „egyfejtűvé”. A szakma egy részének aggódo kritikája övezte a reformokat. „A helyettesi rendszer fogalmilag magában hordoz egy ellentmondást: ebben a szisztémában ugyanis egyrésztől létrehozunk egy (helyettes) biztosi tisztséget annak érdekében, hogy az azt betöltő (helyettes) ombudsman személyes fellépéssel, személyisége erejét felhasználva lássa el feladatát, másrésztől azonban ehhez nem biztosítanak számára önállóságot. Nehezen adhatja egy helyettes biztos a személyiség, a személyes meggyőződés erejét egy olyan állásponthez, amelyet valójában az adott ombudsmanstruktúra belső szabályai szerinti megegyezés vagy utasítás alapján képvisel. Mindezzel szemben a szakosítás, vagyis a kiemelt és speciális jogvédelem biztosítása olyan nyomós érv lehet az egyszemélyes általános hatáskörű ombudsmani intézmény differenciálása mellett, ami önálló szakbiztosi rendszerben megvalósítható olyan módon, hogy az nem jár az említett hátrányokkal, viszont a differenciálás számos további előnyét is magában hordozza” (Somody, 2009:7).<sup>13</sup> Varga Zs. András azonban kiválóan mutat rá a több egyenrangú biztossal dolgozó modell mellékszövegére. „Nem vitás, hogy az egy meghatározott alkotmányos jog védelmére választott biztosnak ezt az alkotmányos jogot kell látókörében tartania. Első megközelítésben ez nem okozhat gondot, akár akkor sem, ha minden egyes alkotmányos jogot önálló biztos védene: ahány jog, annyi biztos, ergo maximális védelem. Csakhogy hibás eredményre jutunk, ha az egyes alkot-

mányos jogokat kizárólag a jogrend magukban való, függetlenül leírható értékeinek tekintjük. Az egyes alkotmányos jogok ugyanis elválaszthatatlanok az őket hordozó jogalanytól, a személytől. Ebből következően a személyt megillető egyes alkotmányos jogok egymástól sem választhatók el, csak egymásra tekintettel értelmezhetők” (Varga, 2010:433). További probléma lehet, hogy a jogalkotó a „többfejű” rendszerrel akarva-akaratlan egyfajta alapjogi értékrendet állít fel, egyes alapjogokat kiemelve, külön jelentőséget tulajdonítva nekik, míg másokat kissé háttérbe szorít, mintegy az általános kalapba helyezve azokat. A legnehezebben eldönthető jogi probléma rendszerint az, ha több alapjog kerül kollízióba. Az emberi méltósághoz való jog és a véleménynyilvánítás való jog ütközése esetén például a két téma közül melyik ombudsman járna el? Jakab András szerint a sajtónyilvánosságot az egyszemélyi vezetés jobban ki tudja használni, ezen összefüggésben a külön ombudsmanok nem pusztán szükségtelenek, hanem kifejezetten kontraproduktívak. Ennek is tulajdonítható, hogy Európában a 49 rendszerből mintegy 40 monokratikusnak minősíthető (Jakab, 2011:138). Kétségtelen azonban, hogy a sok eltérő strukturális megoldás közül az egyszemélyes, perszonalizált jellegű ombudsmani intézmény igazi ellentétpárját a testületi jelleggel működő, kollektív ombudsmani szerv jelenti.

#### AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ELJÁRÁSA

Fentebb már említettük, hogy az ombudsman klasszikusan a közigazgatás működését, illetve ezen működés során az emberi jogok érvényre juttatását vizsgálja (a magyar modellben a közigazgatás e körben tágran értelmezendő): ha a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár (összefoglaló elnevezéssel: *visszásság*), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hatályos Obtv. a korábbival szemben a fentiek szerint – ha igen lakonikusan is – de legalább definiálja a jogirodalomban és a tételes jogban korábban nem elterjedt visszásság fogalmát, az előző vonatkozó jogszabályban még ez sem szerepelt. Korábban csupán – normatív támpont hiányában – maga az ombudsmani gyakorlat volt kénytelen értelmezni a fogalmat (Sólyom, 2001:14).<sup>14</sup> Nyelvtanilag a visszásságon helytelen, rendellenes, kellemetlen helyzetet értünk (Varga, 2004:77).<sup>15</sup> Hozzáteve, hogy a kategória (legalább tömör) definiálása elengedhetetlen egy ilyen súlyú jogszabály tekintetében, a fogalmat magam mégis kifejezőnek tartom. Kifejezi méghozzá azt, hogy nem csupán a szűk értelemben vett jogsértések esetén járhat el a biztos, hanem például rámutathat olyan jogi hibákra, melyeket a jogalkalmazó szervek, hatóságok a tételes jog alapján nem tartanának törvényellenesnek, talán még az AB sem ítélné Alaptörvénybe ütközőnek, de a jogalkotó szerveknek célszerű lehet a vonatkozó normát finomítaniuk. Vagy esetleg az eljáró hatóságnak – még ha a felettes szerve nem is feltétlenül utasítaná erre – illene gyakorlatán szakmailag változtatnia. Fogalmi ellentmondást látok – adott esetben – abban, hogy a jogorvoslati lehetőségeket ki kell méríteni, viszont jogorvoslati lehetőség általában eleve csak már megtörtént jogsérté-

sekkel szemben áll fenn. A veszéllyel szemben nem lehet igénybe venni jogorvoslatot. Ezt a mindenkori konkrét jogesetek fényében kell helyesen értelmezni. (Álláspontom szerint a helyes értelmezés az, hogy amennyiben valamilyen jogi értelemben vett veszély konkrétan kimutatható és elhárítható, úgy a törvénynek azon fordulata alapján van lehetőség ombudsmani fellépésre, miszerint az adott helyzetre – a veszélyre – nézvést „jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.)

A *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható*. Nemzetközi összevetésben egyre inkább jellemzővé válik, hogy az ombudsmanok nem csupán a szó legszűkebb értelmében vett közigazgatást vizsgálhatják. A biztos vizsgálata sok helyen kiterjeszthető nemcsak közigazgatási funkciót, hanem „közfeladatot” ellátó, „közszolgáltatást végző” magánszervezetekre is.

Az ombudsmanok *igazságszolgáltatással kapcsolatos jogköre* nemzetközi összevetésben igen tarka képet mutat. Érdekesképpen jelezzük, hogy a korábbi Obtv. eredetileg a bíróságokon kívül az igazságügyi szerveket nem vonta ki a biztos vizsgálódási tereumából. Az Alkotmánybíróság ezt a lehetőséget megsemmisítette, mondván: jogbizonytalanságot eredményez a sokak szerint igazságszolgáltatással rokon „igazságügyi szerv” fogalmának pontatlansága (Juhász, 2012:39). Ennek nyomán 2001 decemberében törvénymódosítás történt. Ez alapján a bírósági végrehajtók (az igazságügy tárg fogalmi köréből egyedül) bekerültek a biztos vizsgálódási körébe. Az új Obtv. lényegében ezt a rendszert vette át (Juhász, 2012:40). A hatalommegosztás elvéből és az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményéből adódóan az ombudsmanok az igazságszolgáltatásnak általában legfeljebb az adminisztratív tevékenységét vizsgálhatják. Ez alól markáns kivétel a svéd, finn és lengyel rendszer. Előbbi kettőben arra is van mód, hogy a biztos érdemben beavatkozzon a bírósági eljárásba, tájékoztatást kérjen a bírótól, és végső soron befolyásolja a döntést (Kucsko-Stadlmayer, 2010:54). E jogkörökkel azonban – a betű szerinti törvényi felhatalmazás ellenére – természetesen viszonylag visszafogottan élnek, leginkább eljárási mulasztások esetében. Szlovéniában a biztos eljárási késedelem és nyilvánvaló hatásköri visszaélés esetén avatkozhat be a bírósági szakaszban lévő ügyekbe (Kucsko-Stadlmayer, 2010:55). Szlovákiában a bíróság „elvi hibája” esetére a törvény biztosítja az ombudsman jogát a beavatkozásra, ezen megfogalmazás azonban – a gyakorlat alapján is – igen képlékeny (Kucsko-Stadlmayer, 2010:56). Álláspontom szerint az igazságszolgáltatás függetlenségének elvébe jobban belefér a cseh és az osztrák ombudsmani testület ez irányú mozgásteret: ők a bíróságok adminisztratív tevékenységét vizsgálhatják (Juhász, 2012:34-35).

De lege ferenda magam ez utóbbi modellt engedélyezném Magyarországon is, vagyis az *igazságszolgáltatási adminisztrációt és az eljárások elhúzódtását ellenőrizhetné az alapvető jogok biztosa*. Ezt a mozgásteret kiterjeszteném az Alkotmánybíróság apparátusának igazgatási tevékenységére is. Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meghatározható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Ha az ügyben jogerős közigazgatási

határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Az Obtv.-nek e korábbi törvénnyel megegyező rendelkezése deklaráltan elhatárolódik a rendszerváltozás előtti eljárásoktól, a jogállamiságot – a korábbi rezsimmel jogfolytonosságot nem vállalva – csupán a kérdéses időponttól eredeztetve. Az azóta eltelt majd három évtized miatt eleve valószínűtlen, hogy a jogorvoslatok kimerítése miatt egyáltalán eljárhatna-e a biztos. Az alapvető jogok biztosa nem járhat el ugyanis olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. *Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.* „Az ombudsman mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezel, de a panasztos/indítványozót, a helyzet parancsára, még egyenlőbbnek” (Majtényi, 2009:13). Az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal viseli. Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Ez utóbbi fordulat nyilván nagyban függ a mindenkori biztos értelmezésétől. A külső szemlélő számára „csékély jelentőségű” probléma az érintettnek lehet, hogy az életét keseríti meg. Ezért fontos az ombudsman már említett szociális érzékenysége. A beadvány elutasítását minden esetben indokolni kell. Az alapvető jogok biztosa a beadvány elutasításáról a beadványtevőt értesíti. Az alapvető jogok biztosa a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadványt – a beadványtevő egyidejű értesítése mellett – az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi, ha a rendelkezésére álló adatok alapján a hatáskörrel rendelkező szerv megállapítható. Ha az alapvető jogok biztosa a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadvány alapján azt állapítja meg, hogy az ügyben bírósági eljárás kezdeményezésének van helye, erről a beadványtevőt értesíti.

## AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK VIZSGÁLATA

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során

a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti;

b) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét;

c) közmeghallgatáson részt vehet;<sup>16</sup> valamint

d) helyszíni ellenőrzést folytathat.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa többféle módon is végezheti ellenőrzési tevékenységét. Bizonyos rendészeti és nemzetbiztonsági szervek esetén a helyszíni vizsgálatoknak ad-

minisztratív feltételei lehetnek. A vizsgált hatóság helyiségébe való belépést szabályozó jogszabály a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja. A vizsgált hatóság munkatársa a meghallgatás során a válaszadást megtagadhatja, ha az a személy, akit az alapvető jogok biztosa vizsgálatának az alapját képező beadvány érint, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozója, vagy a válaszadás során magát vagy a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná az azzal kapcsolatos kérdésben.

Az alapvető jogok biztosának *adatmegismerési joga bizonyos körben korlátozott*. A Magyar Honvédséget érintő vizsgálata során nem tekinthet be egyes iratokba, anyagokba, ahogy a nemzetbiztonsági szolgálatokat, rendőrséget érintő vizsgálatok vonatkozásában szintén bizonyos korlátozások érintik az iratbetekintési jogot illetően. Az alapvető jogok biztosa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szerveit és bűnügyi főigazgatóságát érintő vizsgálata során nem tekinthet be az Obtv.-ben meghatározott bizonyos iratokba. A Nemzeti Biztonsági Felügyeletnek a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott feladatait érintő vizsgálata során nem tekinthet be a rejtjeltevékenység szakirányításával és hatósági engedélyezésével, felügyeletével kapcsolatos iratba. Ha az alapvető jogok biztosa az ügy teljes körű feltárása érdekében az egyes fentebb meghatározott iratok megvizsgálását is szükségesnek tartja, a feladatkörrel rendelkező minisztertől kérheti azok megvizsgálását, aki köteles az alapvető jogok biztosa által megkívánt vizsgálatot elvégezni vagy elvégeztetni, és a vizsgálat eredményéről az alapvető jogok biztosát az általa megállapított határidőn belül tájékoztatni. Ha alappal tehető fel, hogy az alapvető jogok biztosa intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi. A jelzést az ügyiraton rögzíteni kell. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során olyan körülményt észlel, amelyből a kényszerintézkedés elrendelésének jogszerűtlenségére lehet következtetni, erről a legfőbb ügyész útján haladéktalanul értesíti az illetékes ügyészt. Ha a kényszerintézkedést az ügyészség rendelte el, az alapvető jogok biztosa a bíróságot is értesíti. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Obtv. 21. §-ában meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles. Az ombudsman az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat során a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A vizsgálat során *beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak*. Az alapvető jogok biztosa és a hatóság, a közreműködésre kötelezett szervezet vagy személy, valamint a kivételes vizsgálattal érintett szervezet között a kapcsolat elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum alkalmazásával is fenntartható.

Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. *Az alapvető jogok biztosának jelentése nyilvános*. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett és hivatás gyakorlásához kötött titkot. Ez összefüggésben áll azzal a nemzetközi gyakorlattal, miszerint az ombudsman (éves) jelentését az internetes honlapján közzéteszi.

Az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az ombudsman a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetve esetleges intézkedéséről a beadványtevőt értesíti. A biztos az általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg.

#### AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK INTÉZKEDÉSEI

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására (a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett) *ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének*. Ez a lehetőség mintegy az ombudsman fogalmi ismérve. Nemzetközi összevetésben a kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel szemben kifejezetten az ajánlás tekinthető az intézmény általános eszközének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal *nem értett egyet*, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Ha az alapvető jogok biztosa az ajánlást módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából *új ajánlásnak* kell tekinteni. Amennyiben a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást. Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton – távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben – is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni.

A vizsgált hatóság a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül, környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet – az Obtv. 31. § (4) bekezdésében meghatározott hatóság kivételével –, a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni. A felügyeleti szerv, illetve az alapvető jogok biztosa további eljárására az Obtv. 31. § (1)–(3) bekezdésében foglaltak megfelelően irányadóak azzal, hogy az alapvető jogok biztosa arról értesíti a felügyeleti szervet, hogy a kezdeményezést változatlan vagy módosított formában ajánlásként tartja-e fenn.

Az alapvető jogok biztosa a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében *a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését*. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek. Az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet. A monokratikus rendszerhez híven figyelemre méltó, hogy nem a „zöldügyi helyettes”, hanem maga az alapvető jogok biztosa vehet részt a peres eljárásban. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat utólagos normakontrollt indítványozva. Mivel e tárgykörben megszűnt a popularis actio, így a biztos kiemelt alkotmányvédelmi szerepet kap, mert ő lesz a szűrő az állampolgári panaszok áradata és az AB között. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha a vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél. E jogosult szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – harminc napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő harminc napon belül tájékoztatja az alapvető jogok biztosát. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésre, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály

vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv az állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti, hogy az ügyet a parlament vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy a parlament az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt. Ha az alapvető jogok biztosa az Obtv. 34. §-ában meghatározott intézkedést tette, illetve az Obtv. 37. §-ában meghatározott esetben az Országgyűlést kereste meg, az alapvető jogok biztosa az intézkedését, illetve a megkeresett szerv intézkedését vagy annak elmulasztását az éves beszámolóban jelzi.

Nemzetközi összevetésben érdekes lehetőség, hogy az ombudsmant bizonyos állami szerveknek bármikor fogadniuk kell. Van, ahol a vizsgált szerv (vezetője) mellett ez a kötelezettség vonatkozik a legfontosabb közjogi méltóságokra is. Macedóniában az államelnöknek, a miniszterelnöknek és a parlament elnökének is késedelem nélkül fogadnia kell a biztosat. A szlovén rendszer még nagyobb tekintélyt ad a biztosnak, a kormányfő ugyanis 48 órán belül fogadni köteles (Kucsko-Stadlmayer, 2010:73).

Ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy – ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti – az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt. Ki kell emelnünk, hogy egyes államokban az ombudsman kifejezetten általános, bíróság előtti fellépési jogosultsággal is rendelkezik. (Ezt összességében kicsit az ügyészi fellépés lehetőségéhez hasonlíthatjuk. Tehát nem csupán büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozik.) Néhány államban a biztos – jogsértés észlelése esetén – bírósághoz fordulhat.<sup>17</sup> Finnországban az ombudsman büntetőügyi ítéletek megsemmisítését indítványozhatja (Kucsko-Stadlmayer, 2010:87). Talán a legnagyobb mozgásteret a lengyel modell biztosítja, ahol a biztos megtámadhat a legfelsőbb bíróságon minden alsóbb szinten született jogerős ítéletet a megsértett állampolgári jogok orvoslása érdekében.<sup>18</sup>

#### DE LEGE FERENDA

A jelenlegi szabályozás – mint az eddigiekből is kiderült – teljességgel megállja a helyét a jog-összehasonlítás tükrében, de természetesen – ad absurdum a „tökéletességre törekvés” jegyében – néhány javaslattal állnék elő. Az ombudsman fontossága



ellenére, minden szimpátiám dacára, pontosan a jogintézmény jellege miatt, kizárt-nak tartom, hogy a biztos kikényszeríthető határozathozatali (akár bírságolási) jog-körökkel rendelkezzen. Más szervek irányába azonban kontrolláló, ellenőrző szerepe növelhető.

– Amennyiben egy valószínűleg releváns jogszabály Alaptörvény-ellenessége már az ügy elején látszik, bírói kezdeményezésre fel lehet függeszteni az eljárást, az Alkotmánybíróság normakontrollját kérve. E tekintetben azonban a felek indítványa nem mérvadó, a bírónak abszolút mérlegelési jogköre van. El lehetne képzelni egy olyan modellt, hogy ilyenkor az ombudsmannak legyen speciális hatásköre az esettel összefüggésben utólagos normakontrollt kérnie, és ilyenkor az Alkotmánybíróságnak legyen joga felfüggeszteni az eljárást.

– Célszerű lenne bevezetni, hogy az ombudsman a bíróságok és az Alkotmánybíróság ügyviteli, adminisztratív tevékenységét vizsgálhassa, különös tekintettel az eljárás elhúzóására.

– A bírósági eljárásoknál a vesztes fél perköltségei sokszor a kereseti követeléseket is meghaladják. Nem lenne ördögtől való egy régi német példából tanulni. Ha a peres eljárás előtt az ombudsman az érintett fél alapjogai vonatkozásában aggályosnak tartaná az ügyet, és alapot látna a polgári jogi perindítás javaslására, akkor megfontolandó, hogy e fél – esetleges vesztesé válása esetén is – mentesüljön a perköltségek viselése alól (Pokol, 2010:107).

– Az ombudsmannak legyen általános joga jelen lenni és felszólalni a parlament plenáris és bizottsági ülésein. A tisztség komolysága miatt, valamint az igazán komoly ügyek jelentőségének kiemelése okából a mindenkori biztosok aligha élnének vissza ezzel a lehetőséggel. Továbbá (nemzetközi példák alapján) legyen meghatározva, egyes közjogi méltóságok mennyi időn belül kötelesek fogadni a biztost.

– Támogatnám, hogy a biztos kérhessen elvi Alaptörvény-értelmezést az Alkotmánybíróságtól.

– Felvetődhet, hogy – amennyiben hosszú távon fennmarad a majd Alkotmánybíróságnál tárgyalandó költségvetési kérdések normakontrolljának kizártsága – a taláros testület adók, járulékok vonatkozásában akkor járhasson el, ha az ombudsman (is) indítványozza. Ez a kettős szűrő szigorú feltétel volna, ugyanakkor a jelenlegihez képest előrelépést jelentene.<sup>19</sup>

– Örömteli volna, ha az ombudsmani jogértelmezéseknek lenne egyfajta kvázi kötelező erejük. Ez lehetne „szokásjogilag kötelező jelleg”. Ezt úgy képelem el, hogy az illetékes bíróság, amennyiben a hozzá került ügyben egy ombudsman által korábban értelmezett esetre ismer, úgy indokolásában utaljon legalább arra, hogy adott esetben miért alkalmazott más értelmezést. (Bár fogalmilag ezt igen nehéz törvény által kötelezővé tenni.)

– Az ombudsman működési körét – például globálisan a legalább részben állami tulajdonú vállalatokra – ki lehetne terjeszteni a jogszabály által, a gyakorlat azonban, a jelenlegi törvényi felhatalmazás mellett is, részben megteszi ezt. Megfontolandó egyes egyéb magánjogi intézményekre is a kiterjesztés, az Egenlő Bánásmód Hatósághoz hasonlóan.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Somody Bernadette idézi a biztosi beszámolót (1999, 39.). Lásd Somody, 2004:328.
- <sup>2</sup> Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító igényjogok és a pusztá szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására lásd Pokol, 2010:188–196.
- <sup>3</sup> A szerző utal arra, hogy – legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.
- <sup>4</sup> Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el (Varga, 2004:81). Márpedig (mint már utaltunk rá) a mindenkori alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.
- <sup>5</sup> A szerző utal még Linda Reif „klasszikus” és „hibrid” csoportosítására, mely még inkább sommás; nagyon nehezen állapítható meg, hol van a „klasszikus” jogállás határa. A magyar modellre jellemző jogköröket részben az emberi jogi csoportba sorolja. Megjegyezzük, rendkívül különleges, hogy az izraeli ombudsman szerepét az ottani állami számvevőszék látja el.
- <sup>6</sup> Ilyen differenciáló szempont lehetne, hogy a vizsgált (mondjuk emberi jogi) hatáskörök egyáltalán megvannak-e az adott modell vonatkozásában, vagy pedig kifejezetten dominálnak. (Mint látni fogjuk, a hazai rendszerre nem kizárólagosan az emberi jogi védelem jellemző.)
- <sup>7</sup> A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.
- <sup>8</sup> Általános biztossá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztossá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor.) Az azt követő ciklusban Lenkovics Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztossá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovics utódja Szabó Máté, Péterfalvi Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus, és bevezették a „zöldombudsman” kategóriáját.
- <sup>9</sup> Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.
- <sup>10</sup> Utal erre Varga Zs. András is (Varga, 2004).
- <sup>11</sup> Külön elemzést érdemelne, melyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre, és melyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)
- <sup>12</sup> Somody Bernadette tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Lásd Somody, 2004:322.
- <sup>13</sup> Somody részben Majtényi Lászlóra hivatkozik, miszerint a hierarchikus modell ellen szól annak sérülékenysége, könnyű támadhatósága is: az egyetlen főombudsman esetleges befolyásolása ebben a szisztémában az egész biztosi intézményre hatással van.
- <sup>14</sup> A volt államfő utal arra is, hogy ez az értelmezés alkalmanként és ombudsmanonként (így az adatvédelmi és az általános biztos viszonylatában) változó lehetett.
- <sup>15</sup> A szerző – mint az ombudsman hivatalának korábbi vezetője – nyilván a gyakorlatban is alkalmazta ezen értelmezést. Rámutat arra, hogy az Alkotmány eredeti szövege az „alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat” utalta az ombudsman hatáskörébe, míg a vonatkozó miniszeri indokolás szerint ezeken nemcsak államigazgatási eljárásokat érthetünk.
- <sup>16</sup> Talán szerencsésebb szófordulat lenne az Obtv.-ben, hogy maga a biztos szervezhet közmeghallgatást.
- <sup>17</sup> Így Lettországbán, Kazahsztánban, Moldáviában, Romániában közigazgatási bírósághoz, Bosznia-Hercegovinában és Spanyolországban általános polgári bírósághoz. Lásd Kucsko-Stadlmayer, 2010:87.
- <sup>18</sup> Követelheti az ítéletek megváltoztatását. Lásd Varga, 2004:26.
- <sup>19</sup> Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az ombudsman saját eszközeivel eljárhat – az AB-tól eltérően – a „költségvetési kérdésekben” is. Lásd Lápósy, 2011:129.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest.
- Juhász Zoltán (2012): Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Szerk. Hajas Barnabás, Szabó Máté, Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2010): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté, Péterfalvi Attila).
- Láposy Attila (2011): Populáris akciókból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás*, 61. évf., 3. sz., 120–131.
- Majtényi László (2009): Adatvédelem és ombudsmankodás. In: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*. Szerk. Sziklay Júlia, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
- Pokol Béla (2010): *Autentikus jogelmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Somody Bernadette (2001): Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben. In: *Jogi tanulmányok*. Szerk. Harmathy Attila, ELTE ÁJK, Budapest.
- Somody Bernadette (2004): Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai. *Jogtudományi Közöny*, 59. évf., 10. sz., 317–328.
- Somody Bernadette (2008): Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői. In: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk. Dezső Márta, Kukorelli István, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Somody Bernadette (2009): A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf., 10–11. sz., 2–11.
- Sólyom László (2001): Az ombudsman „alapjogi bíraskodása” és „normakontrollja”. In: *Az odaáttra nyíló ajtó. The Door Onto the Other Side*. Szerk. Majtényi László, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest. (Utánközlés: *Fundamentum*, 6. évf., 2. sz., 14–23.)
- Sziklay Júlia (2012): Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Szerk. Hajas Barnabás, Szabó Máté, Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Varga Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Varga Zs. András (2010): A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Szerk. Chronowski Nóra, Petrétei József, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs.

*Bencsik András*

# A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjairól

## The Economics of Consumer Protection



### *Összefoglalás*

A fogyasztóvédelmi jog tudományos igényű folytonos vizsgálatát különösen három körülmény teszi aktuálissá: a jogállamiság elve, a piacgazdaság (ki)alakulása és az általános értelemben felfogott biztonság fontossága. A tanulmány megalkotását ebből kiindulva az alábbi célkitűzések határozták meg: a fogyasztói jogok feltárása, a fogyasztóvédelem szervezetének és működési alakzatainak áttekintése, valamint a fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszerének elemzése és értékelése. Jelen cikk a fogyasztóvédelem gazdasági alapjait tárgyalja, a gazdaság és a közigazgatás összefüggéseit követően az egyes közgazdaság(elmélet)i irányzatok alapján helyezi el az állam fogyasztóvédelmi szerepvállalását a gazdaságpolitika tevékenységfajtái között, ennek alapján kirajzolódik az állam fogyasztókat védő szerepkörének szükségszerűsége.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** B1, D18, K15, K23

**Kulcsszavak:** gazdaságtörténet, fogyasztóvédelem, szerződési jog, közigazgatási jog

### *Summary*

The regular study and review of the law of consumer rights is timely and opportune for the reason of three main conditions: the rule of law, market economy developments, and the significance of security in general. Consequently, the purposes of the study include: the exploration of consumer rights, the overview of the organisational structure of consumer protection and its operation, and an analysis and evaluation of the enforcement of the consumer protection system. Following a discussion of the

---

DR. BENCSIK ANDRÁS, PhD, egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (bencsik.andras@ajk.pte.hu).

economic fundamentals of consumer protection and the interrelationships between the economy and public administration, the state's role in consumer protection is determined in the context of various economic policy actions on the basis of economic trends. All these clearly suggest the need for the government to take up consumer protection.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** B1, D18, K15, K23

**Keywords:** economic history, consumer protection, contract law, administrative law

---

## ALAPVETÉS

A fogyasztóvédelem kialakulása, a politikai gondolkodásban való megjelenése szoros összefüggésben áll (egyebek mellett) a piacgazdaság megjelenésével s általában a gazdasági viszonyok alakulásával. Abból a szinte már tényként kezelhető jelenségből kiindulva, miszerint a politika, a gazdaság és a társadalom is több ponton kapcsolódik a közigazgatáshoz (Lőrincz, 2007:63), megállapítható, hogy a gazdaság és a közigazgatás viszonya egyrészt korszakonként változó, másrészt a kapcsolódó tevékenységfajták vonatkozásában sokszínűnek mondható.

Az általános szintű megjegyzéseknél maradván kiemelendő, hogy a gazdasági élet középpontját adó termelés koncentrációja a témához kapcsolódó állami intézmények központosítását eredményezte a különböző korszakokban. A gazdaság és a közigazgatás viszonyrendszerét azonban nemcsak az apparátus és a források egy kézben tartása, hanem a közigazgatási feladatok minőségi és mennyiségi változása jellemzi. A téma részletesebb kifejtése nélkül csupán jelzem, hogy a közigazgatási feladatok körében bekövetkezett minőségi változás érhető tetten egyebek mellett a feladatteljesítő szektor dominánsabbá válásában, míg a mennyiségi vonatkozás különösen az ún. szakigazgatási tevékenységek folyamatos sokasodását és differenciálódását jelenti (Lőrincz, 2007:65–66).<sup>1</sup>

A gazdaság és a közigazgatás viszonyrendszerét, egymásra hatását alapvetően annak a kérdésnek a jogalkotó általi megválaszolása determinálja, hogy az állam meddig hagyja a piac hatását érvényesülni, és mikor, milyen érdekek és értékek mentén érzi fontosságát az állami korlátozásnak, az állami beavatkozásnak.<sup>2</sup> A szerint az általánosnak tekinthető tézis szerint, hogy kizárólag „piaci gazdaság” egyik államban sem érvényesül, akként lehet állást foglalni, hogy a változó mértékű, változó terjedelmű és változatos instrumentumok útján realizálódó állami beavatkozás minden állam gazdaságában szükségszerű.<sup>3</sup> Az utóbbi évtizedek (évszázadok) gazdasági működését vizsgálva azonban a gyakorlat által felszínre hozott problémák olyan működési zavarokra mutattak rá (Bordás, 2009:15–16),<sup>4</sup> amelyek az államok többségénél igenis a gazdaságban történő állami beavatkozás indokaként fogalmazhatók meg. A teljesség igénye nélkül, az alábbi jelenségek hozhatók fel az állami beavatkozás létjogosultságának igazolására:

– a gazdaság működésének stabilitása – hosszú távon – az állam költségvetési és monetáris hatalmával, az ennek keretében foganatosított intézkedései által tartható fenn vagy állítható helyre;

– a szabad, tiszta piaci verseny fenntartása, kereteinek kijelölése, a monopolhelyzetek kialakulásának megakadályozása szintén állami szerepvállalással realizálható;

– az állam újraelosztó tevékenységével képes a társadalmon belüli, napjainkra szélsőséges mértékűre nőtt jövedelemkülönbségeket kiegyenlíteni;

– bizonyos külső (extern) hatásoknak, jelenségeknek a leküzdése, megelőzése, megakadályozása szintén az állam szabályozó tevékenységével valósítható meg (Ádám, 2005:33);<sup>5</sup> valamint

– az egyének érdekkörében felmerülő információhiány – tömeges előfordulás esetén – ugyancsak olyan helyzetet képes teremteni, amely a gazdasági szféra vonatkozásában szükségessé teszi az állam szabályozó tevékenységét (Miskolczi Bodnár, 2007:127–128).<sup>6</sup>

Az állami szerep időben változó jelenség, különösen igaz ez a gazdaságba történő beavatkozás mikéntjére, megvalósulási módjára. Ebben a tekintetben a felvilágosult abszolutizmus időpontja tekinthető olyan minőségi változásnak, amely az állami feladatellátás terén megemlíthető (Lőrincz, 1999:6). A piaci szereplők egymáshoz való viszonya, illetőleg az állam gazdaságot érintő intervenciók tevékenysége vonatkozásában alapvetően négy működési mechanizmus között tehető különbség.

– A piaci koordináció a piaci szereplők mellérendeltségéből indul ki, amelynek értelmében a verseny a gazdasági folyamatok egyedüli szabályozó tényezője, ebből következik, hogy az állam közreműködése az „éjjeliőr”-szerepre korlátozódik, aminek következtében az állam csupán a piaci verseny feltételeit hivatott megteremteni, minden egyéb beavatkozása elkerülendő.<sup>7</sup>

– A vegyes gazdaságban már mind a piac, mind az állam szerepet kap a gazdasági folyamatok orientálásában. Kiemelendő, hogy e koncepció hívei az állam oldalán csupán a jogi eszközökkel történő szabályozást és a gazdaság szereplői közötti koordinációt tartják elképzelhetőnek.

– A reciprocitás elve alapján az egymással mellérendelt viszonyban lévő felek önkéntességen alapuló magatartására helyezi a hangsúlyt, ebből fakadóan nem az állami intervenció, de nem is feltétlenül a piac szigorú szabályai determinálják az aktorok cselekvését, hanem egyéb, a jogon és a versenyen kívüli tényezők.<sup>8</sup>

– Az agresszív koordináció: eltérően a korábban ismertetett működési mechanizmusoktól, jogon kívüli, jogilag el nem fogadott eszközök alkalmazása lesz meghatározó a piac résztvevői számára, például szervezett bűnözés (Vígvári, 2005:45–46).

Megállapítható, hogy a gazdaság működése és az állami (közigazgatási) szerepvállalás kapcsolódása egyrészt szükségszerű, másrészt koronként és államonként eltérő sajátosságokat mutató jelenség, amely mindig visszavezethető az uralkodó gazdaságirányító modellre (közgazdasági elméletre), valamint a gazdaságot érintő állami funkciók alakulására.

A fent vázolt tendenciák folyamánként nemcsak az államszervezet differenciálódik folyamatosan, hanem permanens módosulást mutatnak az állam, illetve a közigaz-

gatás gazdasági funkciói is. A régebbi korokhoz képest, amikor a közigazgatás funkciói közé tipikusan a közhatalmi tevékenység realizálása, valamint a társadalom és gazdaságpolitika alakítása tartozott, napjainkra lényegesen kiszélesedett az a tevékenységi kör, amely a közigazgatás felelősségi körébe vonható. A vizsgált témakör, közelebbről a termelés általában centralizációt és koncentrációt eredményezett a különböző államok közigazgatási szervezetrendszerében. Emellett nem elhanyagolható az a tendencia sem, amely a szolgáltató funkciók növekedésével és különösen a tudományos és műszaki fejlesztések felhasználásával összefüggésben került a közigazgatás működésének homlokterébe. Ebből fakad az a következmény is, hogy a modern technika elterjedése a közigazgatási szervezetrendszer egészét érintően is forradalmi változásokat hozott az egyes államokban. A gazdasági élet és a közigazgatás szempontjából azonban külön is kiemelendő a tudományos kutatások finanszírozása, a termelés ütemének és minőségének befolyásolása, valamint a termelés és a fogyasztás harmóniájának a realizálása mint közigazgatási funkció megjelenése (Lőrincz, 2007:67).

Az állami tevékenység szerteágazó jellegéből fakadóan mások az eddiektől eltérő szempontok alapján osztályozzák a közigazgatási funkciókat. E szerint különbséget tesznek a közigazgatás allokációs, redisztribúciós, stabilizációs és szabályozási funkciói között. Anélkül, hogy a témakör részletes tárgyalásába bocsátkoznék – mivel a gazdasági (pénzügyi) szektor sajátosságainak taglalása túlmutat a vizsgált témán –, jelzem, hogy csupán röviden szólok (az állam és a gazdaság kapcsolata szempontjából) a vázolt funkciókról. Az allokációs tevékenység legáltalánosabb értelemben az erőforrások elosztásának átvételét jelenti a piactól az állam irányába, aminek alapvető célja az erőforrások piaci viszonyok közötti hiányos vagy hibás elosztásának korrigálása. A redisztribúció a magánjövendelmek állam általi elvonását és meghatározott szempontok szerinti visszaosztását jelenti, amellyel az erőforrások átcsoportosítása által bizonyos kiemelt vagy egyéb okból releváns társadalmi célok állami dotációjára van lehetőség. A stabilizációs funkció a gazdasági ingadozásból fakadó káros hatások mérséklésére ad lehetőséget az állam számára, míg a szabályozási funkció a gazdasági működés keretrendszerének normatív vagy egyedi szabályozás által történő regulálását foglalja magában (Imre, 2007:75–76).

Tekintettel arra, hogy – Fazekas Judit megközelítése szerint – a fogyasztóvédelem nem más, mint a fogyasztói preferenciáknak a gazdaság szabályozása által történő érvényre juttatása (Fazekas, 2007:62), indokoltnak tartom a következőkben a termelés és a fogyasztás viszonyának, a fogyasztó gazdasági folyamatokban betöltött szerepének és a különböző gazdaságirányítási (közgazdasági) felfogásoknak a rövid vázolását, ezáltal a fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjainak áttekintését.

#### A FOGYASZTÓVÉDELEM INDOKAI AZ EGYES GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI FELFOGÁSOK SZERINT

Mielőtt az egyes közgazdasági felfogások rövid ismertetésére és azoknak a fogyasztóvédelemmel kapcsolatba hozható megállapításaira rátérnék, indokoltnak tartom röviden jelezni, hogy a vonatkozó szakirodalom nem mondható egységesnek abban a tekintetben, hogy önmagában a fogyasztóvédelem mint állami tevékenység (és ezen

keresztül a fogyasztóvédelmi jog mint önálló jogterület) mely kor vívmányának tekinthető. Van olyan szerző, aki egyes ókori jogintézmények vizsgálata során arra az álláspontra helyezkedik, hogy a fogyasztókat a család módon eljáró kereskedőkkel szemben védeni kívánó rendelkezések már az államfejlődés e korai szakaszában is hordoztak fogyasztóvédelmi jelleget (Jakab, 2003:46–47). Mások a középkor állam- és jogrendszerének egyes elemeit, így – egyebek mellett – a piacok egyházi felügyeletét tekintik a fogyasztóvédelem korai gyökerének (Bodnár, 2001:4). Szükséges végezetül szólnunk egy harmadik, a fogyasztóvédelmet (fogyasztóvédelmi jogot) kifejezetten 20. századi jelenségként meghatározó felfogásról.<sup>9</sup>

Meglátásom szerint kétségtelen tény, hogy a fogyasztóvédelmi jog olyan folyamatosan fejlődő jogterület, amelyet determinál a technikai-műszaki fejlődés dinamizmusa, valamint a nemzetközi szervezetekhez – Magyarország vonatkozásában különösen az Európai Unióhoz – való tartozás ténye. Ebben a tekintetben tehát a korszak sajátosságai által formált jogterületről van szó, amely – jogági szempontból – a 20. században jelent meg önálló jogterületként. A kép árnyalásaként érdemes azonban leszögezni, hogy a jogvédelem nem csupán a fogyasztóvédelem eszméjének felbukkanása óta tekinthető állami feladatnak, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető rendeltetéseként fogható fel (Legény, 2005:283). Ennek fényében magam azt a megközelítést tartom elfogadhatónak, hogy a fogyasztók állam általi védelmét is hordozó jogintézmények, jogszabályi rendelkezések kétségtelenül hosszú múltra tekintenek vissza, az önálló jogágként kikristályosodó fogyasztóvédelmi jog azonban kétségtelenül a 20. század szülöttjének tekinthető.

Az alább ismertetni kívánt közgazdasági elméletek által megengedett, megkívánt vagy éppen elfogadhatatlannak tekintett állami beavatkozással kapcsolatosan két szélsőséges álláspont olvasható ki. Az ún. intervenciós felfogás a fogyasztónak a kereskedőkhöz képest alárendelt helyzetéből indul ki, akit ebből következően akár állami eszközökkel is meg kell védeni a piaci szintéren előforduló visszaélésekkel szemben. Ez a megközelítés tehát úgy véli, hogy a fogyasztó és a vállalkozás között fennállt, de időközben megbomlott egyensúlyi helyzet a jogi szabályozás által helyreállítható, ennél fogva az állami szerepvállalás ebben a vonatkozásban szükségszerű (Fekete, 2011:54). A második, liberálisnak mondható modellben a piac önszabályozó mechanizmusa kap szerepet. Ennek alapján a verseny képes a tisztességtelen elemeket kiszorítani, az autonóm fogyasztó rendelkezik a szükséges információk megszerzésére, azok mérlegelésére és a fogyasztói döntések befolyástól mentes meghozatalára vonatkozó képességgel, így az állam szerepe csupán a tisztességes verseny garantálására korlátozódhat, minden további beavatkozás hátrányos a versenyszabadság szempontjából. E két véglet között jelent meg a német jogterületen az ún. szituációfüggő elmélet, amely megpróbál szintézist teremteni közöttük. E felfogás abból indul ki, hogy ideális esetben a fogyasztó képes autonóm módon döntést hozni, ekkor az állami szerepvállalás csak a verseny szabadságára és a fogyasztói autonómia preferálására irányulhat. Abban az esetben viszont, hogyha megbomlik a „tisza verseny” által feltételezett egyensúly, szükségessé válik az aktív állami beavatkozás, ezáltal a fogyasztóvédelem realizálása nem csupán megengedett, hanem kívánatos (Cseres, 2005:172–192).



*A liberális közgazdaságtan korszaka*

A 19. században Adam Smith nevéhez kapcsolódóan megjelenő klasszikus közgazdaságtani irányzat a laissez faire filozófiájára épülve jelölte ki az állam gazdasági mozgásterének kereteit. Ennek kiindulópontja abban ragadható meg, hogy az állam szerepe csupán a gazdaság működéséhez szükséges feltételek biztosításában realizálódhat, nem állíthat tehát akadályokat a verseny szabad, korlátoktól mentes megvalósulása elé. Ebben a vonatkozásban az állami beavatkozás csak krízishelyzetekben, kivételes jelleggel valósulhat meg, az állam a piacgazdaságban az „éjjeliőr” szerepét látja el.

Smith felfogásának alapja a tökéletes, tiszta verseny, amelynek keretei között egyrészt a termelés és a fogyasztás egyensúlyba kerül, másrészt ez a körülmény szabadpiaci döntéseket eredményez mind a fogyasztók, mind a kereskedők számára. Ebben a környezetben a fogyasztó magatartása (kereslet) befolyásolja a kínálatot, mert a következetes fogyasztói döntések determinálják a termelést, ennél fogva a piacon azok a termékek, áruk, szolgáltatások jelennek meg, amelyek iránt a fogyasztók számottevő érdeklődést mutatnak (Deane, 1984:36–55). A liberális közgazdaságtan szerint nem csupán a termelés számára szabnak egyértelmű keretet a fogyasztói döntések, hanem a kereskedők szabad versenye az árak önkényes, a fogyasztók számára hátrányos meghatározását is kizárja. Összegezve, az elmélet azon az alapon nyugszik, hogy mind a piacon fellelhető kereslet, mind pedig a piacon érvényesülő árak a fogyasztói döntések által befolyásoltak, a vállalkozás és a fogyasztó közötti jogviszony stabilnak és kiegyensúlyozottnak tekinthető.

Mindezekből következik, hogy ez az elgondolás kizárja a fogyasztóvédelmet (Fazekas, 1995:22) mint a piacon a megbomlott egyensúlyi helyzet miatt a kereskedővel szemben hátrányos helyzetbe került „gyengébb félnek” állam általi védelmét, mivel a fogyasztót olyan autonóm egyénnek tekinti, aki a tiszta verseny keretei között képes racionálisan, a rendelkezésére álló információk birtokában választani az áruk, termékek és szolgáltatások között. Összegezve a Smith nevéhez köthető elméletet, a 19. századig nem valósult meg a fogyasztókat állami eszközökkel védő állami tevékenység, az irányadó közgazdaságtani irányzat fogalmilag zárta ki a kereskedő és a fogyasztó között az egyensúlyi helyzet megbomlását, ennél fogva az állami beavatkozás szükségességét.

*Keynes gazdaságelmélete*

A 19. század végére – részben a korábbi „idealisztikusnak” is tekinthető gazdaságelmélet következményeinek átértékeléseként – új közgazdasági irányzat jelent meg, amely közvetlen előzményének a folyamatos tőkekoncentráció miatt létrejött monopóliumok megjelenése tekinthető. A vázolt jelenségnek a valóságban az lett a következménye, hogy a szabad versenyt és a fogyasztói döntéseket egyaránt befolyásolták a különböző monopóliumhelyzetben lévő vállalkozások közötti kartellek és egyéb megállapodások. A korábbi időszakhoz képest emiatt a fogyasztásban és az árakban nem a fogyasztói döntések lettek meghatározó jellegűek, azokat az érintett kereskedők determinálták. Ez a tendencia kedvezett az ún. „tökéletlen verseny” kialakulásának,

amit az árak eltérítése, valamint a kereskedelem és a termelés szerkezetének eltorzulása jellemzett. Ez azt jelentette, hogy megfordult a fogyasztó és a kereskedő közötti, egyensúlyon nyugvó „szereposztás”, immáron nem a fogyasztó magatartása határozta meg a termelést és az árak, szolgáltatások árát, hanem a megerősödött pozícióba került kereskedők igyekeztek a fogyasztói igényeket a termeléshez igazítani.

Ennek tendenciózus megvalósulása azt eredményezte, hogy nemcsak a fogyasztói, hanem a kereskedői oldal irányából is igényként fogalmazódott meg a gazdaság „szerencsétlen” működésébe való állami beavatkozás (Galbraith, 1970:244). Az állami szerepvállalás elméleti megalapozásához kapcsolódik Keynes neve, aki elutasította a korábbi gazdaságelméleti megközelítést, és tagadta azt, hogy a piaci viszonyok között léteznek olyan önszabályozó mechanizmusok, amelyek állami beavatkozás, korrekció nélkül is működőképesé teszik a gazdasági szférát. Kimutatta, hogy a fogyasztó és a kereskedő között megbomlott egyensúly az aggregált kereslet növelését célzó költségvetési vagy monetáris politikával állítható helyre. Egy idő után már a monopolhelyzetben lévő kereskedők is támogatták vagy legalábbis elfogadták az állami intervenciót, mert attól a „féktelen árverseny miatt kialakult bizonytalansági tényezők és instabilitás ellenőrzését” várták (Blackford–Kerr, 1986:233).

A vázolt folyamatok eredményeképpen realizálódott a gazdasági szektor átrendeződése, egyre erőteljesebben nyilvánult meg továbbá a korábbi passzív állami szerepvállalás több oldalról igényelt megváltozása. Az előző időszakhoz köthető elhibázott gazdaságpolitikai alapállás mellett szükséges azonban szólni az Amerikai Egyesült Államokból kiindult gazdasági világválságról, amely szintén erre az időszakra esett (Kecskés–Halász, 2013:214–217). Erre a történelmi eseményre két okból kell külön is kitérni. Egyrészt ez a változás olyan gazdasági és politikai környezetet teremtett, amelynek keretei között kifejezte a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozás elodázhatatlan szükségszerűségét, másrészt ekkor jelent meg hangsúlyosan a vállalkozók és a fogyasztók gazdasági biztonsága iránti vágy, amelynek megteremtése innentől kezdve az állam kétségbevonhatatlan kötelezettségének minősül. Összegezve a fent írtakat, a vizsgált időszak két szempontból tekinthető fordulópontnak a fogyasztóvédelemben. Elsősorban mind a közgazdaságtan, mind az államok többsége ráismert a fogyasztók kiszolgáltatottságára, mint a fogyasztóvédelmet legitimáló valós jelenségre, másodsorban ez olyan pillanatban lett nyilvánvaló a világ országai számára, amikor nemcsak elfogadható, hanem a válságból való kilábalás szempontjából egyetlen kiút lett az állami beavatkozás megerősítése és a gazdasági szintéren végbemenő folyamatok állam általi kontrollja és bizonyos mértékű korlátozása.

#### *Fogyasztóvédelem a jóléti állam keretei között*

A két világháború közötti állami beavatkozás nyomán fejlődött ki a jóléti állam és az ún. „jóléti közgazdaságtan”, amely a társadalombiztosítás, a munkanélkülieknek nyújtott támogatás, az oktatás és egészségügyi ellátás minimális szintjét minden polgár számára biztosítani kívánta az állami redisztribúció segítségével (Fazekas, 1995:24). Gunnar Myrdal svéd közgazdász szerint a szociális állam olyan demokratikus állam,

amely átvállalja a gazdaság fejlesztésének feladatait a gazdasági biztonság megteremtése érdekében, megteremti az esélyegyenlőséget, a minimális egészségügyi és oktatási ellátást és a foglalkoztatást a polgárok számára a társadalmi hierarchiában elfoglalt helyüktől függetlenül. Ebből következik, hogy a szociális állam két vonatkozásban is fordulópontot jelentett a fogyasztóvédelem alakulása számára, ezáltal új alapokra helyezve az állam gazdasági szerepvállalását. Egyrészt ehhez a korszakhoz köthető a minél szélesebb körben érvényesülő állami beavatkozás igénylése, amely bizonyos – hűmán – közszolgáltatásoknak a társadalom széles tömegei számára történő nyújtásában, az esélyegyenlőségre való törekvésben, valamint az általános foglalkoztatásban öltött testet. Ennek a korszaknak lett másodsorban az is a következménye, hogy sor került bizonyos gazdasági és szociális jogok (alapjogok) állam általi elismerésére, később alkotmányi szintű garantálására, valamint a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem biztosítására is.

*A neoklasszikus közgazdaságtan és a fogyasztóvédelem kapcsolata*

A széles körű állami szerepvállalást később – különösen az úgynevezett a chicagói iskola részéről – számos kritika érte, amelyeknek közös kiindulópontja abban a tételben ragadható meg, hogy a „túlburjánzó” állami újraelosztás képes a gazdasági növekedést aláásnia. Az egyebek mellett Milton és Friedman nevéhez köthető álláspont szerint az állami beavatkozás megfosztja döntési szabadságától az egyént, holott mind a gazdasági növekedéshez, mind az egyén (fogyasztó) kibontakozásához elengedhetetlen a piaci szabadság garantálása. Kritikával illették azt a jelenséget, hogy a szociális állam a széles körű és komplex intervenciók tevékenysége keretében hajlamos többit visszaosztani a társadalom számára a költségvetésbe befolyó bevételeknél, és a jóléti közgazdaságtan elveinek konzekvens alkalmazásával így állandósul a költségvetési hiány, amely a gazdasági növekedést lelassíthatja.<sup>10</sup> Ennek következtében a fogyasztóvédelem létjogosultságát tagadták, illetve csak addig a szintig tartották elfogadhatónak az irányzat követői, ameddig az az alapvető biztonság nyújtására korlátozódik (Thurow, 1981:19–20).

Jól mutatja a neoklasszikus irányzatnak az azt megelőző korszakot jellemző, az állam erőteljes szerepvállalásán alapuló időszakokkal való éles szembehelyezkedését az a megközelítés, amely a jóléti államot egyértelműen paternalista, a fogyasztót kiskorúsító állami alapállásként jellemzi, amely által a jogalkotó feltételezi a fogyasztó tudatlanságát és azt, hogy az egyén nem képes a piaci viszonyok közepette a birtokába jutott információt megfelelően értékelni, és ezáltal tévesen cselekszik a gazdasági környezetben (Thurow, 1981:20). Ugyancsak a chicagói iskola másik jeles képviselője – Becker – felfogása szerint, a termelő és a fogyasztó viselkedése mindig racionális választáson alapul (Becker, 1976:3). Ezzel a két megfogalmazással kapcsolatban megjegyzem, hogy a neoklasszikus felfogás hívei nem vizsgálják azokat a piacon kétségbevonhatatlanul érvényesülő tényeket, amelyek miatt szükségessé vált az a széles körű állami beavatkozás, amely a jóléti államok tevékenységében realizálódott. A fogyasztóvédelemben csupán a feltétlenül elutasítandó, az egyéni szabadságot korlátozó állam általi beavatkozást látták, amely összeegyeztethetetlen a klasszikus (liberális) közgazdaságtan kiinduló

pontjával.<sup>11</sup> Másrészt megállapítható, hogy az idézett elmélet a fogyasztó ízlését és potenciális keresletét eleve adotttnak és így nem manipuláltak tartja (Fazekas, 1995:25), ezáltal figyelmen kívül hagyja egyéb szempontok érvényesülését az egyéni fogyasztói döntések meghozatala során. Ennek a leegyszerűsített és a fogyasztóvédelem szempontjából nem kellően komplex hozzáállásnak eredményeképpen az irányzat követői nem vizsgálják azt a kétségtelen tény, miszerint a fogyasztók nem képesek követni az információrobbanás következményeit, ezáltal nincs naprakész információjuk megalapozott döntésük meghozatalához, a keresletet pedig igenis a termelő hozza létre vagy manipulálja.

### *Új szintéren a fogyasztó, a fogyasztói társadalom sajátosságai*

A fentiekben vázolt közgazdaságtani irányzatok rövid ismertetését követően indokoltnak tartom ama gazdasági, társadalmi környezet néhány, a fogyasztóvédelemmel összefüggésbe hozható sajátosságának érintését, amely a fogyasztói társadalom elnevezésben ragadható meg. A fogyasztói társadalom a kapitalizmus „minőségileg új szakaszának” tekinthető (Kopátsy, 1993:140), amely az általános életszínvonal emelése, valamint az állampolgári jogok kiszélesítése által valamennyi társadalmi réteg érdekeinek szolgálatát helyezi előtérbe. A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – a fogyasztói társadalom néhány sajátosságát kívánom a fogyasztóvédelemmel összefüggésbe hozni.

A fogyasztói társadalom egyik sajátos ismertetőjegye, hogy a piac megelőzi a termelést. Ennek megfelelően – ellentétben a korábbi időszak piacgazdaságával – a változó igényekhez való gyors alkalmazkodás és az ezt szolgáló technológia jellemzi az általam vizsgált társadalmi berendezkedést. Ez abban jut kifejeződésre, hogy a tőkefelhalmozás helyett a század második felének gazdaságát a fogyasztók piaci igényeinek maximalizálása jellemzi, a termelést alapvetően a megrendelések „irányítják”. Mindezekből következik, hogy két ponton figyelhető meg lényeges különbség a korábbi időkhöz képest. Egyrészt a termelés preferenciái a tömegtermelés irányából elmozdulni látszanak a minőséget és választékot nyújtó áruk, termékek és szolgáltatások irányába, másrészt a gazdaság motorjaként megjelenik a fogyasztásra ösztönzés.

További jellemzőként fogalmazhatjuk meg a tartós fogyasztási cikkek (Ferencz, 2015:170–174)<sup>12</sup> tömeges birtoklásának jelenségét (Scitovsky, 1990:20–21).<sup>13</sup> Abból kiindulva, hogy a tömegek által vásárolt termékek kisebb bekerülési költséggel állíthatók elő az egyedi árukhoz képest, megfigyelhető a társadalom széles tömege számára a tömegfogyasztási cikkek hozzáférhetősége, vagyis az, hogy olcsóbban lehet hozzájutni a sorozatban gyártott, fejlett technológiával készült fogyasztási cikkekhez. Megjegyzendő, hogy megfigyelhető a gazdagabb és a szegényebb társadalmi rétegek közötti fogyasztási különbségek kiegyensúlyozása, ezáltal alacsonyabb árszínvonalon megvalósuló intenzívebb fogyasztás realizálása. Továbbá eme körülmények között a fogyasztóvédelem feladataként az olyan információ szolgáltatása jelölhető meg a fogyasztók irányába, amely az erőszakos marketingmódszerek közepette is lehetővé teszi a racionális választást a piacon fellelhető termékek között.

Megfigyelhető egyrészt a fogyasztók mozgásterének növekedése, ami alapvetően abban a jelenségben ölt testet, hogy a termelés – egyebek mellett – függ a fogyasztói döntésektől és megtakarításoktól. Másrészt azonban kiemelendő, hogy a fogyasztó pozícióját a szakértelem hiánya, valamint a termelő piaci információs hatalma következtében az egyre fokozódó kiszolgáltatottság (is) jellemzi. A vázoltak fényében sajtós kettősség állapítható meg a fogyasztónak a fogyasztói társadalomban betöltött szerepével összefüggésben: a fogyasztó a gazdasági folyamatok egyik alanyként kétségtelenül meghatározóbb befolyást gyakorol mind a termelésre, mind a fogyasztásra, a kereskedők által egyre inkább alkalmazott reklámok, fogyasztást serkentő módszerek révén, valamint a vállalkozások információs és gazdasági dominanciája a fogyasztói jogviszonyon belül a fogyasztót a gyengébb fél pozíciójába helyezi (Fazekas, 1995:28).

Nem lehet említés nélkül elmenni ama tény mellett, hogy a fogyasztók különféle pénzügyi szolgáltatásokat vesznek igénybe, vagy akár befektetői szerepkörben is megjelennek. A fogyasztók ugyanis a megtakarításaikat szakértő pénzintézetekre bízják annak „megfialtatása” reményében. A pénzügyi szolgáltatások terén azonban – sok esetben az alacsony szintű pénzügyi kultúra miatt – számos veszély leselkedik a fogyasztókra, ami miatt akár hatalmas veszteségek is érhetik őket. Az Egyesült Államokban a subprime-válság, Magyarországon pedig a 2015-ös évben a „brókerbotrányok” sorozata – mint a Quaestor- és a Buda Cash-ügyek – rámutattak a fogyasztók kiszolgáltatottságára, valamint az állam felkészületlenségére is (Kecskés–Halász, 2010:180–182; Kecskés–Bujtár, 2015:3–8).

Bizonyos mértékű állami szerepvállalás szükséges a fogyasztói társadalmakban. Ennek terjedelméről azonban már megosztott a szakirodalom. Egyes szerzők arra az álláspontra helyezkednek, hogy az állam jóléti funkciójának gyakorlása során elsődleges az állam újraelosztó szerepe, ami nemcsak lehetővé teszi a széles körű állami beavatkozást, hanem bizonyos területeken igényli is azt.<sup>14</sup> A másik elgondolás lényege abban összegezhető, hogy az állami szerepvállalást korlátozni kell a smithi funkciók gyakorlására, továbbá az állami intervenció realizálása előtt szükség van annak költség-haszon elemzésére. Látható tehát, hogy a fogyasztói társadalomnak *conditio sine qua nonja* az állami szerepvállalás, az azonban a mindenkori politikai berendezkedés függvénye, hogy az állam milyen esetekben, milyen terjedelemben és milyen módon kíván jelen lenni a piaci viszonyok fenntartásánál.

A fentiekből következik, hogy a fogyasztói társadalom lényegi ismérvei közé tartozik a fogyasztás gazdasági jelentőségének hangsúlyozása, ezen keresztül a fogyasztónak a jövedelme elköltésére való motiválása. A vázolt gazdasági-társadalmi keretek között létrejövő és tevékenykedő fogyasztói mozgalmak részéről reális igényként fogalmazódik meg egyrészt a megnövekedett gazdasági biztonság iránti vágy, másrészt a társadalmi döntéshozatalban való érdemi részvétel, valamint a gazdasági életben megvalósuló, a fogyasztókkal szembeni visszaélések visszaszorításában testet öltő állami szerepvállalás igénylése.

A második világháború utáni gazdaságpolitika komoly előrelépést jelentett a fogyasztóvédelemben. Elsősorban 1945 után – részben a két világhégés következményeinek „köszönhetően” – egyértelművé vált az állami újraelosztás elkerülhetetlensége,

másodsorban a különböző államokban folyamatosan kikristályosodtak és napjainkban is tért hódítanak az úgynevezett „elidegeníthetetlen” és „veleszületett fogyasztói jogok” (Fazekas, 1995:30).

Megállapítható, hogy az 1960-as évektől kezdődően a fogyasztóvédelem a nemzetállamok gazdaságpolitikájának immanens része, függetlenül az adott kormányzati berendezkedéstől, amit jól mutat az is, hogy – ugyan kissé megkésve – a gazdasági felzárkózás periódusában lévő államokban is megjelent az állam ilyen irányú szerepvállalása iránti igény.

#### *Fogyasztóvédelem a szocialista kor gazdasági berendezkedésében*

A szocialista időszakban<sup>15</sup> az államot a középpontba állító, tervgazdaságot realizáló, a versenyt konzekvensen tagadó gazdasági rend érvényesült Magyarországon (Fekete, 2011:58). A kor ideológiája szerint a kapitalista gazdasági rend keretei között a tömegfogyasztás versenyt és választékot gerjeszt, amely pazarló fogyasztásra sarkallja a polgárokat, ezzel szemben a szocialista berendezkedésben kevésbé fontos a fogyasztás, mert az a termelés függvénye (Vörös, 1997:20). A szocialista gazdaság keretei között is megjelent a fogyasztó kiszolgáltatott helyzete, ez a hátrányos szituáció azonban nem a fentebb vázolt kereskedői magatartásra, hanem a szocialista gazdaságot jellemző tartós hiányra volt visszavezethető (Kornai, 1980). A hiány új megvilágításba helyezi a fogyasztók állam általi védelmét. Egyrészt a hiánygazdaság megfosztja a fogyasztót a termékek és szolgáltatások közötti választás lehetőségétől, ezáltal a megalapozott, mérlegelésen alapuló fogyasztói döntések meghozatalától. Másrészt kiemelendő, hogy eme keretek között az eladó sem motívált a választék bővítésére, a minőség javítására, sőt a vevőt sem az ár ösztönzi fogyasztói döntésének meghozatalában.<sup>16</sup>

A vázoltakból fakadóan a fogyasztói döntések meghozatalához szükséges információ megszerzése is inkább a vevő, mintsem az eladó kötelezettségeként jelent meg a vizsgált időszakban.<sup>17</sup> A korszak gazdaságában inkább beszélhetünk minőségvédelemről, mint fogyasztóvédelemről. Ez visszavezethető arra az állami szerepfelfogásra, ami a „koraszülött” jóléti állam paternalista funkcióiból következik, nevezetesen abból, hogy az állam kötelezettsége az állampolgárokról való gondoskodás realizálása.

Kijelenthető, hogy a hiány által determinált tervgazdasági keretek között a fogyasztói szabadság helyett a fogyasztók közötti egyenlőség fenntartására helyezte a jogalkotó a hangsúlyt, amely által az állam inkább igyekezett nivellálni a különböző fogyasztói rétegek közötti különbségeket, mintsem a jogvédelem biztosítását tartotta szem előtt. Az állam „fogyasztóvédelmi” tevékenységét megalapozó értékek között megjelent a fogyasztók életének és biztonságának garantálása, a vevők információhoz, tájékoztatáshoz, valamint választásához való joga azonban nem élvezett prioritást.

#### *A rendszerváltás és a fogyasztóvédelem*

A fogyasztóvédelem iránti igény már egészen az 1980-as évek elejétől kezdődően jelen volt a magyar politikai és jogi gondolkodásban, a témában született megközelíté-

sek azonban inkább voltak jogtudományi, mintsem szociológiai vagy közgazdaságtani szempontúak. A korszak gazdasági körülményeire is tekintettel megjelent bizonyos piacvédő rendelkezések igénylése, és ezek keveredtek a jóléti állam bizonyos komppenseivel. Ennek azonban az lett a következménye, hogy e két tendencia között a konsumerizmus<sup>18</sup> számára nem maradt érvényesülési lehetőség.

Látható, hogy a rendszerváltást megelőző években egy centrálisan kiépített, központi irányított gazdasági rend érvényesült, amit alapvetően a hiánygazdálkodás és a termékek közötti választás lehetőségének a korlátozása jellemzett (Kornai, 1993:273). Ez alapvető hatást gyakorolt a fogyasztói magatartásra is, mivel a korábbi években kialakult passzív fogyasztói pozíciót – a széles áruválaszték és az új kereskedelmi módszerek megjelenésével párhuzamosan – meg kellett változtatni, egy aktív, cselekedni tudó és akaró „fogyasztói típus” irányába kellett elmozdulni.

Az 1989–1990-ben végbement gazdasági, társadalmi és politikai struktúraváltás keretei között megjelent a fogyasztói érdekvédelem korábbinál hangsúlyosabb artikulálása iránti igény, amelynek okai között megemlíthető a gazdaság és a társadalom folyamatos nyitása a nyugati államok irányába. A nyugati piacgazdaságokban alkalmazott marketingmódszerek tartós begyűrűzése a fogyasztók kiszolgáltatottságának erősödését eredményezte. Mindezek alapján az 1990-es évek elején olyan gazdaságirányítási modell kialakítása mutatkozott célszerűnek, amely a gazdaságot képes piaci alapon működtetni, és ezzel párhuzamosan az alapvető biztonsági és szociális jogokat érvényesíteni. Ebből fakadóan az átalakulás időszakában a fogyasztók gazdasági érdekeinek és biztonságának elérése szempontjából a fogyasztóvédelem alapvető funkciójaként a jogi keretek biztosítása volt meghatározó.

Az eddigiek alapján kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelem szoros kapcsolatban áll a gazdasági viszonyokkal és a gazdaság működtetésére vonatkozó alapvető kérdésekkel. Ebből következik, hogy az éppen uralkodó gazdaságelméleti irányzat alapjaiban határozza meg a fogyasztók állam általi védelmének alakulását. Indokoltnak tartom azonban azt is rögzíteni, hogy a fogyasztóvédelem alapvetően állami beavatkozással valósul meg, amelynek mértéke és terjedelme koronként és országonként eltérő sajátosságokat mutat.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A gazdaság és a közigazgatás összefüggéseit vizsgálva kiemelhető, hogy ez a tevékenységfajta a gazdaság működésébe történő állami beavatkozással (intervencióval) hozható összefüggésbe. Az állam jelenlétét alapvetően két jelenség teszi (teheti) indokolttá: az ún. piaci zavarok, valamint bizonyos állami prioritások a gazdasági szférában. Ebből következik, hogy vagy azért van szükség az állam megjelenésére, mert megbomlott a tiszta versenyen alapuló piaci egyensúly, vagy pedig maga az állam érzi fontosnak azt, hogy a gazdaság működése (működtetése) szociális dimenziót is tükrözzön.

Megfigyelhető egyfajta ciklikusság is az egyes közgazdaságtani irányzatok alapállása között, az eltérő szemléletmód – a különböző felfogásokat vizsgálva – gyakran egyenes következménye a korábbi időszak megközelítésének és a gazdaság ez idő alatt

tapasztalt funkcionálásának. Ez a tendencia érhető tetten a liberális közgazdaságtan „éjjeliőr” államot megkívánó (és a gazdasági közigazgatás szociális dimenzióját tagadó) felfogása és az erőteljes intervenciót kifejezésre juttató keynesiánus gazdaságpolitika között, de hasonló ok-okozati összefüggés rajzolódik ki a jóléti közgazdaságtan és a neoklasszikus megközelítés relációjában is. Összegzőként megállapítható, hogy a fogyasztóvédelem megítélése tekintetében két szélsőséges álláspont fogalmazódik meg: egyes gondolkodók – csupán állami beavatkozást látva a jelzett tevékenységben – ab ovo elutasítják, míg mások megengedhetőnek vagy éppenséggel szükségszerűnek vélik az ilyen irányú állami szerepvállalást.

A szocialista gazdasági berendezkedés időszaka óta – a korábbi piaci zavaroknak is „köszönhetően” – a fogyasztóvédelem már az állami gazdaságpolitika része. Alapvető különbségek figyelhetők meg azonban a fogyasztók állam általi védelmének indokolt-sága tekintetében. A kor gazdaságának sajátosságai miatt nem a piac nem megfelelő működése, hanem éppen a piaci működés hiánya jelentette azt a hátrányos helyzetet, amely megkövetelte a vásárlók védelmének állami feladatként történő rögzítését. Ebből következően a jelzett korszakban valójában nem fogyasztóvédelem, hanem minőségvédelem valósult meg Magyarországon.

A rendszerváltozást követő időszakban a nyugati világ áruival és szolgáltatásaival párhuzamosan olyan piaci módszerek is „begyűrűztek” hazánkba, amelyek új megközelítésmódot és a fogyasztóvédelem új alapokra helyezését követelik meg a korszerű állami működéstől. A fentiek alapján látható, hogy a fogyasztóvédelmi jellegű állami tevékenység megengedhetősége és terjedelme szoros összefüggést mutat az adott korszakban uralkodó közgazdasági irányzattal, napjainkban pedig a piaci alapokon álló gazdaság normális működésének fenntartására, valamint a fogyasztók alapvető biztonságának realizálására irányul ez az állami tevékenység.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Itt csak példajellel utalnék arra, hogy a korábbi korokban csupán a gazdaság, a szociális és kulturális szféra igazgatására jöttek létre önálló állami szervek, míg az utóbbi száz évben olyan hatóságok is megjelentek a különböző államok közigazgatási szervezetrendszerében, amelyek – a teljesség igénye nélkül – a mezőgazdaság, az ipar, a közlekedés, a kereskedelem vagy éppen a tudomány igazgatására hivatottak.
- <sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy e fejezet későbbi részeiben foglalkozom a fogyasztóvédelem és a különböző gazdaságelméleti irányzatok konkrét viszonyával, e helyütt csupán a gazdaság működése és az állami intervenció általános kérdéseit érintem.
- <sup>3</sup> Természetesen az Adam Smith nevéhez köthető klasszikus (liberális) közgazdaságtan a szabad verseny tökéletes és automatikusan szabályozó jellegéből indul ki, ebből fakadóan minden állami beavatkozást károsnak és elkerülendőnek minősít.
- <sup>4</sup> Az itt felsorolt jelenségeket nevezi Bordás Mária piaci kudarcoknak.
- <sup>5</sup> Egyebek mellett a környezetszennyezéssel, a nemzetállamok egészét vagy egy részét érintő katasztrófákkal vagy éppen a káros áruk egészségre gyakorolt negatív hatásaival szembeni fellépésre érdemes gondolni, amelyek a biztonság jogi értéként történő egyre hangsúlyosabb megjelenésénél fogva szintén az állami beavatkozásért kiáltanak.
- <sup>6</sup> Itt többek között a fogyasztó birtokába kerülő információ vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű, a versenyjog és a fogyasztóvédelem kapcsolódási pontjaira érdemes gondolni.
- <sup>7</sup> Ez a felfogás a klasszikus közgazdaságtan laissez faire elvéhez hasonló elgondolást juttat kifejezésre.



- <sup>8</sup> Egyebek mellett a hagyományokra és az erkölcsi normákra érdemes gondolni ebben a körben.
- <sup>9</sup> Ezt az álláspontot képviseli Fazekas Judit is.
- <sup>10</sup> Ez a közgazdaságtani alapállás – eszméjében kicsit visszakanyarodva az Adam Smith által kidolgozott klasszikus gazdaságelmülethez – a fogyasztóvédelemben ismét csupán a gazdasági beavatkozást látta megvalósulni, nem pedig a fogyasztók kiszolgáltatott helyzetét helyreállítani szándékozó állami tevékenységet.
- <sup>11</sup> Ennek a felfogásnak – a fogyasztóvédelem gazdaságelméleti megítélése szempontjából – éppen a felületesesség a legnagyobb hibája, mivel az állami beavatkozást mint tényét összeveti az Adam Smith által kidolgozott, a piac önszabályozó tevékenységét és az egyéni szabadság mindenhatóságát hirdető elmélettel. Ám annak vizsgálata már elkerüli a szerzők figyelmét, hogy a 20. század elején éppen azért vált szükségessé és elkerülhetetlenné a széles körű állami intervenció, mert a klasszikus közgazdaságtan elveinek érvényesítése a piaci körülmények között a fogyasztó és a kereskedők közötti jogviszony egyensúlyának a megbomlását idézte elő.
- <sup>12</sup> Ilyen tartós fogyasztási cikkek minősül a személygépjármű is. Érdekességképp megjegyzendő, hogy az Egyesült Államokban a fogyasztóvédelmi aktivizmusnak Ralph Nader *Unsafe at Any Speed* című könyve adott löketet a 60-as években, amely mű az autópárhban található visszásságokra mutatott rá. Mindezek ellenére az amerikai General Motorsnál a későbbiekben is előfordultak olyan költségsökkentési megoldások, amelyek a fogyasztók életét veszélyeztették.
- <sup>13</sup> Ezt a jelenséget nevezi Scitovsky a „skálamegtakarítás” jelenségének.
- <sup>14</sup> Ez az álláspont olvasható ki többek között Myrdal és Galbraith felfogásából.
- <sup>15</sup> A tanulmányban az 1945 és 1989 közötti időszakot vizsgálom e keretek között.
- <sup>16</sup> Tekintettel arra, hogy az áruk és szolgáltatások árai zömükben központilag meghatározottak voltak, azok nem az előállítási költségeket tükrözték.
- <sup>17</sup> Fazekas Judit ezt a jellegzetességet véli felfedezni egyebek mellett a termékek címkézésével, az árak feltüntetésével kapcsolatos gyakorlat hiányával.
- <sup>18</sup> Korszakunk társadalmának jellemzője, amely annak lényegét a tagjai által – pénz vagy egyéb ellenérték fejében – nyújtott szolgáltatások, gyártott és értékesített termékek fogyasztásában látja.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ádám Antal (2005): A biztonság az értékek között. *Jura*, 11. évf., 1. sz.
- Becker, Gary S. (1976): *The Economic Approach to Human Behaviour*. University of Chicago Press, Illinois.
- Blackford, Manseld G. – Kerr, K. Austin (1986): *Business Enterprise in American History*. Houghton Mifflin. Boston.
- Bodnár József (2001): *Fogyasztóvédelem*. PTE-ÁJK, Pécs.
- Bordás Mária (2009): *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Unió Kiadó, Budapest.
- Cseres, Katalin Judit (2005): *Competition Law and Consumer Protection*. Kluwer Law International, Hague.
- Deane, Phyllis (1984): *A közgazdasági gondolatok fejlődése*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Fazekas Judit (1995): *Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Fazekas Judit (2007): *Fogyasztóvédelmi jog*. Complex Kiadó, Budapest.
- Fekete Orsolya (2011): *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged.
- Ferencz Barnabás (2015): Felelős társaságirányítási felvetések a General Motors gyűjtáskapcsoló-botrány tükrében. *Jura*, 21. évf., 2. sz.
- Galbraith, John Kenneth (1970): *Az új ipari állam*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Imre Miklós (szerk.) (2007): *Közigazgatás és gazdaság*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Jakab Éva (2003): *Stipulationes aediliciae (A kellekhibáért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban)*. Acta Jur. et Pol., Tomus XLIV., Fasciculus 7., Szeged.

*Bencsik András: A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjairól*

- Kecskés András – Bujtár Zsolt (2015): Merre tart a gazdasági jogi szabályozás a Quaestor-botrány után? 1. *Gazdaság és Jog*, 13. évf., 11. sz., 3–8.
- Kecskés András – Halász Vendel (2010): A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf., 4. sz., 180–191.
- Kecskés, András – Halász, Vendel (2013): *Stock Corporations. A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*. HVG-ORAC – LexisNexis, Budapest–Bécs.
- Kopátsy Sándor (1993): *A fogyasztói társadalom közgazdaságtana*. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest.
- Kornai János (1980): *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Kornai János (1993): *A szocialista rendszer*. Heti Világgazdaság Kiadó Rt., Budapest.
- Legény Krisztián (2005): Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf., 5. sz., 283–296.
- Lőrincz Lajos (1999): Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13. évf., 3. sz., 3–18.
- Lőrincz Lajos (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Miskolczi Bodnár Péter (2007): A fogyasztók megtevesztésének egyes kérdései a GVH gyakorlatában. In: *A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban*. Konferenciakötet, szerk. Szikora Veronika, DE ÁJK – FOME, Debrecen.
- Scitovsky Tibor (1990): *Az örömtelen gazdaság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Thurow, Lester C. (1981): *The Zero-Sum Society*. Penguin Books, New York.
- Vígvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Vörös Miklós (1997): Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztáskutatás politikuma az államszocializmus időszakában. *Replika*, 26. sz., 17–30.

*Halász Vendel*

# A stakeholder elmélet és megjelenése az európai államok társasági jogában

## Stakeholder Theory and Its Appearance in Company Law in Various European States



### *Összefoglalás*

Az ezredforduló táján uralkodónak tűnt azon megközelítés, mely szerint a tőzsdén jegyzett részvénytársaságok működésének célját a részvényesi érdekeknek való megfelelés, a profit növelése jelenti. Azonban újra megjelent, és az elmúlt évtizedben némiképp megerősödött azon álláspont is, mely összetettebb célt tulajdonít a társaságok működésének, és az érdekeltek szélesebb körének érdekeit javasolja figyelembe venni. Jelen tanulmány erre a társasági jogi megközelítésre törekszik példát szolgáltatni az Európai Unió egyes tagállamainak társasági jogi berendezkedéséből. Ezzel párhuzamosan ígéretesnek látja, hogy ezen államok gazdasága és társadalmi jóléte is kedvező képet mutat.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** G34, K20, K29

**Kulcsszavak:** stakeholder elmélet, társaságirányítás, munkavállalói képviselő

### *Summary*

At the turn of the millennium, the prevailing approach seemed to be that the purpose of listed corporations was to meet shareholder requirements and to increase profit. However, an alternative approach that re-emerged and gained ground in the past

decade assigns a more complex purpose to corporate activity, and suggests that the interests of a wider scope of stakeholders should be taken into account. This article provides examples of this approach from the company law of a few Member States of the European Union. Simultaneously, it is found to be promising that the economy and social welfare of these countries give a favourable view.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** G34, K20, K29

**Keywords:** stakeholder theory, corporate governance, employee representation

---

#### A RÉSZVÉNYESI ÉRDEKEK PRIMÁTUSA A 21. SZÁZAD HAJNALÁN

Az ezredfordulót követően nagy lendülettel alakult az az újfajta és minden eddiginél összetettebb gazdasági rendszer, melyet globális kapitalizmusnak nevezhetünk. E gazdasági struktúra kapcsán fontos szót ejteni a részvényesi érdekek elsődlegességét valló elméletről (*shareholder elmélet*). Az elmélet azon alapul, hogy a társaság tevékenységének elsődleges célja, és éppen ezért a vállalatot irányító vezetők elsődleges felelőssége, illetve a társasági jog elsődleges feladata a részvényesek befektetéseire jutó hozam maximalizálása (Millon, 2013:191). Tehát a részvényesi érdekek elsődlegességét hangsúlyozó elmélet alapján a vállalatok vezetői csak a társaság részvénytulajdonosai érdekében hozhatják meg döntéseiket. A részvényesi érdekek elsődlegessége visszatükröződik abban az axiómában, hogy a társaság egyetlen célja a profit maximalizálása, illetve hogy a menedzsment célja a részvényesi jólét maximalizálása (Sprague-Lyttle, 2010:3, 4–5). Az elmélet elfogadottságát jól szemlélteti Reinier Kraakman és Henry Hansmann professzorok 2001-ben megjelent *The End of History for Corporate Law* című tanulmánya. Ebben a szerzők úgy fogalmaztak: az akadémiai, az üzleti és a kormányzati elit egyetértett abban (a vezető államokban), hogy a társaság feletti végső irányításnak a részvényesi osztály kezében kell lennie. A társaság menedzsereit azzal a kötelezettséggel kell megbízni, hogy a társaságot a részvényesei érdekeinek megfelelően irányítsák. Szintén kiemelték, hogy a tőzsdei kereskedelembe bevezetett részvénytársaság papírjainak piaci ára a részvényesi érdekek elsődleges mércéje (Hansmann-Kraakman, 2001:439–468, 440–441; Stout, 2013:1177; Ireland, 2005:49). Angol-amerikai nézőpontból érvelve Kraakman és Hansmann úgy vélte, hogy az ehhez képest alternatívát jelentő társaságirányítási modelleket (melyeket menedzsmentorientált, munkaorientált és államorientált modellként jelöltek meg) már kipróbálták, és azok nem váltak be (Liao, 2012:191–192).

A globális kapitalizmus gazdasági rendszerében az egész világot átszövő nagyvállalatok és ellátási láncok, a tőkebefektetések akadálytalan és valós idejű áramlása, a befektetésekhez elengedhetetlen információk minden eddiginél gyorsabb hozzáférhetővé válása számos új és – legalábbis első látásra – nagyszerű lehetőséget tartogatnak. A vállalatok számára lehetővé vált, hogy ezek megragadásával befektetőik számára még magasabb profitot tudjanak biztosítani, sőt ez a globális versenyben alapvető elv-

rássá is vált. Ez pedig mérvadó közgazdasági álláspontok szerint egyúttal a társadalom javára is válik. E megközelítés alapját adják például a Nobel-díjas amerikai közgazdásznak, Milton Friedmannak<sup>1</sup> 1970-ben a *New York Times* hasábjain megjelent esszéjében olvasható gondolatai. Ebben úgy érvelt, hogy mivel a társaság részvényesei az üzlet tulajdonosai, ezért a vállalatnak az egyetlen társadalmi felelőssége a profitjának növelése (Friedman, 1970; Stout, 2002:1190–1192). A jog az Egyesült Államokban azt a bizalmi kötelezettséget ruházza az igazgatókra, hogy a részvényesek legjobb érdekében járjanak el. Mindenki más pedig – idesorolva a munkavállalókat, hitelezőket és fogyasztókat – harmadik (tehát kívülről) szereplőnek tekinthető, aki a társasággal szerződéses kapcsolatba lép. A kölcsönösen előnyös szerződéseken mindenki nyer, míg a társadalom a társaság által teremtett lehetőségekből profitál (Velasco, 2010:898–899).

Ugyanakkor napjainkra ezt az optimista és minden bizonnyal jóhiszemű megközelítést számos kétség árnyékolta be. Sorra látnak napvilágot a globális társadalmi, vagyoni egyenlőtlenségek erősödéséről szóló elemzések – elég, ha e tekintetben Thomas Piketty<sup>2</sup> nagy hatású munkájára gondolunk (Piketty, 2015) –, illetve a felelőtlen gazdasági magatartás környezeti hatásaira figyelmeztető szakértői jóslatok (például Jowitz, 2010; HVG.hu, 2017). Tisztán pénzügyi megközelítést alkalmazva nem mehetünk el azon tény mellett sem, hogy az ezredforduló óta két igen jelentős tőzsdei válságot is megfigyelhettünk (lásd a dot.com és a subprime válságot), melyből ez utóbbi elhúzódó globális pénzügyi-gazdasági krízist is eredményezett (Kecskés, 2011).

Éppen ezért a részvényesi érdekek elsődlegességét valló elmélet helyességével, illetve különösen *társadalmi hasznosságával* kapcsolatban aggályok merülnek fel. A részvényesi érdekek fontossága mellett egyre többen jutnak el arra a felismerésre, hogy nem csupán a részvényesek járulnak hozzá egy társaság tevékenységéhez, és nem csupán őket érinti egy társaság tevékenysége. A tőzsdei részvénytársaságok ügyei ugyanis olyan széles közérdeklődésre tartanak számot, és olyan sokak életére és érdekeire vannak kihatással, hogy egy ilyen társaságot már nem lehet kizárólagosan a részvényesek javára irányítani (Keay, 2010:252).

Az egyéb érdekeltek érdekeinek figyelembevétele ugyanakkor nem teljesen új elképzelés, komoly hagyományai vannak a társasági jogban és a társaságirányításban mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban. Például az Egyesült Államokban a társaságok eredetileg azáltal jöttek létre, hogy az államok megadták számukra az ún. *társasági chartát*. A bejegyzéssel, jogi személlyé válással járó különleges előnyökért cserébe a korai társaságok a köz számára hasznos szolgálat<sup>3</sup> teljesítését ajánlották fel (Wallman, 1991:166).<sup>4</sup> Ahogy azt John Marshall<sup>5</sup> bírő megfogalmazta a Trustees of Dartmouth College v. Woodward ügyben: a célok, melyekért egy társaságot létrehozunk, általánosan azok, amelyeket a kormányzat elő kíván mozdítani. Ezeket hasznosnak tekintették az országnak... (Wallman, 1991:166). A 19. század vége felé az államok a társasági bejegyzést (jogi személlyé alakulást) szabályozó és általánossá tevő törvényeket fogadtak el, melyek viszonylagosan egyszerűvé tették a társaságok bejegyzését. Az államoknak a társaságok bejegyzésének előmozdítására irányuló törekvése abból a remélt előnyből fakadt, melyet a társaságok nyújthattak a társadalomnak. Azért biztosítottak korlátozott felelősséget a részvényeseknek, és „örök életet” a társa-

ságok számára, mert reményük szerint a társadalom hasznát látja a társasági növekedés és életképesség ösztönzésének. A társadalmi hasznok előmozdításában megnyilvánuló érdeket jelölhetjük meg Steven Wallman<sup>6</sup> megfigyelése szerint, mely ösztönzi a jogot, hogy különleges egyéni előnyöket adományozzon a befektetőknek és a társaságoknak (Wallman, 1991:166–167).

A tanulmány áttekinti az egyéb érdekelték érdekeinek figyelembevételét hangsúlyozó elméletet, illetve annak megjelenését a társasági jog bizonyos aspektusaiban az Európai Unió egyes tagállamaiban, és ilyen társasági jogi aspektusként vizsgálja a vállalati vezetők magatartására irányadó szabályokat, illetve a munkavállalói képviselő intézményét.

#### AZ EGYÉB ÉRDEKELTEK ÉRDEKEINEK FIGYELEMBEVÉTELÉT HANGSÚLYOZÓ ELMÉLET (STAKEHOLDER ELMÉLET) ALAPJAI

Az egyéb érdekelték érdekeinek figyelembevételével kapcsolatos modern nézőpont komolyan alapoz Edward Freeman<sup>7</sup> professzor munkásságára. A professzor kifejtette az egyéb érdekelték érdekeinek gazdasági jogi és felelős társaságirányítási szabályozásba való beépítésével járó előnyöket. Az elmélet követői amellet érvelnek, hogy a vállalatok vezetői nem pusztán a részvényesek „ügynökei”, és céljukat nem szabad kizárólag a profit maximalizálására korlátozni. Ellenben a vállalatok igazgatóinak közvetítőként kell fellépniük a különböző érdekelték irányába, és felelős döntést kell hozniuk a vállalat által megtermelt többlet különböző érdekelték közötti elosztásáról (Rahim, 2011:304–305). Fontos kérdés annak meghatározása, hogy egy társaság tevékenységéhez kapcsolódóan kiket tekintünk érdekeltéknek. Freeman úgy határozta meg egy szervezetben az (egyéb) érdekelték (azaz *stakeholderek*) körét, mint bármely olyan csoportot vagy személyt, aki befolyásolhatja a szervezet céljainak elérését, vagy akit befolyásolhat e célok elérése. Freeman professzor ezen meghatározása és az egyéb érdekeltékkel kapcsolatos nézőpontja az alapját jelenti az egyéb érdekelték érdekeinek figyelembevételét hangsúlyozó ún. stakeholder elméletnek. Definíciójáról megállapíthatjuk, hogy az meglehetősen tágan határozza meg az érdekelték körét. Ugyanakkor az elmélet fejlődése során Freeman definícióját az érdekelték körének meghatározása tekintetében továbbgondolták. Ennek során keletkeztek szűkebb és némiképp tágabb megközelítések is. Egy jól körülhatárolt megközelítést olvashatunk Max B. Clarkson<sup>8</sup> professzor tollából. Megfogalmazása szerint az érdekeltéket úgy határozhatjuk meg, mint önkéntes, illetve önkéntelen kockázatvállalókat. Az önkéntes kockázatvállalók azon okból viselnek bizonyos kockázatot, mert tőkét (ideértve a humán és a pénzügyi tőkét) vagy valami értékeset fektettek egy társaságba. Az önkéntelen (tehát nem önkéntes) érdekelték pedig egy társaság tevékenységéből adódóan vannak kockázatnak kitéve. Ugyanakkor e kockázati elem nélkül nincsen érdekeltség. Ez a megközelítés bevezeti a definícióba a kockázati elemet, és leszűkíti az érdekelték körét tulajdonképpen a legitim igényekkel rendelkezőkre (Zhao, 2014:6).

Archie B. Carroll<sup>9</sup> professzor pedig szélesebb perspektívából közelíti meg az érdekelték körét, mely véleményem szerint hasonlóságot mutat Freeman professzor

definíciójával. Álláspontja szerint érdekeltnek tekinthető bármely olyan csoport vagy személy, amellyel vagy akikkel egy szervezet kölcsönhatásban van, továbbá azon személy vagy csoport is, aki/amely befolyásolhatja vagy akit befolyásolhat a szervezet tevékenysége, döntései, stratégiái, gyakorlatai vagy célkitűzései. Ez alapján egy társaságban érdekeltnek lehetnek a munkavállalók, a fogyasztók, a tulajdonosok, a versenytársak, a kormányzat és a civil társadalom szervezetei (Rahim, 2011:306–307; Zhao, 2014:5). Robert Gray<sup>10</sup> professzor és szerzőtársai pedig még inkább kiterjesztették az érdekelttek körét, és idesorolták az eljövendő generációkat és a nem emberi élőlényeket is (Rahim, 2011:307; Gray–Owen–Adams, 1996).

A stakeholder elmélet megközelítésében a gazdasági társaságok kollektív vállalkozások. Ezek pedig különböző érdekeltnek befektetéseire építenek, akik hozzájárulnak a cég sikeréhez. A befektetés szót jelen esetben tágan indokolt értelmezni: egyrészt egy gazdasági társaságnak szüksége van a magánszemélyek és intézményi befektetők által befektetett tőkére, tehát pénzre. Ez érkezhethet akár részvénybefektetésként, akár hitel formájában. Szintén szüksége van olyan személyekre, akik munkájukat, intellektusukat, tapasztalatukat, tudásukat és figyelmüket a társaság szolgálatába állítják, és munkavállalóként vagy menedzserként működnek közre a társaság sikerében. A helyi közösségekre pedig a társaság működéséhez szükséges megfelelő háttér (például infrastruktúra, oktatás stb.) biztosításában hárul fontos szerep (Greenfield, 2008a:1043). Ez a szemlélet érhető tetten a társaság csoportteljesítmény-elmélet (team production theory) által leírt megközelítésében. Az elmélet alap gondolata annak felismerése, hogy a társaság tevékenysége gyakran számos különböző csoporttól kíván meg ráfordítást. A részvényesek önmagukban nem képesek egy társaság felépítésére, működtetésére. Szükség van ehhez hitelezőkre, munkavállalókra, menedzserekre és gyakran még a helyi közösségekre is, akiknek mind hozzá kell járulniuk a társaság boldogulásához. Fontos kérdésként merülhet fel, hogy miért is vállalják e csoportok a hozzájárulást a társaság sikeréhez? Egyrészt nyilvánvalóan számítanak arra, hogy erőfeszítéseikért explicit szerződéseik alapján kárpótolják. Például a munkavállalók – legalábbis részben – azért dolgoznak, mert ez alapján munkabérré jogosultak. Mindazonáltal a munkaviszonyokkal foglalkozó közgazdászok régóta kiemelik, hogy ebben ezen túlmutató szempontok is szerepet játszanak. Egy komplex és bizonytalan világban a nem részvényesi csoportok gyakran hagyatkoznak az implicit, „beleértett” szerződésekre is. Például az alacsonyabb beosztású vezetők vagy munkavállalók ez alapján arra számítanak, hogy amennyiben jól dolgoznak, és lojálisak maradnak a céghez, akkor a társaság jó teljesítménye esetén a szerződésükben kifejezetten rögzített fizetésen túlmutató előnyben is részesülnek. Így ebben az esetben számítanak például fizetésemelésre (és/vagy jutalmazásra), munkabiztonságra és az előléptetés lehetőségére (Stout, 2002:1195–1196).

A különböző érdekeltnek szerepének elismerésével párhuzamosan a stakeholder elmélet megkérdőjelezi a Milton Friedman által is hangoztatott azon elképzelést, mely szerint a vállalat igazgatóinak kötelezettsége, hogy a vállalat üzleti tevékenységét a részvényesek óhajának megfelelően vezessék. Ezt az óhajt pedig általánosan úgy lehetne összefoglalni, hogy „annyi pénzt csináljanak, amennyit csak lehetséges” (Friedman,

1970:32; Greenfield, 2008b:8). A fenti megközelítés alapján az egyéb érdekelték érdekeit csak akkor lehetne és olyan mértékben figyelembe venni, míg az előmozdítja a részvényesi érdek érvényesülését (illetve, amilyen mértékben ezen érdekelték megfelelő piaci erővel rendelkeznek ahhoz, hogy rávegyék a társaságot érdekeik figyelembevételére) (Greenfield, 2008b:8). Ugyanakkor az egyéb érdekelték érdekeit figyelembe vevő elmélet alapján az igazgatók felé követelményként fogalmazódik meg, hogy tekintetbe vegyék a társasághoz kapcsolódó egyéb érdekelték érdekeit a részvényesi érdek(ek)en kívül. Így az igazgatóknak a társaságot nem pusztán a részvényesek értéknövekedésének érdekében kell vezetniük, hanem érdekelték sokaságának figyelembevételével, akik hatással tudnak lenni a társaság tevékenységére, illetve akikre hatással lehet a társaság tevékenysége. Ezen érdekelték között természetesen a részvényesek is szerepelnek (Zhao, 2014:2). Ez a szemlélet világosan tetten érhető a társasági értékek meghatározása és az üzleti etika területén úttörő munkásságot folytató Clarkson professzor nevét őrző elvekben. A *Clarkson-elvek* alapján például a vállalatok vezetőinek (menedzsereinek) el kell ismerniük és aktívan figyelemmel kell kísérniük minden legitím érdekelt megfontolásait, és érdekeiket megfelelően figyelembe kell venniük a döntéshozatal és működés során. A vállalatok vezetőinek (menedzsereinek) meg kell hallgatniuk az érdekeltéket, és nyitott kommunikációt kell folytatniuk az érdekeltékekkel az ő megfontolásaikról és közreműködésükről, illetve azokról a kockázatokról, melyet a vállalatban való részvételük miatt feltételeznek. A vállalat vezetőinek (menedzsereinek) szintén fel kell ismerniük az erőfeszítések és jutalmak összefüggését az érdekelték között, és törekedniük kell arra, hogy a társasági tevékenység előnyeinek és terheinek tisztességes elosztását valósítsák meg közöttük, tekintetbe véve a rájuk nehezedő kockázatokat és kitétséget.

Az egyéb érdekelték érdekeit figyelembe vevő elmélet alapján a legfontosabb ilyen egyéb érdekelték a munkavállalók, a hitelezők, a beszállítók, a fogyasztók és a – vállalat működésével érintett – helyi közösségek (Zhao, 2014:9–16). Megjelenhet még figyelembe vehető érdekként az adott állam, nemzet gazdasága is, illetve ezzel párhuzamosan a közérdek (Halász, 2015:19–24; Kecskés, 2010:74–75; Kecskés, 2008:254).

A stakeholder elmélet alapján így a részvényesek csoportja csupán egy azon sok versengő és különböző csoport közül, melyeknek érdekeltége van egy társaság tevékenységében. A stakeholder elmélet továbbá általános értelemben azon az elképzelésen alapul, hogy a társaság életében szerepet játszó minden közreműködő bevonása – társadalmi, gazdasági és politikai szempontból – egyaránt értékes. Az elmélet ugyanis minden közreműködő teljes lehetőségeit előmozdítani törekszik. Az ideálja szerint az összes érdekelt fél együtt dolgozik a közös célért, és részt kapnak a megosztásra kerülő haszonból, beilleszkedve a társaság üzleti projektjébe. Mindenkinek, aki fontos erőforrásokkal járul hozzá a társaság működéséhez, részesednie kell az eredményből. Így a társaság nem csupán a részvényeseknek való értékteremtés érdekében dolgozik. A stakeholder elmélet ugyanis ragaszkodik ahhoz az elképzeléshez, hogy a társaságok a minden érdekelt számára való értékteremtés érdekében tevékenykednek. Az igazgatói szerepet pedig a mediátori szerepkörhöz látja hasonlatosnak, ugyanis ők közvetítnek a különböző érdekelték között (Keay, 2010:255–257).



A stakeholder elmélet fontos pozitívuma, hogy összhangba törekszik hozni a gazdasági és az etikai szempontokat. Ennek során pedig a bizalom és a méltányosság értékeit hangsúlyozza. A fent kifejtettek ugyanakkor már előrevetítik a gyengeségeit is. Így nehéz például meghatározni, hogy egy társaság esetében ténylegesen kiket is kell érdekelteknek tekinteni. Ezt követően pedig az elmélet nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy az igazgatóknak hogyan kellene ezen érdekeltek nagyban különböző érdekeit kiegyensúlyozni. Szintén kérdéses, hogy milyen eszközöket lehetne biztosítani a részvényesek körén túlmutató érdekelteknek érdekeik érvényesítésére (vagyis hogy miként lehetne biztosítani az elmélet gyakorlati alkalmazását) (Keay, 2010:298–299). Szintén nagyon fontos aggály merül fel azzal kapcsolatban, hogy bár az elmélet megoldja a részvényesi opportunizmus problémáját, egy még ennél is súlyosabb problémát hívhat életre: az egyéb érdekeltek opportunistá válását. Ez pedig ahhoz vezethet, hogy a társaságok számára a tőke költsége növekszik, ugyanis a befektetők törekednének védeni befektetésüket az egyéb érdekeltek részéről tapasztalható járadékvadászattól (Keay, 2010:299).

Tibor R. Machan<sup>11</sup> professzor pedig a szabadpiaci kapitalista gazdasági berendezkedés természetét látta veszélyeztetve a stakeholder elmélet által, mely szerinte burkoltan a világszinten már elvetett szocialista gazdasági berendezkedés irányába mutat. A professzor álláspontja szerint, miután (a szocialista gazdasági berendezkedéssel kapcsolatos) nagy kísérlet véget ért (melyben a kormányzat tulajdonában állt a termelési eszközök meghatározó része, a kormányzat adminisztrálta ezt, és ennek a politikai gazdaságtani berendezkedésnek számtalan kudarca volt az egész földön), a „szocializmus” kifejezést elhagyták. Helyette itt van a stakeholder elmélet, melynek ugyanaz lesz a kimenetele, mint a szocializmusnak volt. Ez pedig az, hogy aláaknázza az egyének jogát, hogy allokálják vagyonukat, és ezt a választást politikusok és bürokráták kezébe adja (Machan, 2017:11–12).

#### A STAKEHOLDER ELMÉLET MEGJELENÉSE A VÁLLALATI VEZETŐK TEVÉKENYSÉGÉRE IRÁNYADÓ SZABÁLYOKBAN AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az európai vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályok kapcsán fontos útmutatást nyerhetünk az Európai Bizottság részére készített tanulmányból (*Study on Directors Duties and Liability*). Ez alapján a jog az igazgatók tevékenységével szembeni magatartási elvárásait gyakran a „társaság érdekére”, „társaság érdekeire” hivatkozással határozza meg. Ahol az igazgatók kötelezettségeit a társasággal szemben fogalmazzák meg (az igazgatóknak *lojalitási kötelezettségük* a társaság felé áll fenn), ez a kötelezettség csak abban az esetben és olyan mértékben értelmezhető, ha világos megállapodás van azon jogilag releváns érdekekre vonatkozóan, melyeket az igazgatóknak oltalmazniuk kell. Másodsorban (és ehhez kapcsolódóan) a „társaság érdeke”, „társaság érdekei” koncepció szintén fontos tényezőt jelent a vállalati vezetők, vállalati menedzserek szerepének alakításában. Ahol a „társaság érdekei” oly módon kerültek meghatározásra, mely esetben az több érdekelte (constituency) foglal magában, akkor a menedzserei szereppel szükségszerűen együtt jár ezen érdekek kiegyensúlyozása. Annak mértéke,

ameddig ez a „kiegyensúlyozási tevékenység” elvárt vagy éppen megengedett a vállalati menedzserek részére, szintén befolyásolja annak a menedzseri diszkréciónak a mértékét, melyet egy jogrendszer biztosít számukra (Study on Directors Duties and Liability, 2013:74). Szintén fontos kiemelni, hogy a társaságok mint jogi személyek csak a jog világában léteznek. Így bármilyen kérdés a „társaság érdekére” vonatkozóan, lényegében szükségszerűen a jog tartalmát érintő kérdés (Study on Directors Duties and Liability, 2013:74). Így érdemes megvizsgálni a „társaság érdekéről” kialakított nézőpontokat, meghatározásokat, és elemezni a „társaság érdekének” jelentéstartalmát az Európai Unió egyes tagállamaiban. Ezzel lehet ugyanis feltárni a vállalati vezetők tevékenységével kapcsolatban irányadó elvárásokat. Mivel uniós szabályozás nem érinti ezt a területet (az uniós jogalkotás társasági jogi irányelvben vagy más jogforrásban nem foglalt állást e kérdésben), ezért a tagállami jog elemzésétől várható eredmény. Segítségért ehhez a London School of Economics által az Európai Bizottság felkérésére 2013-ban elkészített, az uniós tagállamokban az igazgatók kötelezettségeit és felelősségét vizsgáló tanulmány jelent. Ebben külön táblázatban (Study on Directors Duties and Liability, 2013:66–74) vizsgálták meg, hogy beletartoznak-e a hitelezői és munkavállalói érdekek (illetve az „egyéb érdekelték” érdeke) a „társaság érdekének” jelentéstartalmába, illetve hogy mi az általános meghatározása a „társaság érdekének” egy adott állam esetében (Study on Directors Duties and Liability, 2013:66–74). Ez alapján megállapítható, hogy az Európai Unióban az érdekelték szélesebb körét helyezi középpontba Ausztria, Észtország, Németország, Litvánia és Hollandia a vállalati vezetők tevékenységére irányadó magatartási norma meghatározásakor. (Ezzel párhuzamosan megjegyezném, hogy Bulgária, a Cseh Köztársaság, Finnország, Írország, Olaszország, Lettország, Málta, Románia, Szlovákia és Spanyolország jogi szabályozása alapvetően részvényesközpontú megközelítést alkalmaz.) (Study on Directors Duties and Liability, 2013:66–74; Halász, 2016:698–707).

Ausztriában a vállalati vezetők tevékenységére irányadó fontos szabályozást tartalmaz az osztrák részvénytörvény, az *Aktiengesetz* 70. § (1) bekezdése. E szerint az igazgatóságnak a társaságot saját felelősségére (és saját belátása szerint) kell vezetnie oly módon, ahogy azt a társaság érdeke (és jóléte) megköveteli, figyelembe véve a részvényesek, a munkavállalók és a köz érdekét. Ez alapján látható, hogy az osztrák részvénytársaságok igazgatóinak kötelességük teljesítése során elsősorban a társaság legjobb érdekében kell eljárniuk. Ugyanakkor figyelembe kell venniük a részvényesek, a munkavállalók és a köz érdekét. A társaság érdekét elsősorban a társaság alapszabálya, illetve az abban foglalt célok határozzák meg. Látható továbbá, hogy az osztrák szabályozás nem nevesíti külön a hitelezőket. Azonban az *Aktiengesetz* számos hitelezővédelmi szabályát látva feltételezhető, hogy a hitelezők érdekét is tekintetbe kell venni. Fentiek alapján pedig az osztrák társaságok igazgatóinak egy stakeholder szemléletű, azaz az érdekelték szélesebb körét figyelembe vevő megközelítést kell alkalmazniuk a társaság jólétének előmozdítása során (Fritzberg, 2013:13–14).

Észtországban a társasági jogi szabályozás alapján a társaság nem részvényesorientált, hanem inkább az érdekelték szélesebb körét veszi figyelembe (stakeholder központú megközelítés). Az igazgatók bizalmi kötelezettsége nem a részvényesek irá-

nyában áll fenn, hanem a társaságot (mint jogi személyt) kell szolgálniuk, és annak érdekeltjeit (Laidvee, 2013:242).

Németországban az igazgatók alapvetően a társasággal szemben tartoznak kötelezettségekkel. Ez világosan kitűnik a német részvénytörvény, az *Aktiengesetz* 93. § (2) bekezdéséből. A kötelességüket megszegő igazgatósági tagok ugyanis egyetemlegesen felelnek a társaság irányába az ezzel okozott károkért.<sup>12</sup> Németországban az igazgatóknak a társaság érdekét kell védeniük és előmozdítaniuk. Ugyanakkor a társaság érdeke fogalom sokrétű a német társasági jogban. Az igazgatóknak ki kell egyensúlyozniuk azon különböző érdekeket, melyek a társaság érdekét (*Unternehmensinteresse*) alkotják. Ennek során pedig jellemzően az ún. *praktikus konkordancia*, *praktikus összhang elvét* (*Praktische Konkordanz*) alkalmazzák, mely Németországban egyébként alkotmányjogi gyökerekkel rendelkezik. Németországban a társaság érdeke egyenértékűnek tekinthető a „társaság jólétével” (*Wohl der Gesellschaft*), mely több helyen is visszaköszön a német társasági jogban. Az *Aktiengesetz* például a 93. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az üzleti tevékenység vezetése során az igazgatóság tagjainak egy rendes és lelkiismeretes üzletvezető gondosságával kell eljárniuk. Nem tekinthető azonban kötelezettségszegésnek, ha az üzleti döntés meghozatalakor észszerű indokkal feltételezheték, hogy megfelelő információ alapján a „társaság jóléte” érdekében (*zum Wohle der Gesellschaft*) járnak el.<sup>13</sup> A társaság érdeke fogalom szintén visszaköszön a német vállalatfelvásárlási törvény, a *Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz* 3. § (3) bekezdésében.<sup>14</sup> E szerint – vállalatfelvásárlási helyzetben is – a céltársaság igazgatóságának és felügyelőbizottságának a céltársaság érdekében kell eljárnia.<sup>15</sup> A német megközelítést így a következőképpen lehet összefoglalni: az igazgatók nem kötelesek csak a részvényesek érdekében eljárni, egészen addig, amíg biztosítják a társaság hosszú távú nyereségességét. A német jogirodalomban megtalálhatók azon álláspontok, melyek szerint az igazgatóknak figyelembe kell venniük az egyéb érdekelték érdekeit, míg más megközelítések a részvényesi érdekek elsődlegességét hangsúlyozzák (Klappstein, 2013:332–333).

Litvániában a társasági törvény alapján egy társaság ügyvezető testületének csak a „társaság és részvényesei javára” kell eljárnia, illetve szintén meg kell felelnie a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és a társaság alapszabályának. Az ügyvezető testületnek továbbá meg kell felelnie a közgyűlés döntéseinek is. Ez arra utal, hogy a részvényesek kötelező erejű útmutatásokat adhatnak a társaság menedzsereinek. Ugyanakkor a Litván Legfelsőbb Bíróság rávilágított arra, hogy ez a rendelkezés nem menti fel az ügyvezető testületeket azon kötelezettségük alól, hogy a társaság érdekében járjanak el. A Litván Legfelsőbb Bíróság felismerte, hogy a részvényesek érdekei és a társaság érdekei különbözhetnek bizonyos helyzetekben. Ezzel kapcsolatban pedig úgy döntött, hogy a társaság ügyvezető testületeinek nem szabad eleget tenniük a részvényesek utasításainak, ha ez ellentétes lenne a társaság érdekével. Továbbá Litvániában a polgári törvénykönyv alapján a társaság szervezetének (igazgatóság, felügyelőbizottság) tagjainak a társasághoz kell lojálisnak lenniük. A lojalitás pontos jelentését ugyanakkor nem fejt ki a litván polgári törvénykönyv, így a bíróságokra, illetve bizonyos mértékben a jogi szakirodalomra maradt e kötelezettség pontos terjedelmének értelmezése. Ezzel kapcsolatban a litván jogirodalom a *társasághoz való lojalitás kötelezettségét* leginkább úgy

értelmezte, mint kötelezettséget a társaság, annak részvényesei, hitelezői, munkavállalói és a köz érdekében és javára való cselekvésre (Filonovas, 2013:523–524, 529–530).

Hollandiában a társasági jogban alapvetően a stakeholder szemlélet érvényesül, azaz a részvényesekén túlmutató egyéb érdekeket is figyelembe veszik (De Beurs, 2013:612–613). Általánosan elmondható, hogy Hollandiában egy igazgatónak a társaság érdekében kell eljárnia. Mivel pedig a holland társasági jog az egyéb érdekelték érdekeit is figyelembe vevő (stakeholder) modellt követi, ezért ez nem csak a részvényesi érdeket foglalja magában. Az uralkodó elmélet szerint a társaság érdeke az illető érdekelték érdekeinek mérlegelését kívánja meg. Ilyen érdekelték a részvényesek, a munkavállalók és a hitelezők. A stakeholder elmélet alkalmazása miatt az igazgatóknak nemcsak megfontolni fontos az érdekelték összes különböző érdekeit, hanem ezt be is kell építeniük a döntéshozatali folyamatukba. A holland jogi szabályozás ugyanakkor nem ad útmutatást az igazgatóknak abban, miként mérlegeljék a különböző érdekeket (De Beurs, 2013:621). A holland vállalatirányítási kódex (*The revised Dutch Corporate Governance Code 2016*) is egyértelműen ezt a szemléletet tartja követendőnek. A kódex 1. fejezete *Hosszú távú értékteremtés (Long-term Value Creation)* címszó alatt kifejti, hogy az igazgatóság felelős a társaság (és kapcsoló vállalkozásai) folytonosságáért. Az igazgatóság a hosszú távú értékteremtésre fókuszál a társaság számára, és tekintetbe veszi az érdekelték (stakeholder) érdekeit, melyek relevánsak ebben az összefüggésben. A felügyelőbizottság pedig felügyeli az igazgatóságot ebben (Corporate Governance Code Monitoring Committee, 2016).

#### A STAKEHOLDER ELMÉLET MEGJELENÉSE A MUNKAVÁLLALÓI KÉPVISELET INTÉZMÉNYÉBEN

Németországban a nyilvánosan működő részvénytársaságok esetében az egyéb érdekeltéknek (kiemelten pedig a munkavállalóknak) közvetlen szerepe van a társaságirányításban (Kecskés–Ferencz, 2017:125). A német felelős társaságirányítási rendszer, illetve az abban rejlő stabilitás továbbá abból kiindulva is számot tarthat az érdeklődésünkre, hogy az a legutóbbi tapasztalatok fényében jobban ellenáll a pénzügyi válságoknak, mint a legtöbb más fejlett gazdaság (Jackson, 2011:353).

A munkavállalói képviselő gyökerei a német jogban a 20. század első felébe nyúlnak vissza, mikor hangsúlyos szerepet töltött be a társadalmi konfliktusok kezelésében. Bár jelentősége csökkent, számos pozitív hatását napjainkig megtartotta, így becsatornázza a társadalmi konfliktusokat, csökkenti a sztrájkok valószínűségét, és az ellenséges vállalatfelvásárlásokkal szemben is növeli a társaságok védettségét (Jungmann, 2006: 455; Kecskés, 2011:280–281). További jelentős hatása, hogy a társaságirányításban való munkavállalói részvétel előmozdíthatja a koncentrált tulajdonosi struktúra létrejöttét és fennmaradását. Ha ugyanis a munkavállalók közös erővel lépnek fel, a tőkének szintén koncentrálnia kell (Roe, 1999:200, 210–211; Kecskés–Halász, 2013:374–376, 377–378).

A német felelős társaságirányítási rendszer fontos sajátossága, hogy közvetlenül beépíti az egyéb érdekelték érdekeit a társaságok döntéshozatali rendszerébe. Ugyanis

a munkavállalói képviselő intézményével egy rendkívül fontos, az egyéb érdekeltek körébe tartozó csoport, a munkavállalók kapnak beleszólást a társaság döntéshozatalába. A német társaságokban a munkavállalói küldöttek részt vesznek a felügyelőbizottságok munkájában. Ennek során pedig – mint felügyelőbizottsági tagoknak – például joguk van felvilágosítást kérni a társaságot érintő kérdésekben az ügyvezetéstől, kifejezteni, illetve konzultálni az álláspontjukkal kapcsolatban, valamint a felügyelőbizottság határozathozatalában részt venni. A német részvénytörvény, az *Aktiengesetz* továbbá lehetőséget biztosít az ügydöntő felügyelőbizottságok alkalmazására, mely esetben a munkavállalói képviselők tulajdonképpen közvetlen beleszólást kaphatnak az üzleti döntések meghozatalába. A társaságok alapszabálya ugyanis meghatározhat olyan üzleti döntéseket, melyeket csak a felügyelőbizottság hozzájárulásával lehet meghozni (Jackson, 2011:367–368).<sup>16</sup>

A munkavállalói képviselő intézményét az 1976-ban elfogadott *Mitbestimmungsgesetz* rendelkezései szabályozzák Németországban (Davies, 2001:435–456). A *Mitbestimmungsgesetz* a 7. szakaszában szabályozza a felügyelőbizottság összetételét. Ez alapján – főszabályként – 10 000 munkavállalóig a részvényesek („hányadtulajdonosok”) és a munkavállalók egyaránt 6-6 tagot delegálnak a társaságok felügyelőbizottságaiba. 100 000-nél több, de 20 000-nél kevesebb munkavállaló esetén a felügyelőbizottságok a részvényesek és a munkavállalók által delegált 8-8 tagból, 20 000 munkavállaló felett pedig 10-10 tagból állnak (Jungmann, 2006:455; Kecskés, 2011:280–281).<sup>17</sup> A *Mitbestimmungsgesetz* 7. szakasz (2) bekezdése továbbá részletezi, hogy a felügyelőbizottságokban tevékenykedő munkavállalói képviselők milyen arányban kerülnek ki a társaság munkavállalói, illetve a szakszervezetek képviselői közül. Látható, hogy ez a modell korlátozott, de kifejezett befolyást biztosít az egyéb érdekeltek körébe tartozó munkavállalói csoportnak.

Számos más társasági jogi rendszerben is (különösen a kontinentális Európában) engednek beleszólást a munkavállalóknak a társaság irányításába a felügyelőbizottságban való részvétel útján. Így például hasonló rendszert alkalmaz Hollandia. Óvatosabb, de szintén jelentős a munkavállalói részvétel jelenléte Ausztriában, a Cseh Köztársaságban, Szlovéniában, Szlovákiában, Magyarországon, Luxemburgban, Dániában, Svédországban és Finnországban (Gelter, 2009:168–169; Kecskés, 2011:280–281; Study on Directors Duties and Liability, 2013:9–10).

Megállapítható, hogy a vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályokban a stakeholder megközelítést érvényesítő öt uniós tagállam közül három (nevezetesen Ausztria, Németország és Hollandia) biztosítja a munkavállalói képviselőt is. Szintén látható, hogy a munkavállalói képviselő intézményét alkalmazó uniós tagállamok közül a vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályokban inkább a részvényesi érdekek által orientált a Cseh Köztársaság, Finnország és Szlovákia (Study on Directors Duties and Liability, 2013:66–74; Halász, 2016:698–707). Így e két jogi megoldás között – e szerint – nem áll fenn egyértelmű kapcsolat. A vállalati vezetők tevékenységével kapcsolatban a részvényesi érdekek kizárólagosságát hangsúlyozó államokban is megjelenhet a munkavállalói képviselő intézménye. Ugyanakkor nem feltétlenül jelenik meg a munkavállalói képviselő intézménye abban az esetben, ha a vállalati

vezetők tevékenységével kapcsolatban a stakeholder megközelítés érvényesül. Ezt mutatja Észtország és Litvánia példája (Study on Directors Duties and Liability, 2013:9; Filonovas, 2013:523).

Ezzel párhuzamosan szükséges kiemelnünk, hogy az angolszász államok (így az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság társaságirányítási berendezkedése) nem biztosítják a munkavállalók beleszólását a társaságirányításba, a munkavállalói képviselő rendszer nem érvényesül (Kecskés, 2011:274). Az Európai Unióban pedig a munkavállalói képviselő harmonizálására irányuló törekvések ez idáig nem vezettek eredményre (Halász, 2015:19–24).

## ZÁRÓGONDOLATOK

Jelen tanulmány több olyan példát igyekezett bemutatni az európai államok társasági jogi megoldásai közül, melyek már jelenleg is a stakeholder szemléletet követik, és az érdekeltek szélesebb körének figyelembevétele irányába mutatnak a társaságok működésének területén. A bemutatott példák a vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályokra és a munkavállalói képviselő jogintézményére fókuszálnak. A vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályok kapcsán az Európai Unió öt tagállama is a stakeholder szemléletet követi, nevezetesen Ausztria, Észtország, Németország, Litvánia és Hollandia. Ezen államokat áttekintve megállapítható, hogy mind fejlett gazdasággal rendelkező államok. 2016-ban az egy főre jutó GDP Ausztriában 44 176,5 USD, Németországban 41 936,1 USD, míg Hollandiában 45 294,8 USD volt a Világbank adatai alapján.<sup>18</sup> Ez pedig belépést biztosít számukra a világ húsz legmagasabb egy főre jutó GDP-értékével rendelkező állama közé, mely tekintélyes eredmény. Ezen államoknak a társadalmi fejlettséget összetettebben leképező úgynevezett emberi fejlettségi indexe (HDI, human development index) is meglehetősen magas. Az Egyesült Nemzetek Szervezete által közzétett világrangsorban 2015-ben Ausztria a 24. helyet, Németország a 4. helyet, míg Hollandia a 7. helyet szerezte meg.<sup>19</sup> Észtország és Litvánia – mint egykori szovjet tagköztársaságok – a függetlenné válásuk óta természetesen bizonyos hátrányt voltak kénytelenek ledolgozni a gazdasági fejlettség tekintetében. Ugyanakkor Észtország egy főre eső GDP-je 17 574,7 USD, míg Litvániáé 14 879,7 USD volt 2016-ban.<sup>20</sup> Ez pedig már majdnem eléri például a portugál GDP-t (19 813,3 USD). Észtország emberi fejlettségi indexe a világon a 30., míg Litvániáé a 37.<sup>21</sup> Ezzel az elemzéssel azt törekedtem illusztrálni, hogy a stakeholder szemlélet álláspontom szerint nem áll ellentétben a gazdasági eredményekkel, sokkal inkább a harmonikus növekedés alapjait biztosíthatja a társasági szférában. A munkavállalói képviselő intézménye – hatékonyan alkalmazva – pedig szintén hozzájárulhat ehhez. Mivel pedig a stakeholder szemlélet több, jól működő és nagy múltú szabad piacgazdaságban is jelen van, így véleményem szerint nem jelentheti a kapitalista gazdasági rendszer „kikezdését”. Sokkal inkább a fenntarthatóságának biztosítását szolgálja. Ugyanis *a kapitalizmus megvédésének egyetlen módja azon vezetésen keresztül lehetséges, mely elfogadja a társadalmi felelősséget, és megfelel az emberek nagy többsége józan igényeinek.*<sup>22</sup>

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Milton Friedman (1912–2006) Nobel-díjas amerikai közgazdász.
- <sup>2</sup> Thomas Piketty francia közgazdász, az École des hautes études en sciences sociales (EHESS) és a Paris School of Economics professzora, illetve a London School of Economics (LSE) International Inequalities Institute professzora.
- <sup>3</sup> Az Egyesült Államokban – a modern gazdasági társasági formák kialakulásakor – hagyományosan olyan társaságokat jegyezték be, melyek valamilyen, a társadalom érdekében álló tevékenységet végeztek. Így például biztosították a közlekedést vagy a vízellátást, banki vagy biztosítási tevékenységet fejtettek ki. Bizonyos nézőpontból pedig e társaságoknak a korlátozott felelősség megadása egy bizonyos „társadalmi támogatás”, amiért cserébe a társadalom társadalmilag felelős magatartást várhat el. Lásd Springer, 1999:102–103.
- <sup>4</sup> A Dartmouth College v. Woodward (17 U. S. 518, 1819) esetre hivatkozik, lásd [www.americanbar.org/groups/public\\_education/initiatives\\_awards/students\\_in\\_action/dartmouth.html](http://www.americanbar.org/groups/public_education/initiatives_awards/students_in_action/dartmouth.html).
- <sup>5</sup> Chief Justice John Marshall (1755–1835) az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának vezető bíróját (Chief Justice of the Supreme Court) 1801–1835-ig. Mágig a leghosszabban hivatalban lévő személy is ebben a pozícióban.
- <sup>6</sup> Steven M. H. Wallman a Securities and Exchange Commission biztosa 1994–1997-ig. Ezt megelőzően a Covington & Burling jogi iroda partnere.
- <sup>7</sup> R. Edward Freeman a University of Virginia Darden School of Business professzora.
- <sup>8</sup> Max B. E. Clarkson (1922–1989) akadémiai pályáját tekintve a University of Toronto, Faculty of Management dékánja (1975–1980), ezt követően 1988-ig professzora, majd professor emeritusa. 1989-ben megalapította a Centre for Corporate Social Performance and Ethics intézetet. Úttörő munkát végzett a társasági értékek bemutatása és az üzleti etika területén. Nevét őrzik az egyéb érdekeltek érdekeinek figyelembevételével kapcsolatos alapelveket tartalmazó ún. Clarkson-elvek (The Clarkson Principles of Stakeholder Management). [www.cauxroundtable.org/index.cfm?menuid=61](http://www.cauxroundtable.org/index.cfm?menuid=61).
- <sup>9</sup> Archie B. Carroll a University of Georgia professor emeritusa.
- <sup>10</sup> Robert Hugh Gray a University of St. Andrews professzora.
- <sup>11</sup> Tibor R. Machan (1939–2016) magyar származású amerikai filozófus. Az Auburn University filozófia tanszékének egykori professor emeritusa, a Chapman University egykori professzora.
- <sup>12</sup> Lásd Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist, 93. § (2), [www.gesetze-im-internet.de/aktg/index.html#BJNR010890965BJNE010809360](http://www.gesetze-im-internet.de/aktg/index.html#BJNR010890965BJNE010809360).
- <sup>13</sup> Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist 93. § (1), [www.gesetze-im-internet.de/aktg/index.html#BJNR010890965BJNE010809360](http://www.gesetze-im-internet.de/aktg/index.html#BJNR010890965BJNE010809360).
- <sup>14</sup> Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3822), das durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1693) geändert worden ist, [www.gesetze-im-internet.de/wp\\_g/](http://www.gesetze-im-internet.de/wp_g/).
- <sup>15</sup> Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) § 3 Allgemeine Grundsätze, [www.gesetze-im-internet.de/wp\\_g/\\_3.html](http://www.gesetze-im-internet.de/wp_g/_3.html).
- <sup>16</sup> Lásd még Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist § 111 Aufgaben und Rechte des Aufsichtsrats.
- <sup>17</sup> Lásd még Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz–MitbestG). Mitbestimmungsgesetz vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist, 7. § (1), [www.gesetze-im-internet.de/mitbestg/BJNR011530976.html](http://www.gesetze-im-internet.de/mitbestg/BJNR011530976.html).
- <sup>18</sup> Lásd a Világbank adatait: GDP per capita (current US\$), [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?name_desc=false).
- <sup>19</sup> Lásd az Egyesült Nemzetek Szervezete által közzétett adatokat: Human Development Data (1990–2015), <http://hdr.undp.org/en/data>.

- <sup>20</sup> Lásd a Világbank adatait: GDP per capita (current US\$), [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?year\\_high\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?year_high_desc=false).
- <sup>21</sup> Lásd az Egyesült Nemzetek Szervezete által közölt adatokat: Human Development Data (1990–2015), <http://hdr.undp.org/en/data>.
- <sup>22</sup> Ahogy azt Wallace Brett Donham (1877–1954), az üzleti adminisztráció professzora és a Harvard Business School egykori dékánja megfogalmazta *Business Adrift* című művében. Lásd erről Dodd, 1932:1155–1156.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bujtár Zsolt (2016): Az árnyékbankrendszer és az értékpapírosítás az Egyesült Államokban. *Controller Info*, 4. évf., 3. sz., 37–41.
- Caux Round Table (2002): *The Clarkson Principles of Stakeholder Management*. Principle 1., [www.cauxroundtable.org/index.cfm?menuid=61](http://www.cauxroundtable.org/index.cfm?menuid=61).
- Corporate Governance Code Monitoring Committee (2016): *The Revised Dutch Corporate Governance Code 2016*. Unofficial translation, [www.mccg.nl/?page=3779](http://www.mccg.nl/?page=3779).
- Davies, Paul L. (2001): Board Structure in the UK and Germany: Convergence or Continuing Divergence? *International and Comparative Corporate Law Journal*, Vol. 2, No. 4, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.262959>.
- De Beurs, Sybren (2013): Directors' Duties and Liability in the Netherlands. In: *Annex to Study on Director's Duties and Liability prepared for the European Commission DG Markt*. Eds. Carsten Gerner-Beuerle et al., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-reports_en.pdf).
- Dodd, E. Merrick (1932): For Whom Are Corporate Managers Trustees? *Harvard Law Review*, Vol. 45, No. 7, <https://doi.org/10.2307/1331697>.
- Filonovas, Eugenijus (2013): Directors' Duties and Liability in Lithuania. In: *Annex to Study on Director's Duties and Liability prepared for the European Commission DG Markt*. Eds. Carsten Gerner-Beuerle et al., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-reports_en.pdf).
- Friedman, Milton (1970): The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*, September 13.
- Fritzberg, Nora (2013): Directors' Duties and Liability in Austria. In: *Annex to Study on Director's Duties and Liability prepared for the European Commission DG Markt*. Eds. Carsten Gerner-Beuerle et al., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-reports_en.pdf).
- Gelter, Martin (2009): Dark Side of Shareholder Influence: Managerial Autonomy and Stakeholder Orientation in Comparative Corporate Governance. *Harvard International Law Journal*, Vol. 50, No. 1.
- Gray, Rob – Owen, Dave – Adams, Carol (1996): *Accounting and Accountability: Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting*. Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Greenfield, Kent (2008a): Defending Stakeholder Governance. *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 58, No. 4, 1043–1065.
- Greenfield, Kent (2008b): Reclaiming Corporate Law in a New Gilded Age. *Harvard Law and Policy Review*, Vol. 2, No. 1, 1–32.
- Halász Vendel (2015): *Érdekek és értékek az Európai Unió és az Egyesült Államok vállalatfelvásárlási szabályozásában*. Kézirat. Doktori értekezés, Pécs, 19–24., <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15664/halasz-vendel-phd-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Halász Vendel (2016): A „társaság érdeke”: a vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályokról Európában és Amerikában. *Magyar Jog*, 63. évf., 12. sz., 698–707.
- Hansmann, Henry – Kraakman, Reinier (2001): The End of History for Corporate Law. *Georgetown Law Journal*, Vol. 89, No. 2, 439–468.
- HVG.hu (2017): A veszünkbe rohanunk: 15 000 tudós írt egy nyílt levelet, és most már végre komolyan kellene vennünk őket. *HVG.hu*, [http://hvg.hu/tudomany/20171114\\_tudosok\\_nyilt\\_levele\\_az\\_emerisegnek\\_kornyezetvedelem\\_fold\\_globalis\\_felmelegedes\\_klimavaltozas\\_masodik\\_figyelmettes](http://hvg.hu/tudomany/20171114_tudosok_nyilt_levele_az_emerisegnek_kornyezetvedelem_fold_globalis_felmelegedes_klimavaltozas_masodik_figyelmettes).



- Ireland, Paddy (2005): Shareholder Primacy and the Distribution of Wealth. *Modern Law Review*, Vol. 68, No. 1, 49–81, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2005.00528.x>.
- Jackson, Katharine V. (2011): Towards a Stakeholder-Shareholder Theory of Corporate Governance: A Comparative Analysis. *Hastings Business Law Journal*, Vol. 7, No. 2, 309–392.
- Jowit, Juliette (2010): World's top firms cause \$2.2tn of environmental damage, report estimates. *The Guardian*, 18 February, [www.theguardian.com/environment/2010/feb/18/worlds-top-firms-environmental-damage](http://www.theguardian.com/environment/2010/feb/18/worlds-top-firms-environmental-damage).
- Jungmann, Carsten (2006): The Effectiveness of Corporate Governance in One-Tier and Two-Tier Board Systems. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 3, No. 4, 426–474, <https://doi.org/10.1515/ECFR.2006.019>.
- Keay, Andrew (2010): Stakeholder Theory in Corporate Law: Has It Got What It Takes? *Richmond Journal of Global Law & Business*, Vol. 9, No. 3, 249–300, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1531065>.
- Kecskés András (2008): A kereskedelmi jog régi professzorai Pécsen (Bozóky Géza és Rudolf Lóránt). In: *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923–2008)*. Szerk. Kajtár István, Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Kecskés, András (2010): The Legal Theory of Stakeholder Protection. *Jura*, 16. évf., 1. sz., 67–76.
- Kecskés András (2011): *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. HVG-ORAC, Budapest.
- Kecskés, András (2016): The Sarbanes-Oxley Act from a Legislative Viewpoint. *Theory and Practice of Legislation*, Vol. 4, No. 1, <https://doi.org/10.1080/20508840.2016.1148315>.
- Kecskés András – Ferencz Barnabás (2017): Szirénhangok a Rajnán. *Iustum Aequum Salutare*, 13. évf., 1. sz., 107–125.
- Kecskés, András – Halász, Vendel (2013): *Stock Corporations. A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*. HVG-ORAC – Lexis Nexis, Budapest–Wien.
- Klappstein, Verena (2013): Directors' Duties and Liability in Germany. In: *Annex to Study on Director's Duties and Liability prepared for the European Commission DG Markt*. Eds. Carsten Gerner-Beuerle et al., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-reports_en.pdf).
- Laidvee, Nele (2013): Directors' Duties and Liability in Estonia. In: *Annex to Study on Director's Duties and Liability prepared for the European Commission DG Markt*. Eds. Carsten Gerner-Beuerle et al., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-reports_en.pdf).
- Liao, Carol (2012): Corporate Governance Reform for the 21st Century: A Critical Reassessment of the Shareholder Primacy Model. *Ottawa Law Review*, Vol. 43, No. 2.
- Machan, Tibor R. (2017): Stakeholder vs. Shareholder Debate: Some Skeptical Reflections. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, Vol. 9, No. 1, 7–13, <https://doi.org/10.22381/CRLSJ9120171>.
- Millon, David (2013): Shareholder Primacy in the Classroom After the Financial Crisis. *Journal of Business & Technology Law*, Vol. 8, No. 1, 191–195.
- Papp Tekla (2009): Corporate Governance – Társaságirányítási rendszerek. In: *Acta Conventus de Iure Civili*, Tomus X. Szerk. Papp Tekla, Lectum Kiadó, Szeged, 185–200.
- Piketty, Thomas (2015): *A tőke a 21. században*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Rahim, Mia Mahmudur (2011): The „Stakeholder Approach” to Corporate Governance and Regulation: An Assessment. *Macquarie Journal of Business Law*, Vol. 8, 304–325.
- Roe, Mark J. (1999): German Codetermination and German Securities Markets. *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 5, No. 2, 199–212, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.10578>.
- Sprague, Robert, J. D. – Lyttle, Aaron J. (2010): Shareholder Primacy and the Business Judgment Rule: Arguments for Expanded Corporate Democracy. *Stanford Journal of Law*, Vol. 16, No. 1, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1647002>.
- Springer, Jonathan D. (1999): Corporate Constituency Statutes: Hollow Hopes and False Fears. *Annual Survey of American Law*, Vol. 85, 85–124.
- Stout, Lynn A. (2002): Bad and Not-so-Bad Arguments for Shareholder Primacy. *Southern California Law Review*, Vol. 75, No. 5, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.331464>.
- Stout, Lynn A. (2013): On the Rise of Shareholder Primacy, Signs of Its Fall, and the Return of Managerialism (in the Closet). *Seattle University Law Review*, Vol. 36, No. 2, 1169–1185.

*Halász Vendel: A stakeholder elmélet és megjelenése az európai államok...*

- Study on Directors Duties and Liability* (2013): prepared for the European Commission DG by Carsten Gerner-Beuerle, Philipp Paech, Edmund Philipp Schuster, London, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/board/2013-study-analysis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/board/2013-study-analysis_en.pdf).
- Velasco, Julian (2010): Shareholder Ownership and Primacy. *University of Illinois Law Review*, No. 3, 897–956, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1274244>.
- Wallman, Steven M. H. (1991): The Proper Interpretation of Corporate Constituency Statutes and Formulation of Director Duties. *Stetson Law Review*, Vol. 21, No. 1.
- Zhao, Jingchen (2014): The Curious Case of Stakeholder Theory: Calling for a More Realistic Theory. *International Trade and Business Law Review*, Vol. 17, No. 1.

*István Bukovics*

# The “Good State”: Outline of the Last Three Years of Research



## *Summary*

The vision behind the research aimed at the paradigmatic approach of a “Good State” can be summed up in a single sentence as follows: on the basis of the “Good State” concept, defined by the Magyary Programme, a theoretical state model can be elaborated using IT tools. The model determines certain generic concepts of the state, with mathematical and logical accuracy. Then they can be implemented *in silico* (i.e. with direct IT tools exceeding traditional mathematical concepts) and related fundamental statements can be proven. During our multi-year research we sought, and (partly) found, constructive answers to such (political and philosophical) questions as how it is possible to optimally satisfy the moral and teleological needs of a self-regulating, self-driven, self-organizing society by rational means (in a clearly defined sense). This programme cannot be realized merely on a judicial – jurisprudential, political and scientific – basis, a more exact scientific establishment is needed. The approach of political science is shaped by law, although there is an antagonistic contradiction between the approach of jurisprudence and that of exact sciences. We are looking for the answer to this question using a computer program. In contrast to the ambitions of the “Good State” Research Shop (GSR), we focus on a better understanding of the concept of a “Good State”, while its measurement is beyond the scope of our research. We hope to improve understanding the concept of a “Good State” with the help of computer modelling and logical explication. Accordingly, this paper is an alternative to the GSR approach and the two methods can profit from each other and the “Good State” from both. Thus, we share the goal but have different methods.

**Keywords:** Good State, sustainability, Magyary Programme, public good, needs

---

DR ISTVÁN BUKOVICS, DSc, Professor, National University of Public Service, Head of Doctoral School of Public Administration Sciences (bukovics.istvan uni-nke.hu).

## INTRODUCTION

This essay aims at surveying certain research results concerning the codification methods of the “Good State” on the basis of principles laid down in the interpretation framework of the Magyary Programme (KIM, 2012). These methods are characterized by the fact that they rely on basic mathematical and logical routine, while applying IT tools to *improve understanding* the Good State. We expect better understanding of the concept of “Good State” through computer modelling and logical explication.

Its aim is twofold: On the one hand the presentation and application of a pattern of thinking based on symbolic logic that serves, through processing legislative knowledge, as a reference framework, a model, a paradigm and a decision-making strategy for the concept of the Good State and (on that basis) its sustainability. Its theoretical conditions are included in the conceptual system of symbolic – or formal – logic.

Furthermore, its aim is to propose a definition and to evaluate valuable and interest-free indicators applicable in public administration and suitable for the characterization of sustainability and more precisely the given condition and sustainability of the Good State. Its technical preconditions are provided by direct, computer-based model creation – called *in silico* approach –, which also this expands the theoretical toolbox.

Thus it attempts at laying the scientific foundations of all the activities of the State which characterize the conditions of a Good State (in other words, the good condition of a state) precisely (in a formal and exact way), facilitate its evolution and ensure its sustenance. The applied method is IT (computer-based, *in silico*) model generation.

On the other hand: another aim of this paper is to contribute to the exact theory of the Good State. A critical evaluation is given of definition of the “Good State” (as given in the Magyary Program), it is clarified, and the foundations of a theoretical model for an *in silico* sustainable state are elaborated.

The Magyary Programme gives the definition of the “Good State” as follows: “A state is considered to be good if it serves the needs of individuals, communities and enterprises in the interest and within the bounds of public good in the most appropriate manner.”

The definition of public good includes the following:

- The state creates a balance between the countless interests and needs in an equitable and fair way, and for this end it ensures claims enforcement and provides protection;
- The state proceeds with proper responsibility to protect and pass on inherited natural and cultural goods;
- The only self-interest of the state is to be able to enforce the two previous elements of public good under all circumstances and efficiently, that is, the state creates an efficient rule of law, including functioning institutions, respect for the rights of individuals and communities, and accountability.

The most appropriate manner may result in different emphases on different areas

of state operation, since on the one hand efficiency and national interest are the main catchwords in public administration, and on the other hand, in jurisdiction the power of the enforceable right and equitableness are the primary considerations, naturally, with the proviso that these expectations are mutually made in the other sector.

In the period of a world economic crisis and markedly narrow resources, it should be highlighted that universal absolute good can hardly be achieved at a state level, even if the individual community interests are met exclusively, no matter how emphatic they are. Most significant failures in the development of the historical Hungarian state happened because the state followed, allowed or led movements determining the aim and frame of its operational objectives in the wrong direction or at the wrong pace. This historical experience, the democratic electoral expectation and conscious self-development of the state justify the need for the complete cognizability, measurability and evaluation of the state and its operation.

It is an evolutionary outcome that for the majority of people unknown things are frightening, that is in no case necessarily good. The Good State is cognizable, its citizens can find their ways about it, and therefore the step preceding the first one is to describe and present what we mean by “good” and “easily understandable”.

## GUIDELINES

This paper is based on the following guidelines:

– All the rules have to be in harmony with the system of criteria for a Good State, as it is laid down in the Magyary Programme. This is why it is – directly or indirectly (in the figurative and colloquial sense of the words) – included in the common part of all laws.

– The concept of the Good State, as laid down in the 2012 Magyary Programme, can be *explicated*. This means that it is definitely decidable by means of exact mathematical and logical means whether the joint existence or absence of the risk factors within the scope of law enforcement<sup>1</sup> is a necessary and sufficient condition of the achievement of the Good State.

– The analysis of the economic, financial and political effects of any logically possible *tightening* and *loosening* (as defined exactly below) of the explicated *juridical representation* of the Good State (understood in the above-specified way) can be theoretically described.

The first level verbal explication (“professional declaration”, “fault tree”, “explicative reading”) of the supposed juridical representation of the Good State on the basis of the concept of the Magyary Programme, according to the paradigm of the logical risk theory, see (Bukovics, 2007) is, in my view, as follows: Any state is good if, and only if, the following conditions are satisfied:

(1) It serves the needs of individuals in the interest of the public good in the most appropriate way.

(2) It serves the needs of individuals in the frame of the public good in the most appropriate way.

(3) It serves the needs of communities in the interest of the public good in the most appropriate way.

(4) It serves the needs of communities in the frame of the public good in the most appropriate way.

(5) It serves the needs of enterprises in the interest of the public good in the most appropriate way.

(6) It serves the needs of enterprises in the frame of the public good in the most appropriate way.

The question is: *How is a Good State created* (at least in principle, as a logical consequence of something that we do not know but want to know) merely by the satisfaction of needs (in the interest and in the frame of the public good)? The Magyary Programme gives the cleverest possible answer to this question. The Good State is *by definition* the state satisfying needs. (The state, according to the Magyary Programme, “becomes good if” its operation satisfies needs.). As for me, I consider this answer as mere demagogy. Following a proper definition of the concept of the “public good”, I prove that the satisfaction of needs logically entails public good.

#### BASIC DEFINITIONS AND ASSUMPTIONS

On the definition of sustainability: Sustainability and sustainable development are very trendy, frequently used, partly discredited concepts. Their essence is the ambition to permanently follow a development trajectory without exhausting the reserves and opportunities of subsequent modes of existence. The principal problem with the interpretation of sustainability is that currently decision-makers widely use the term for simply following the trajectory marked out by them and eliminating any obstacles that get in their way. This is how the concepts of “sustainable development” or “sustainable mobility” are made, in Hungary and abroad, with content that has little to do with the original concept of sustainability. In contrast to this, sustainability is meant to express that objectives must not be freely chosen in any dimension or sector, rather – due to complicated system correlations – they should remain within certain boundaries.

In addition to the above, recent debates have concerned the concepts of development and growth. The term “science of sustainability” was coined to relieve tension. In essence, its message is for the poor is to let everybody share at least as much as needed for basic human needs, while for the rich the implication is to adopt more modest and more economical lifestyles and consumption habits.

If we are to analyse the concept of sustainability in the context launched in the book *The Limits to Growth*, published on the initiatives of the Club of Rome and explained in the Brundland Report entitled *Our Common Future*, then out of the two fundamental semantic contents of the word “sustainability”, we have to reject “sustainable development” to the benefit of “sustainable function” (manner of operation, manner of existence, quality of life). As an example let us highlight the state and its operative system, public administration, since sustainability processes are implemented primarily through the latter.

As a starting point we accept the fact that analysing sustainability in this sense means to examine the necessary and sufficient conditions of sustainability. It is insufficient to examine sustainability itself. Social expectations require feasible and practical methods (procedures, techniques, laws, strategies) for the maintenance of global functions. How maintaining the functions of a system can be technically grasped (including the entire human society and all its essential concerns)? In our opinion through suitable institutions and actions.

The concepts “institution” and “action” are not exact enough to allow treatment by strictly theoretical means (especially by mathematical logic and information technology). Colloquial language is completely unsuitable for this purpose, and even the technical lingo of public administration or jurisdiction are inappropriate.

Thus a satisfactory answer to the general question of how to maintain system operation can only be given if it also includes information on the operation of the institution and the way of the measurement. In this regard we can hardly say more than the system (that must be functionally maintained) should work well to ensure that suitable measures serve the elimination of undesirable events concerning the system. In this context we may replace the term “well-functioning” by “acceptable”. A system is acceptable if its undesirability can be refuted. When can a system be considered to work well? In our opinion, not in a faultless condition (although logically faultless function is of course a sufficient condition of well-functioning). Since, however, such systems do not exist (and according to certain approaches it is proven that they cannot exist), for a substantive answer to this question only one possibility is left: institutions should be established and actions should be taken for the permanent handling of system dysfunctions. Dysfunction management means prevention and/or aversion of undesirable events (Bukovics, 2013).

It follows from the above that the theoretical foundation of functional sustainability requires the elaboration of a theory that does not proceed from *describing* processes (whether natural or artificial) but defines *rules* and *actions* which must be observed and implemented under given circumstances to achieve the objective set. In other words, a *normative* rather than a *descriptive* theory is expedient. For merely technical purposes I call the model used for this theory a “game model” and describe it as follows.

## THE GAME MODEL

### *State and Market*

The model considers the legislative process as a *game* between the “State” and the “Market”. The State is a risk system. Risk systems cannot exist without *risk factors*. The “Market” is the *IT representation of the risks of the state*.

The game is *modelled* as a sequence of steps made alternately by the two players. A step is a sequence of actions performed by one of the parties and made between two consecutive actions of the other party.

*Logical risk analysis: fault tree method*

The classical method of a “probabilistic risk analysis” has been modified and given the name “logical risk analysis” (Bukovics, 2007). The negation of Good State is considered as the core (undesirable) event. This means that the *non-satisfaction* of the system of necessary and sufficient assumptions must be analysed, i.e. the non-satisfaction of any of the assumptions leads to non-accomplishment of the Good State (more precisely, of the good condition of the state). Negation of the assumptions appears in the juridical representation of the Good State in an *or* form, i.e. in a *disjunctive* relation.

An adaptive codification is possible because conjunctive and disjunctive relations equally occur in the course of the iterative explication of the system of assumptions. From the point of view of jurisdiction, transforming a conjunctive group of assumptions into a disjunctive one means *tightening*, while transforming a disjunctive group of assumptions into a conjunctive one means *loosening* (Bukovics, 2007; 2015).

*Strategies and tactics*

The direct aim of the “State” (of course merely in the model) in all cases is to *passivize* the active fault tree (core event). The expression “active fault tree” is a technical term which means that the system is in a *micro-state* condition, with the logical consequence that the “Not a Good State” statement proves to be mathematically true.

The State (due to the basic hypotheses of the model) does not have the option to change the micro-state, because it depends on the behaviour of the “Market”. Due to the underlying hypothesis of the model, the State does not intervene into the processes of the market.

One of the variants of the explicate of the basic legal rule may be as follows:

The State is *not in a good status* if and only if

- (1) It serves the needs of individuals in the interest of public good not in the most appropriate way, or
- (2) It serves the needs of individuals in the frame of public good not in the most appropriate way, or
- (3) It serves the needs of communities in the interest of public good not in the most appropriate way, or
- (4) It serves the needs of communities in the frame of public good not in the most appropriate way, or
- (5) It serves the needs of enterprises in the interest of public good in the most appropriate way, or
- (6) It serves the needs of enterprises in the frame of public good not in the most appropriate way.

A logical modification of this explicate may be the following:

The State (is) not in (a) good (status) if and only if

- (1) It serves the needs of individuals in the interest of public good not in the most appropriate way, or



(2) It serves the needs of individuals in the frame of public good not in the most appropriate way, or

(3) It serves the needs of communities in the interest of public good not in the most appropriate way, and

(4) It serves the needs of communities in the frame of public good not in the most appropriate way, or

(5) It serves the needs of enterprises in the interest of public good in the most appropriate way, or

(6) It serves the needs of enterprises in the frame of public good not in the most appropriate way.

“*Logical modification*” means that the logical type of an explicate /in this present case under section (3)/ is changed, so the disjunction (indicated by the word “or”) is changed to a conjunction (indicated by the word “and”). The synonym of “logical modification” is “operation changing step”.

The provable consequence of the model is that in the general case one single operation changing step may not result in the head event becoming passive (passivating). It is especially striking when – as in the paper (Bukovics, 2013) – if the original (operation) chain OAAAAAAAAAAAAAAAAAAAAA (that is, in which the one single component is disjunctive) is effective. Since it cannot be *unmitigated*, because its only possible mitigation is the clear AAAAA...A, it leads to a chain which is justifiable by calculation: *quorum-free*, so it is not applicable for legitimation by voting.

## THE STATE SUBSTRATUM MODEL

The State Substratum model is a model construction (a computer program), which allows the study of society and the most elementary manifestations of the state in a trustworthy (verifiable) way. The State Substratum is formally a cellular automation model (Wolfram, 2002). The State Substratum model is a neighbouring cell automation (Riguet, 1976). The number of elements is (cells)  $N=2^{16}$  (=65 736). The number of stages is  $n=16$ . Each element has four neighbours. The *transition function* is “majorant copying”<sup>2</sup>. Its precise mathematical definition has been given in hundreds of publications since Neumann (Neumann, 1966). In this case the emphasis is not on the theoretical construction, but on its *interpretation*, on the study and introduction of the *emergent* (“emerging from nothing”) structures and functions facilitating the better understanding of the creation of the state concept model (moreover, even its modifiability, see Koronváry, 2009:30, 58, 64).

The State Substratum model is a structure in which an opportunity (but not a necessary *fulfilment*) is provided for each agent, without an exception, that make the state (individuals, institutions, organizations) to satisfy their needs. The question– and in this study a fundamental question – is whether such a system is capable of self-organization, especially of a beneficent, improving, self-developing and self-perfecting development. If yes, it should reasonably be taken into consideration in the theory and practice of the state.

In the State Substratum model, the state (its substratum) consists of the population of individuals (*agents*) and *cells*, respectively, in – at the moment – interchangeable roles. Satisfaction of the needs of each single individual (cell) is manifest in the fact that if in its neighbourhood there is another individual that exceeds its condition by at least a minimum, then (and only then) the individual takes (copies, replicates) this stage. In short, the individual “converges” or closes the gap.

This is to model – in the first approach – the satisfaction of a need.

Chaos (in this case the random population) is capable of a very intensive self-organization. The lesson is that *disorder* – which seems to be most unmanageable and therefore most unreliable concept – can form the logical basis of the most exact concepts. To this end, it is sufficient to force chaos (by a simple iteration) to follow only one rule: the *majorant rule*. Its apparent content is: the job of the state is – above all and pre-eminently – to satisfy the demands (justified needs) of its citizens and to ensure the satisfiability of these demands.

#### THE NEED FOR PARADIGM CHANGE

The aim of the State Substratum model is to demonstrate how the model *theoretically* responds to random effects. In this model the “State” and the “Market” are abstractions. The „Market” is the set of risk factors disturbing the operation of the „State” as a risk-assuming agent. The model describes the interaction of these two abstract entities. Its interpretation is the behaviour of the State represented in the model by a random number generator. The presumed decisions of the State is modelled by the logical types of the variants of statutory regulations.

The *model application* constituting an inseparable part of the model (software package<sup>3</sup>) determines the counteraction of the “State” in response to each d-step of the “Market”, i.e. to each micro-state which is at a d-distance from the dangerous micro-zone. The aim of the counteraction is always the designation of a passive (macro-state) Principal Chain.

Due to the plurality of interpretation inherent in the nature of the subject, there may be parallel paradigms in social sciences. It follows from this, that the problem of the Good State demands a *paradigm shift*.<sup>4</sup>

The catchwords Change–Effect–Response pave the way to the automation theory, which – combined with the *in silico information technology* – offers the new paradigm. Disregarding a narrow, specific interpretation of the Change–Effect–Response project (environment protection, *climate-strategic*, climate political etc.), it is promptly clear that the Change–Effect–Response concept easily translates into modelling the operation of the State.

#### *Change*

In this model, the concept of *change* is interpreted as change in the micro-state of a system, and the micro-state of a system is defined as the total of the active prime events in the fault tree of the system.

If the state is in a passive macro-state and there is no change in the micro-state (output of prime events) then the State does not change its macro-state, therefore no new legislative proposal of the State will replace the actual law.

A change in the micro-state has a significant and exceptionally complicated, often, *counter-intuitive* effect. The theory can and wishes to give a fair reconsideration of this phenomenon.

### *Effect*

An *effect analysis* is conducted if *the micro-state changes*. As a first step, this includes the careful differentiation of four fundamental concepts, and decides which of the following (2.1–2.4) disjoint cases comes true:

– *Partial macro-state deterioration*: Due to the *effect* of the micro-state change, the (undesirable) core event (of the fault tree) of the system turns from passive into active and certain indicators of the state *deteriorate* while others improve.

– *Partial macro-state improvement*: Due to the *effect* of the micro-state change, the (undesirable) core event (of the fault tree) of the system turns from active into passive and certain indicators of the state improve while others deteriorate certain indicators of the state *improve*, others deteriorate.

– *Total macro-state improvement*: Due to the *effect* of micro-state change, the (undesirable) core event (of the fault tree) of the system turns from active into passive and each indicator *improves* or at least does not deteriorate.

– *Total macro-state deterioration*: Due to the effect of micro-state change, the (undesirable) core event (of the fault tree) of the system turns from passive into active and each indicator *deteriorates* or at least does not improve.

### *Response*

The *response* given to the effect of a micro-state change is always the result of some kind of a *decision*. A rational decision is made if, due to a micro-state change, the *multi-optimal* passive macro-state is in place. This means a passive macro-state, which is the *supremum* of itself. Verifiably there are always micro-states for which, in principle, it is impossible to respond with a passive legal macro-state.

At this point a political decision is made. This means that the algorithmic theory of legislation does not make the political decision unnecessary, but proves exactly its necessity, helps the decision maker to attain the *learned intuitive level*, where the limits of constrained rationality can be treated. It proves furthermore the importance and place of manual control against that in political rhetoric the phrase “manual control” is generally burdened with a negative connotation.

This theory gives a kind of method to reveal the correct relation of manual and mechanical control, so the complementing relation of objective and subjective decision.

## MULTI-OPTIMALITY

In the game model the realization of “Good State” always means the passivation of the core event of the fault tree corresponding to the actual law variant. This happens through the passivation of one of the strong points (more exactly: of all prime events of the given strong point). Each prime passivation obviously has an expense and time need. Since these change from prime to prime, it does matter, whether the cheapest (which is the one with the smallest cost), the fastest (which is the one with the smallest time need), or the shortest (which contains the fewest prime events) strong point is passivated.

The fundamental question arises: the question of *multi-optimality*. In order to formulate the question we have to introduce a new *term*, the concept of *Franklin indicators*. “Franklin indicators” is the collective name for the passivation costs and time of the cheapest, fastest and shortest strong points, respectively.

The fundamental question of the *multi-optimality* of Franklin indicators is, whether there exists a law variant whose all Franklin indicators belonging to its operation chain are minimal.

The game model and its theory results in the main statement that the answer is “yes”.

## OUTLOOK

In this model the specific property of the problem – as against the general practice of fault tree method – is that here prime events cannot be connected to events, activities falling within our competence (so within the competence of the state). In this case the outcome of the prime event depends on an abstract “Market” entity supposed to be rather *ideal typical*. Concerning this we supposed only that the events of the Market, as risk factors of the operation of the State, are functioning as *failure sources*.

At the moment we have no operable explanation relating to how we could attach cost and duration to the prime events of the Market in a reasonable and measurable way.

## NOTES

- <sup>1</sup> The definition of a risk factor falling within the scope the law enforcement should not be confused with the concept of a risk factor belonging to the competency of law enforcement.
- <sup>2</sup> AIM-SORS modell, lásd Bukovics, 2007.
- <sup>3</sup> More details are available on the application on the following mail address: bukovics.istvan@uni-nke.hu. The user guide of the application includes the necessary theoretical base.
- <sup>4</sup> The concept of “paradigm” is used in such a meaning how I expressed it in my thesis (Bukovics, 2007, Section 1.5, 19).

REFERENCES

- Bukovics, István (2007): *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmaticus elmélete*. MTA-doktori értekezés, Budapest.
- Bukovics, István (2013): A fenntartható közigazgatás elmélete. *Polgári Szemle*, Vol. 9, No. 3-6.
- Bukovics, István (2015): A „jó állam” algoritmikus elmélete. *Polgári Szemle*, Vol. 11, No. 1-3.
- KIM (2012): Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Koronváry Péter (2009): *Rendszertan*. ZMNE, Budapest.
- Neumann, John von (1966): The Theory of Automata. In: *Theory of Self-Reproducing Automata*. Ed. Arhur W. Burks, University of Illinois Press, Urbana–London.
- Riguet, Jacques (1976): *Automates cellulaires a bord et automates Codd-ICRA*. Comptes Rendus de l'Academie les Sciences de Paris. Magyarul: *Sejtautomaták*. Szerk. D. Takács Viola, Gondolat Kiadó, Budapest, 1978.
- Wolfram, Stephen (2002): *A New Kind of Science*. Wolfram Media, Champaign.

*Pataki János István*

# A bírósági végrehajtás és a sérelemdíj

## Judicial Enforcement and Compensation for Emotional Distress



### *Összefoglalás*

A sérelemdíj bevezetése a magyar jogrendszerbe bizonyos tekintetben új állapot jelent a személyiségi jogok tekintetében. A bírósági végrehajtás jogintézménye az állami, elsősorban vagyoni kényszer alkalmazása okán ütközőpontot képezhet a sérelemdíjjal mint polgári jogi szankcióval. Mivel az egységes és következetes bírói gyakorlat még nem alakult ki, ezért jelen írás a sérelemdíj és a bírósági végrehajtás összefüggéseit vizsgálja.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** K10, K15, K36, K38, K42

**Kulcsszavak:** polgári jog, sérelemdíj, bírósági végrehajtás

### *Summary*

In some respects, the introduction of compensation for damages for emotional distress (or other non-material grievances) places personal rights on a new footing. The system of judicial enforcement, mostly because of its reliance on government force, primarily force related to assets and property, may come into conflict with damages for emotional distress (or other non-material grievances) as a civil rights penalty. Since a unified and consistent court practice is not yet in place, this study examines the correlations between damages for emotional distress or other non-material grievances, and the system of judicial enforcement.

---

DR. PATAKI JÁNOS ISTVÁN, végrehajtási jogi szakjogász, ügyvéd (patakiugyvediroda@gmail.com).

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** K10, K15, K36, K38, K42

**Keywords:** civil rights, compensation for emotional distress, judicial enforcement

---

## BEVEZETÉS

A nem vagyoni kártérítés helyett a sérelemdíj jogintézményét a 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről (Ptk.) vezette be.<sup>1</sup> Az új szabályozás értelmében az, aki személyiségi jogainak megsértéséből eredően kárt szenved, és amennyiben bizonyítja a jogsértés tényét (egyéb joghátrányt nem kell bizonyítania), a jogellenesen okozott károkért való felelősség szabályai szerint követelheti a jogsértőtől kárának megtérítését. Két álláspont létezett/létezik arról, hogy a nem vagyoni kártérítés a felelősségi jog egyik alakzatát képezi, vagy önálló, sui generis tényállásként a személyiségi jogok megsértésének szankciója (Osztovits, 2014:338). Az új Ptk. hatálybalépése a jog eszközével eldöntötte a két nézet közötti vitát, de újabb kérdéseket is generált. Mindenesetre a Ptk. értelmében a sérelemdíj kettős funkciót lát el: egyrészt kompenzációs szerepet tölt be a személyiségi jogsérelem tekintetében, másrészt magánjogi büntetésnek tekinthető a hasonló jogsértések megelőzésének céljával.<sup>2</sup>

A 2015. évi CVII. törvény (a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról) 6. §-a 2015. szeptember 30. napi határidő tűzése mellett akként módosította a Vht. 236. § (2) bekezdését, hogy a végrehajtó köteles legalább harmincmillió forint értékű felelősségbiztosítást kötni, és azt a működése alatt fenntartani kártérítés, illetve a sérelemdíj fedezetére. A Ptk. 6:549. §-a és a Vht. 236. § (1) bekezdése pedig ezzel összhangban a végrehajtó felelősségének szabályrendszerét módosította.<sup>3</sup> A Vht. 240/D. § (1) bekezdése kimondta továbbá, hogy „az önálló bírósági végrehajtó-helyettes bár önállóan foganatosíthat eljárási cselekményeket, de a tevékenységéből esetlegesen eredő kártérítési, illetve sérelemdíj iránti igényeket a végrehajtóval szemben kell érvényesíteni”, valamint a Vht. 241. § (4) bekezdése lényegében a végrehajtójelölt által végzett tevékenységre is kiterjesztette a végrehajtó ilyen irányú felelősségét.

## A SÉRELEMDÍJ

A személyiségi jogok megsértése esetén a Ptk. szankcióként nevesíti a sérelemdíjat. A Ptk. szabályozási rendszere összhangban van az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetében foglaltakkal.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában kimondja, hogy „az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható”. Ugyanakkor a jogellenesség tekintetében kivételként kell kezelni többek között azokat az eseteket, amikor jogszabályi felhatalmazás alapján kerül sor olyan cselekményre, amely sérti más személyiségi jogait. További probléma-

ként jelentkezhet a későbbiekben az, hogy a személyiségi jogoknak a Ptk. 2:43. §-ban felsorolt, nevesített listája nem taxatív jellegű, hanem exemplifikatív, azaz további személyiségi jogok alakulhatnak ki.<sup>5</sup> A sérelemdíj fogalmához kötődő személyiségi jogok felsorolása tehát nem kizárólagos, mert természetesen nem lehetséges minden, az embert hátrányosan érintő immateriális károsodást nevesíteni. A bírósági végrehajtás oldaláról pedig ezzel párhuzamosan jelentkezik az a kétségtelen tény, hogy minden egyes végrehajtási ügy egyedi a maga vonatkozásában.

A bírósági végrehajtás foganatosítási szakaszában egyértelmű és evidens módon találkozunk pl. a magántitok, a személyes adatok védelme, a magánlakáshoz és a jogi személy céljaira szolgáló helyiségek védelméhez való jog stb. fogalomköre által meghatározható személyiségi jogokkal. A kérdéskörhöz közvetlenül kapcsolódóan ki kell emelni az Alaptörvénynek a tulajdonhoz, a gazdasághoz, az emberi méltósághoz és az információs önrendelkezési joghoz kapcsolódó rendelkezéseit. A törvények szintjén a Ptk., a Vht. és a 2011. évi CXII. (Infotv.) törvény vonatkozó rendelkezései irányadóak. Ténykérdés, hogy a bírósági végrehajtó a részére nyújtott törvényi felhatalmazás alapján gyűjt és kezel olyan adatokat, amelyek a személyes adatok körébe tartoznak. Teszi mindezt az adatgyűjtés és az adatkezelés célhoz kötöttsége alapelveinek betartásával, hiszen az adatgyűjtés és adatkezelés számára, mint a bíróság hatáskörében eljáró adatkezelő számára, a vonatkozó kötelezettségeinek teljesítése céljából szükséges eljárási elemek sorozata, valamint egy harmadik személy (végrehajtást kérő) jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges. A 20/1990. (X. 4.) AB határozat kimondja, hogy „a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. A vagyona vonatkozó adatok az ember magántitkát képezik, és személyes adatának minősülnek. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog törvényi korlátozása csak abban az esetben minősíthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmányban a korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek”. A Vht. 225. § (2) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtó eljárása – mint polgári nemperes eljárás – a bíróság eljárásával azonos,<sup>6</sup> vagyis a bírósági végrehajtás a bírósági eljárás része, és mint ilyen, közhatalmi tevékenységnek minősül. Az alapvető jogok biztosának jelentései azt állapítják meg, hogy a bírósági végrehajtó az eljárása során – hasonlóan a közhatalom alapján eljáró közigazgatás működéséhez – közhatalmat gyakorol.<sup>7</sup>

A sérelemdíj megítélése kapcsán feltétlenül kiemelendő az, hogy az igény megalapozottságának megállapításához elegendő mindösszesen a jogsértés tényének megállapítása, és nem szükséges a sértettet ért hátrányok bizonyítása, így a bizonyítási teher a hátrány tekintetében a kötelezettet terheli, azaz megfordul. A sérelemdíj mértékének meghatározása kapcsán nagyon fontos továbbá az a törvényi rendelkezés, amely szerint „a sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg [Ptk. 2:52. § (3)]”. Itt kell és lehet megvizsgálni a kötelezett kimentésének lehetséges elemeit, a sértettet ért hátrány bizonyíthatóságát és annak mértékét, a jogsértés súlyát, a felróhatóságot, az esetleges ismétlődést és annak jellegét, valamint a jogsértés egyéb hatásait,



illetve a bíróságoknak el kell határolnia az érintett jogesetet az ún. bagatell ügyektől<sup>8</sup> is, a Ptk. kártérítéseknel alkalmazott szabályrendszerének figyelembevételével. Az elhatárolás és a bírói mérlegelés<sup>9</sup> további dimenzióját képezi, hogy adott esetben „a felperes köteles bizonyítani, hogy a kereseti tényelődés szerinti sérelmet okozó magatartás valóban megvalósítja a személyiségi jogsértést, és azt az alperesként megjelölt személy követte el. A személyiségi jog megsértésétől meg kell különböztetni továbbá az ennek a szintjét el nem érő, szubjektív érzéseken alapuló érdeksérelmeket is”.<sup>10</sup> A bírósági végrehajtással kapcsolatos esetekkel összefüggésben nem lehet figyelmen kívül hagyni, sőt kifejezetten vizsgálni kell a bírósági végrehajtásra vonatkozó speciális és egyedi felelősségi szabályrendszer zömében kogens jelleggel bíró előírásait, különös tekintettel a kimentési és felróhatósági okokra, ideértve a Ptk. 1:4. § (1), 6:519. §, 6:520. § d), 6:521. §-ban<sup>11</sup> foglaltakat is. A bírói gyakorlat szerint a személyiségi jogok is csak a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének betartása mellett érvényesülhetnek. Azok gyakorlása tehát nem sértheti mások jogait és törvényes érdekeit.<sup>12</sup>

Nagyon leegyszerűsítve, érdekes kérdést vehet már az is, hogy a bírósági végrehajtás, amely jogintézmény a szinguláris vagyoni végrehajtás fő útjának tekinthető, és ebből a tényből adódóan elvileg mondhatjuk, hogy a társadalom létének és berendezkedésének alapját képező tulajdoni és a tulajdonjogi rendszerének mint a társadalom alapkövének egyik jogintézménye állhat szemben egy, az Alaptörvény által nevesített garanciális védelem alá vont személyhez kötődő szubszidiárius alapjoggal. Mi volt előbb, a tyúk vagy a tojás? Maga a végrehajtás nem új keletű intézmény, hanem az egyik legősibb, magának az emberiség fejlődésének a törzsekbe való rendeződésekor már csírájában megjelenő vagyoni intézménye volt a meglévő birtokmányokra nézve, amely őszállapotú végrehajtás a közösen megtermelt javak elosztásának kikényszerítésére szolgált. Tárgan értelmezve tehát a legelemibb és legminimálisabbnak tekinthető társadalmi berendezkedés, társadalmi kultúra kialakulása, a tulajdon, a közös tulajdon, a magántulajdon megjelenése óta beszélhetünk valamilyen végrehajtási (szokás) jogról, végtére is a tulajdon a mindenkori társadalmak egyik legelemibb intézménye,<sup>13</sup> a végrehajtás és a tulajdon pedig ebből a kontextusból nézve elválaszthatatlan fogalompárt alkot.

## A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÁS

A bírósági végrehajtó számára a Vht. 1. §-ban meghatározottak („A bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani.”) nem lehetőségként, hanem kötelezettségként jelentkeznek.<sup>14</sup> A Vht. indokolásának értelmében: „A bírósági határozatokban és egyéb okiratokban foglalt követelések érvényesítése, kötelezettségek kikényszerítése bírósági végrehajtás útján történik, melyet – mint polgári nemperes eljárást – a Vht. szabályoz. A bírósági végrehajtás hatékony működése nemcsak a konkrét ügyekben született bírósági határozatok érvényesíthetőségéhez szükséges, de fontos szerepe van a jogbiztonság, a teljesítési fegyelem erősítésében, ennél fogva pedig a jogviták kialakulásának megelőzésében is.” Mindez

azt bizonyítja, hogy a bírósági végrehajtó eljárása, az alkalmazott eljárás foganatosítási elemei a bírósági végrehajtótól a jogalkotó és a bíróság által elvárt magatartások. A bírósági végrehajtási eljárás célja, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének hiányában, a bírósági határozatokban, a törvény által meghatározott egyéb okiratokban foglalt követelések teljesítését kényszerintézkedésekkel biztosítsa. A bírósági végrehajtás foganatosításának sajátos rendjéhez hozzátartozik az is, hogy amennyiben az adós távolléte miatt a végrehajtható okiratot nem lehet átadni az adósnak, a végrehajtó az adós távollétében kezdi meg eljárását.<sup>15</sup> A bírósági végrehajtó egyik kötelezettségeként az eljárás foganatosítási szakaszában helyszíni eljárási cselekmény lebonyolítása válhat szükségessé a fokozatosság alapelveinek betartása eredményeképpen. A végrehajtó helyszíni eljárási cselekményeinek foganatosítása kiemelkedően nagy fokú konfrontációs kockázati jellemzővel bír. A helyszíni eljárás realizációja során a végrehajtó jogosult és köteles a Vht. által tételesen meghatározott kényszerintézkedések megtételére. Ugyanakkor a végrehajtó a helyszínen tapasztaltak alapján, saját mérlegelése szerint ítéli meg az alkalmazandó kényszerintézkedések szükségességét. A Vht. a helyszíni eljárás foganatosítása során a végrehajtó számára megfelelő eszközrendszerrel biztosít feladatainak elvégzéséhez. A végrehajtási helyszíni eljárási cselekmények foganatosításakor az adósnak – vagy a végrehajtási eljárásban közreműködésre kötelezett más természetes személynek vagy szervezet tagjának – a törvény által előírt kötelezettségei jelentkeznek. A helyszíni eljárás lefolytatásáról a végrehajtó minden esetben jegyzőkönyvet készít, és a jegyzőkönyvnek – további törvényi garanciális elemként – kötelező tartalmi és formai követelményei vannak, amely tartalmi elemek tartalmazznak személyes adatokat is. A jegyzőkönyv másolatát a végrehajtónak át kell adnia a jelen lévő feleknek (adós, közeli hozzátartozó, valamint ideértendő a végrehajtást kérő is). Ha az adott konkrét végrehajtási ügyben érdekelt felek távollétében történő helyszíni eljárási cselekmény foganatosításakor a készülő jegyzőkönyv az egyéb helyszínen tartózkodónak nem adható át, abban az esetben főszabály szerint postai úton kell kézbesíteni azt az átvételre jogosult félnek.<sup>16</sup> A helyszíni eljárás foganatosítását, eredménytelenség esetén a bírósági végrehajtó több időpontban, különböző napszakokban újra megkísérli. Nem feltétlen gátja ugyanakkor az eljárás foganatosításának, ha a kötelezetti oldalról nincs jelen érdekelt fél a helyszínen az adott időpontban.

A bírósági végrehajtás által végzett tevékenység és a kár fogalma egyedi viszonylatban van egymással. Amennyiben azt mondjuk, hogy kárnak minősül minden olyan hátrány, amely valakit valamely károsító esemény folytán személyében vagy vagyonában károsít, továbbá pluszadálék gyanánt hozzátesszük azt, hogy az 1994. évi LIII. törvény 5. § (2) bekezdése így szól: „az állami kényszer – e törvény keretei között – első sorban az adós vagyoni jogait korlátozhatja, kivételesen az adós személyiségi jogait is érintheti”, akkor szembeötlővé válik az ellentmondás. A végrehajtót érintő felelősségi, kárfelelősségi kérdések természetesen jól elhatárolhatóak abban a jogi értelemben, hogy a bírósági végrehajtó a közhatalmi jogkörében okozott kárért fennálló felelősségével kapcsolatban merültek-e fel (jogszabályi felhatalmazás és részletes jogi szabályozás jellemzik), vagy sem.<sup>17</sup> Az elhatárolást el kell végezni, mert a sérelemdíj egyrészt

nem zárja ki a jogsértéssel okozott kár teljes megtérítését, másrészt nem függvénye az egyéb kártérítésnek (Boytha, 2003). Viszont a bírósági végrehajtónak kötelezettsége – nyilvánvalóan a rendelkezésére álló törvényes eszközök felhasználásával – felderíteni az adós végrehajtás alá vonható vagyontárgyait, és ennek keretében joga, sőt ismételten csak kötelezettsége az ezekre vonatkozó információk és adatok beszerzése, valamint a törvény által előírt kötelessége a bírósági végrehajtás foganatosítási eljárási cselekményeinek – a vonatkozó határidők betartása mellett – realizációja.<sup>18</sup> Többek között a bírósági végrehajtó a „Vht. 43. §-a alapján a végrehajtás során megtekintheti és átvizsgálhatja az adós lakását és egyéb helyiségét, bármely vagyontárgyát, illetve gazdasági tevékenységével kapcsolatos iratait. Az adós lakása és egyéb helyiségei törvényi fogalom meghatározást a gyakorlat tágan értelmezi. A végrehajtási eljárási cselekmény foganatosításához nem szükséges az, hogy az adós tulajdonában álljanak az érintett helyiségek, vagy ezekbe az adós okirati úton be legyen jelentve. A bírósági végrehajtó által kötelezően realizálandó helyszíni végrehajtási eljárási cselekmény elvégzéséhez elegendő, hogy az adós abban az adott helyiségben, lakásban tartózkodjék, illetve a helyiségben, lakásban irata, az átvizsgálás körébe eső valamilyen vagyontárgya legyen. Mindezen felül a Vht. 44. §-a alapján a végrehajtó szükség esetén az adós lezárt lakását, a tartózkodási helyül szolgáló vagy egyéb helyiségét, a hozzájuk vezető bejáratot, továbbá az adós bútort vagy más ingóságát felnyithatja.” A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 162. §-a értelmében „a bírósági végrehajtó eljárása nemperes eljárás, a hatáskörében tett intézkedése mindenkire kötelező”. A Vht. 45/A. § (1) bekezdése analóg módon kimondja, hogy „a végrehajtást foganatosító bíróság 500 000 Ft-ig terjedő rendbírással sújtja az adóst vagy a végrehajtási eljárásban közreműködésre kötelezett személyt, szervezetet, ha a végrehajtásból eredő, jogszabályban foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, vagy a végrehajtást végző hatóság intézkedésének eredményességét akadályozó magatartást tanúsít”. Mindebből következően a végrehajtási eljárás foganatosítása során akár bármely harmadik személy (pl. szomszéd, a lakókörnyezet egyéb tagja, az okirati címen tartózkodó személy stb.) a végrehajtás eredményes lefolytatása céljából közreműködésre kötelezetté válhat. A bírósági végrehajtók, sajátos jellemzőkkel bíró hivataluknál fogva, az állami igazságszolgáltatási rendszer részét képezik, és mint ilyenek, közhatalmi személynek minősülnek. A jogintézmény által ellátott funkciók oldaláról vizsgálva, a bírósági végrehajtás az államapparátus része. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy „a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik”.<sup>19</sup>

Az igazságügyi miniszter az Országgyűlés előtt a végrehajtási törvény módosításáról szóló expozéjában a következő módon írta le, jellemezte a bírósági végrehajtás, a bírósági végrehajtók helyzetét és megítélését: „a végrehajtó sosem volt népszerű figura Magyarországon, gyaníthatóan persze másutt sem. A létbizonytalanságba került emberek rettegetek tőle, olyannyira, hogy valóságos negatív irodalmi hőssé vált. Ám bármennyire is népszerűtlen a végrehajtó, szükség van rá. Mert az alternatíva ennek a funkciónak a reprivatizációja lenne, pénzbehajtás, önbíráskodás. Demokratikus

jogállam nem létezhet hatékonyan működő igazságszolgáltatás nélkül. Az igazságszolgáltatási rendszereknek pedig nélkülözhetetlen eleme a végrehajtás, a végrehajtási szervezet. Az igazságszolgáltatás ugyanis csak akkor érheti el a célját, ha a bírósági döntések önkéntes teljesítés hiányában is érvényesülni tudnak” (Kormany.hu, 2015). Amennyiben az eddig megfogalmazottakat összevetjük, nyilvánvalóvá válik, hogy a bírósági végrehajtási eljárás foganatosítási szakasza a bírósági végrehajtó, és az egyes végrehajtási ügyek érintettjei között igen könnyen konfliktusok alakulhatnak ki. De miért is érdekes mindez? Állíthatjuk azt is, hogy amennyiben a bírósági végrehajtó a rá vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően végzi a tevékenységét, akkor nem történhet semmi baj. A való élet, a gyakorlat sajnálatos módon sok esetben nem ezt igazolja. A sérelemdíj kapcsán a sértettnek elegendő bizonyítania a jogsértés bekövetkezését. Egy negatív és fiktívnek minősíthető példával élve, a sértetti bizonyítás történhet pl. tanúvallomásokkal igazolt módon is, hiszen mint azt az igazságügyi minisztertől hallhattuk, a végrehajtói hivatás kifejezetten nem minősül népszerűnek. Egy ilyen jellegű negatív példa megvalósulásához a gyakorlatban elegendő mindösszesen egy közös postaláda és egy esős időjárás, amely eredményeképpen a végrehajtó által a postaládjában zártan elhelyezett értesítés borítékja felnyílik, és az abban található irat rossz esetben más vagy többek számára is hozzáférhetővé válik, és máris „sérültek” az érintett fél személyiségi jogai. Ilyen esetben jut fokozott szerephez és kerül előtérbe a bírói mérlegelés, amely egyrészt az eset összes körülményét, másrészt magánjogi büntetés összecszerúségének elbírálási alapját képezi, mindezt meglévő egységes és töretlen bírói gyakorlat hiányában. Egy ilyen peres eljárás kimenetele enyhén szólva is bizonytalan lesz.

A Vht. speciális előírásokat fogalmaz meg a végrehajtó számára, így pl. az árverési hirdetés is tartalmaz az adósra vonatkozó személyes adatokat, amely hirdetés egyébként bárki számára megismerhető, vagy pl. ingatlankiürítés során a Vht. 183. (6) bekezdése szerinti jegyzőkönyv kifüggesztése mérlegelést lehetővé sem tevő hivatali kötelessége a végrehajtónak.<sup>20</sup> A Vht. szellemiségére, a végrehajtási eljárás alapelveire – mely egyébként többek között korlátozott adósvédelmet jelent –, a Vht. esetenként egyértelműen megfogalmazott rendelkezéseire tekintettel megállapítható, hogy a végrehajtási eljárásban nem lehet kizárólagos szempontként érvényre juttatni az adósi személyiségi jogok maradéktalan érvényesülésének tiszteletben tartását és biztosítását.

A Vht. garanciális jogorvoslati elemeket is tartalmaz a végrehajtási eljárás foganatosítási szakaszának egészére kiterjedő módon, így pl. az adóson kívül más személyek is elháríthatják a végrehajtó jogszerűtlen kényszercselekményeit, mivel a végrehajtó cselekményei ellen nemcsak a felek, hanem más érdekeltek is kifogást terjeszthetnek elő [Vht. 217. § (1) bek.]. A másik oldalról pedig a bírósági végrehajtó számára maga a Vht. biztosítja eljárásának jogi alapjait. A Vht. 47. §-a a végrehajtó számára rendkívül széles felhatalmazást és jogosítványokat biztosít az adós személyére, vagyonára és a végrehajtás körülményeire vonatkozó információk megszerzése vonatkozásában, de a Vht. 47. § (5) bekezdés garanciális adatvédelmi eszközként kimondja, hogy „a végrehajtó a hivatalos eljárása során tudomására jutott adatokat köteles megvédeni

a jogosulatlan hozzáférés, nyilvánosságra hozás és azok törvényellenes módon vagy ilyen célból történő felhasználása ellen, azokat csak jogszabályban meghatározott esetben tüntetheti fel az intézkedéseiről szóló iratokban, és hozhatja mások tudomására”. A 2011. évi CXII. törvény 3. § 2. pontja értelmében személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Látható tehát, hogy a végrehajtási eljárásban keletkezett iratok – így különösen a helyszíni jegyzőkönyv, foglalási jegyzőkönyv, hirdetmény stb. – az érintett fél vonatkozásában személyes adatokat tartalmaznak.<sup>21</sup>

### ÖSSZEFOGLALÁS

Látható, hogy a bírósági végrehajtás és a sérelemdíj egymáshoz való viszonya, az egyes végrehajtási eljárási cselekmények foganatosításának megítélése potenciális konfliktushelyzeteket generálhatnak, sőt kijelenthető, hogy mindez a gyakorlatban, a mindennapi élet során nem csak feltételes módban értendő. A konfliktushelyzetet kiegészítve a konzekvens és töretlen bírói gyakorlat hiányával és a sérelemdíjat óhatatlanul terhelő szubjektív elemekkel, úgy vélem, hogy a vonatkozó jogi szabályozás még további módosításra és finomításra szorul majd a jövőben, különösen abban a nem várt esetben, amennyiben az ilyen jellegű peres eljárások száma esetlegesen növekedik.

A sérelemdíj és a bírósági végrehajtás lehetséges konfliktushelyzeteit részletesebben megvizsgálva, kiemelendők azok a tények, amelyek szerint egyrészt a személyiségi jogok megsértése nem lehet azonos az esetleges szubjektív érzéseken alapuló érdeksérelemmel, másrészt nem lehet egyenértékű egy bagatellnek minősíthető érdeksérelemmel, mert az ilyen, az egyén önös szempontrendszerét tükröző valós, de csekély mértékűnek minősülő vagy vélt érdeksérelmet semmiképpen sem lehet az Alaptörvény által védett személyiségi jogok rendszerével garanciális módon védeni. További, szorosan a kérdéskörhöz kapcsolódó faktumot jelent az is, hogy a sérelemdíj megítélésének eseteiben, napjainkban még szinte teljes egészében hiányzik, vagy ellentmondásokat tükröz az ideális esetben következetesnek minősíthető bírói gyakorlat,<sup>22</sup> és ennek okán könnyedén lehetéssé válhat az, hogy az egyes egyedi esetek elbírálása szinte kizárólag a bírói mérlegelés függvényében ítéltetik meg, ami még nem jelent feltétlenül önmagában negatívumot, de nagy valószínűséggel nem jelent objektívnek minősíthető racionális döntéshozatalt sem. A fentebb megfogalmazottakból következően az bizonyosan kitűnik, hogy a bíróságoknak egy-egy esetben nem lesz könnyű objektív módon megítélni és döntéseikben érdeminek minősülő indoklással ellátni (Vékás, 2005:199)<sup>23</sup> már önmagában a kereset tárgyává tett személyiségi jogsértés bagatell vagy szubjektumhoz kötődő voltát vagy mértékének meglétét sem, illetve mindezen felül az esetlegesen kirovandó sérelemdíj mint magánjogi büntetés egyösszegű pénzben kifejezett értékének megfelelő mértékű meghatározása is nehézségekbe ütközhet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ptk. 2:52. § [Sérelemdíj]. „(2) A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges. (3) A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg.”
- <sup>2</sup> Vö. Vékás, 2013; Molnár, 2013. „A sérelemdíj kettős funkciót hivatott betölteni: rendeltetése egyidejűleg a reparáció és a represszió is. A reparáció (kompenzáció) célja a sérelem vagyoni eszközökkel történő ellensúlyozása, a sértett életének megkönnyítése másnemű előnyök vagy lehetőségek biztosításával. Alkalmazása feltételezi a jogsértő szubjektív elmarasztalhatóságát, mértéke vétkességárányos. Ezzel szemben a represszió (elégíteladás) egy olyan speciális magánjogi büntetés, amelynek rendeltetése a megelőző hatás kifejtése. Ezt a hatást közvetlenül a jogsértő személyét illetően kell kifejtenie, ezért nincs akadálya a jogosult és a jogsértő vagyoni viszonyai figyelembevételének.”
- <sup>3</sup> Ptk. 6:549. § [Felelősség bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért]. (1) bekezdése szerint a közjegyzői és a végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősségre a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni. A kártérítési keresetnek előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése. 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról 236. § (1): „A végrehajtó a végrehajtói működése körében, illetve az eljárása során okozott kárért kártérítésre és személyiségi jogsértésért sérelemdíj megfizetésére a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint köteles.”
- <sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség VI. cikk: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. (3) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”
- <sup>5</sup> Vö. Fuglinszky, 2015:841–845.
- <sup>6</sup> Vö. FIT-H-PJ-2013-197. bírósági határozat, 10-H-PJ-2008-30. bírósági határozat.
- <sup>7</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat: A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat; 1998. 5/1999. (III. 31.) AB határozat; 422/B/1999. AB határozat; 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról; 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 18. § k).
- <sup>8</sup> A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 1/2013. (VI. 17.) számú határozatával elfogadott kollégiumi véleménye a nem vagyoni kártérítés/sérelemdíj megtérítése iránti követelések elbírálásának a polgári perben felmerülő egyes kérdéseiről. „Különös jelentősége van annak, hogy a sérelemdíj követelése iránt indult perekben a bíróságok megkülönböztessék a személyiségi jog megsértésétől az ennek a szintjét el nem érő, szubjektív érzéseken alapuló érdeksérelemeket. Ugyanis a személyiségi jogot nem sértő érdeksérelem nem járhat a sérelemdíj mint jogvédelmi eszköz alkalmazásával.”
- <sup>9</sup> Vö. BH2016. 241. A személyiségi jogi jogsértés megállapításának nem automatikus következménye a sérelemdíj megítélése. A körülmények bírói mérlegelése adott esetben az is eredményezheti, hogy a jogsértő nem kötelezhető sérelemdíj megfizetésére.
- <sup>10</sup> A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 1/2013. (VI. 17.) számú határozatával elfogadott kollégiumi véleménye a nem vagyoni kártérítés/sérelemdíj megtérítése iránti követelések elbírálásának a polgári perben felmerülő egyes kérdéseiről. 2.
- <sup>11</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. „1:4. § [Az elvárható magatartás elve. Felróhatóság] (1) Ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. [...] 6:519. § [A felelősség általános szabálya] Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható. 6:520. § [Jogellenesség] Minden károkozás jogellenes, kivéve, ha a károkozó a kárt [...] d) jogszabály által megengedett magatartással okozta, és a magatartás más személy jogilag

védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi. 6:521. § [Előreláthatóság] Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.”

<sup>12</sup> Vö. BH1992. 387.

<sup>13</sup> Vö. Harmathy, 1989; 217–228., passim; Téglási, 2008, 67–133., passim; Kovács, 1989.

<sup>14</sup> Vö. Fővárosi Ítéltábla 9. Pf. 20.627/2011/7.

<sup>15</sup> A törvényhely alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság a 994/B/1997. AB határozatában megállapította, hogy „a kézbesítés és a foganatosítás megkezdésének egybeesését lehetővé tévő szabályt önmagában nem lehet értékelni, azt a Vht. egyéb rendelkezéseivel összefüggésben kell megítélni”.  
<sup>16</sup> 250/2004. (VIII. 27.) Korm. rendelet a végrehajtói kézbesítés részletes eljárási szabályairól. „Értesítés a kézbesítés megkísérléséről. 26. § (1) Ha a címzett a bírósági határozatban a címeként feltüntetett címen megtalálható, de a végrehajtó a helyszíni eljárása alkalmával nem találja ott sem őt, sem a helyettes átvevőt, a címzett levélszekrényében értesítést hagy a címzettnek arról, hogy kézbesítés céljából a címen megjelent, és a bírósági iratot a címzett hol, milyen időszakban és milyen okiratok bemutatása ellenében veheti át (a továbbiakban: értesítés). (2) Ha a címzettnek nincs zárható vagy beazonosítható levélszekrény, a végrehajtó az ingatlan bejáratára (ha az erre nem alkalmas, falára) tűzve hagy értesítést a címzettnek. Így járhat el a végrehajtó akkor is, ha egyidejűleg a levélszekrényben is hagy a címzett részére értesítést.”

<sup>17</sup> 994/B/1997. AB határozat a Vht. 36. §, valamint a 43., 44., 45. §, továbbá 58. §, 217. §, 221. § b) és 222. § alkotmányellenességének vizsgálatáról hozott döntésében az AB valamennyi indítványt elutasította. Kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással. E körbe tartozik a végrehajtás során kialakuló jogkorlátozás is”.

<sup>18</sup> Vö. Kúria Pfv.VIII.22.160/2011/4; Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.363/2009/6; Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.462/2011/5; Fővárosi Ítéltábla 9. Pf. 20.627/2011/7; Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.458/2010/3; Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.185/2011/9; Heves Megyei Bíróság P.20.243/2005/36; Pest Megyei Bíróság 14.P.29.066/2008/2.

<sup>19</sup> Vö. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-209/2013. számú ügyben (Kapcsolódó ügyek: AJB-2460/2013., AJB-6123/2012., AJB-4567/2012.).

<sup>20</sup> 250/2004. (VIII. 27.) Korm. rendelet a végrehajtói kézbesítés részletes eljárási szabályairól. „Értesítés a kézbesítés megkísérléséről. [...] 26. § (2) Ha a címzettnek nincs zárható vagy beazonosítható levélszekrény, a végrehajtó az ingatlan bejáratára (ha az erre nem alkalmas, falára) tűzve hagy értesítést a címzettnek. Így járhat el a végrehajtó akkor is, ha egyidejűleg a levélszekrényben is hagy a címzett részére értesítést. 27. § (1) Értesítést kell a címzett részére hagyni akkor is, ha a végrehajtó a címzeten, illetve helyettes átvevőn kívül más személyt talál a kézbesítési helyen. Ilyenkor az értesítés egy példányát lehetőség szerint ennek a személynek is át kell adni. (2) Értesítést kell a címzettnek hagyni akkor is, ha a bírósági irat átvételét megtagadta.”

<sup>21</sup> 373/D/2005. AB határozat: „A Vht. 47. § (1) bekezdése »szükség esetén« szövegrésze, 52. § d), f) pontja, 54. § (1) bekezdésének d), f) pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat az AB elutasította. A végrehajtó e tényállásokban biztosított jogköre nem sérti sem a tulajdonhoz való jogot, sem más alkotmányos jogot. A végrehajtó adatbeszerzése az eredményes végrehajtás feltétele, a többi támadott intézménnyel együtt meghatározzák a végrehajtó mozgásterét, biztosítják számára azt a lehetőséget, hogy a konkrét ügghöz viszonyítva határozza meg a végrehajtás eszközeit.”

<sup>22</sup> Vö. Lábady, 2016. „Az alig több mint másfél éve hatályos törvényi rendelkezések alapján az elsőfokú bíróságok kétféle – egymással ellentétes – álláspontot alakítottak ki: a) Az egyik szerint a Ptk. rendelkezései nem adnak mérlegelési lehetőséget abban a kérdésben, hogy a személyiségi jog megsértésének jogkövetkezményeként a bíróság ítéle meg sérelemdíjat, csak a sérelemdíj összegének meghatározása lehet

bírói mérlegelés tárgya. b) A másik álláspont szerint a személyiségi jogsértés megállapítása, valamint az objektív szankciók megítélése mellett is a bíróság elutasíthatja a sérelemdíj iránti keresetet, ha álláspontja szerint a sérelmet szenvedett felet nem érte olyan immateriális sérelem, amely sérelemdíj megítélésére adhatna alapot.”

- <sup>23</sup> „A bírónak tisztában kell lennie azzal, hogy az adott esetben mely okból és milyen céllal ítél meg sérelemdíjat, és az ítéleti indoklásából világosan ki kell tűnnie a fájdalomdíjként megítélt összeg megállapításánál figyelembe vett kompenzációs, illetve elégtételadási szempontoknak.”

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Boytha György (2003): A személyiségi jogok megsértésének vagyoni szankcionálása. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 5. évf., 1. sz., 3–6. o.
- Fuglinszky Ádám (2015): *Kártérítési jog*. HVG-ORAC, Budapest.
- Harmathy Attila (1989): A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közöny*, 44. évf., 5. sz., 217–228.
- Kormany.hu (2015): Trócsányi László a bírósági végrehajtásról szóló törvény módosításáról. *Kormany.hu*, június 12.
- Kovács István (1989): *Magyar államjog II*. JATE Kiadó, Szeged.
- Lábady Tamás (2016): Sérelemdíj versus nem vagyoni kártérítés. *Állam- és Jogtudomány*, 57. évf., 1. sz., 40–45.
- Molnár Ambrus (2013): A sérelemdíj elméleti és gyakorlati kérdései. *Kúriai Döntések*, 61. évf., 7. sz., 744–748.
- Osztovits András (szerk.) (2014): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja I*. Opten Informatikai Kft., Budapest.
- Téglási András (2008): A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme – Történeti áttekintés. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2. évf., 4. sz., 67–133.
- Vékás Lajos (2005): Sérelemdíj – fájdalomdíj: Gondolatok az új Ptk. reformjavaslatáról a német jog újabb fejleményei tükrében. *Magyar Jog*, 52. évf., 4. sz., 193–207.
- Vékás Lajos (2013): Az új Polgári törvénykönyvről. *Jogtudományi Közöny*, 68. évf., 5. sz., 225–242.



*Kecskés András – Bujtár Zsolt*

# A kínai pénzügyi rendszer árnyéka

*Árnyékbankrendszeri kockázatok a kínai gazdaságban<sup>1</sup>*

## **The Shadow of the Chinese Financial System**

*Shadow Banking System Risks in the Chinese Economy*



### *Összefoglalás*

A kínai jegybank kormányzója 2017 novemberében szokatlan figyelmeztetést adott a kínai árnyékbankrendszerre vonatkozóan. Zhou Xiaochuan jegybanki kormányzó szerint a magas tőkeáttétel, a nehezen átlátható, fertőző pénzügyi eszközök struktúrái növelik a kínai pénzügyi rendszer sérülékenységét. A cikk erre a szabályozói kihívásra vonatkozóan keres válaszokat. Vajon a világ második legnagyobb nemzetgazdasága – ahogy eddig számos alkalommal – erre a kihívásra is adekvát választ ad, és egy új fejlődési irányt mutat a hagyományos és az árnyékbankrendszer összetett viszonyában? Az árnyékbankrendszer növekedését 2017-re sikerült megfékezni Kínában. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az árnyékbankrendszer eszközeinek súlya a GDP-hez viszonyítva a korábbi 87%-os értékről 83%-ra csökkent 2017 első félévében.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** H3, E26, E58, G2

**Kulcsszavak:** költségvetési politikák, informális gazdaság, földalatti gazdaság, központi bankok, jegybanki politikák, pénzügyi szervezetek

---

DR. HABIL. KECSKÉS ANDRÁS, PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (kecskes.andras@ajk.pte.hu), DR. BUJTÁR ZSOLT egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (bujtar.zsolt@ajk.pte.hu).

*Summary*

The governor of the Central Bank of China made an unusually harsh statement on the Chinese shadow banking system in November, 2017. Central bank governor Zhou Xiaochuan warned the markets citing that high leverage and opaque and complex structures of financial services render the Chinese financial system vulnerable. In this article, answers are sought to this challenge faced by the Chinese financial authorities. Will the second largest economy of the world be able to respond adequately just as it did several times in the past by marking out new directions in the complex inter-relationship between the traditional and the shadow banking system? The growth of shadow banking has already been halted in China this year. This is confirmed by the fact that the ratio of shadow banking assets has decreased from 87 to 83 percent of GDP in the first half of 2017.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** H3, E26, E58, G2

**Keywords:** fiscal policies, informal economy, underground economy, central banks, central bank policies, financial organizations

---

AZ ÁRNYÉKBANKRENDSZER MEGHATÁROZÁSA KÍNÁBAN

Az árnyékbankrendszer működésének korai időszakát követően, a kínai hatóságok alkalmazni kezdték azt az értelmezést, mely az árnyékbankrendszert mint a szabályozáson kívüli pénzügyi tevékenységek összességét határozta meg (Gao–Wang, 2014:44). Ez a megközelítés a Financial Stability Board (FSB) által alkalmazott meghatározás alapjain áll, melyet a Kínai Bankfelügyeleti Bizottság (China Banking Regulatory Commission, CBRC) mint felügyeleti szerv az elsők között fogadott el és implementált formálisan 2011-ben.<sup>2</sup> E gyors adaptáció azonban inkább formai jelleget öltött, mert a meghatározás tartalmát a kínai felügyeleti szervek jelentősen leszűkítették. A definíció alapján a felügyeleti szerv kiemelte, hogy *a nem banki pénzügyi intézmények megfelelően szabályozottak, és így nem képezik az árnyékbankrendszer részét.* A nem banki pénzügyi közvetítők e felügyeleti szempontból releváns köre az alábbi pénzügyi intézményekből áll: a vagyonkezelő társaság (trust company), a független finanszírozási vállalkozás (financial company), a pénzügyi közvetítő (money brokerage company) és a fogyasztási hiteleket nyújtó vállalkozás (consumer finance company). Ezzel a Kínai Bankfelügyeleti Bizottság célja az volt, hogy a bankoknak a fenti pénzügyi intézmények útján folytatott mérlegen kívüli tevékenységét<sup>3</sup> kivonja az árnyékbankrendszerből. Ezzel ugyanis a hatóság megelőzhette azt a kritikát, hogy nem megfelelően szabályozta a fent említett pénzügyi intézményeket, és ezzel egyidejűleg a kereskedelmi bankok ilyen típusú mérlegen kívüli eszközeinek nagyságáról sem kell számot adnia a 2011-ben, az FSB irányába megindult adattovábbítás során. A kínai jegybank korábbi elnöke, Xiao Gang azonban 2012-ben visszatért az FSB által először meghatározott definícióhoz, mely szerint *az árnyékbankrendszer a hagyományos bankrendszeren kívüli hiteltranszformációt végző pénzügyi intézmények halmaza.* E definíció szerint vagyon-

kezelési termékek (wealth-management products, WMP)<sup>4</sup> – így többek között a vagyonkezelő társaságok – is az árnyékbankrendszer részét képezik. A vagyonkezelési termékek mint megtakarítási instrumentumok alig maradtak el a legnépszerűbb árnyékbanki szereplők, az ingatlankezelő alapok (real estate trust) 10,13 billió CNY értékétől, a maguk 9,92 billió<sup>5</sup> CNY szintjükkel (Gao–Wang, 2014:4). 2013-ra a Kínai Államtanács, azaz a kínai kormány is elismerte, hogy a tágabb meghatározás jobban lefedi az árnyékbanki tevékenységet Kínában. Ezért ettől az időponttól kezdve a kínai kormány is a hagyományos bankrendszeren kívüli hiteltranszformációként definiálta az árnyékbankrendszert. Azt azonban hozzátette, hogy a kínai árnyékbankrendszer a pénzügyi innováció és a hagyományos bankrendszer kölcsönhatásából, annak következményeként jött létre. Az árnyékbankrendszer kínai változatának definíciója 2014-re jutott el arra a szintre, amikor már elég specifikus lett ahhoz, hogy a kínai sajátosságokat is tükrözze, ugyanakkor elég általános maradt ahhoz, hogy a nemzetközi meghatározásokkal is összevethető legyen.

A kínai kormány ugyanis 2014-ben az árnyékbankrendszert a szabályozás felől megközelítve *három fő részre* osztotta.<sup>6</sup> Az *első csoportba* a szabályozáson kívül eső pénzügyi tevékenységek tartoznak: az internetalapú finanszírozási formák,<sup>7</sup> a közvetlen finanszírozási, úgynevezett P2P-rendszerek<sup>8</sup> és a földalatti bankok.<sup>9</sup> A *második csoport* a *pénzügyi engedély nélkül működő és hiányos szabályozási környezetben működő szervezetek*: a garantőr társaságok, a zálog-hitelintézetek és a kis összegű hiteleket nyújtó társaságok. Az árnyékbankrendszer *harmadik területéhez* azok a *legális pénzügyintézetek* tartoznak, melyek a *szabályozás alól szeretnének kibújni*, a legtipikusabb változatukat tekintve a vagyonkezelési termékek (WMP) körének értékesítésével.

A kínai árnyékbankrendszer meghatározása szempontjából fontos körülhatárolni annak nagyságát és fő résztvevőit is. Kínában azonban az árnyékbankrendszer méreteinek meghatározása ugyanolyan nehéz feladat, mint az árnyékbankrendszer definíciójának megalkotása volt. A trendek és tendenciák jól láthatóak, de a hivatalos statisztikák alapján nem biztos, hogy pontos képet alkothatunk a valóságról. Többek között éppen amiatt nem, mert a fentiek szerint jelentős meghatározásbeli irányváltások történtek, így meghatározott pénzügyi intézmények időlegesen kiszorulhattak az árnyékbankrendszeri intézmények köréből, vagy éppen bekerülhettek abba. Nem meglepő, hogy a különböző közzétett adatok statisztikailag igen nagy szórást mutatnak. A Kínai Társadalomtudományi Akadémia<sup>10</sup> elemzői a GDP 40%-ára becsülték az árnyékbankrendszer GDP-hez viszonyított nagyságát 2012-ben az év végi adatok alapján (Zhu, 2013). Ebben az időpontban az akadémikusok szerint 20,5 billió CNY volt az árnyékbankrendszer nagysága az 50 billió éves GDP-hez viszonyítva. A kormány által közzétett hivatalos adatok (Zhu, 2013) szerint az árnyékbankrendszer csak 14,6 billió CNY volt, ami csak 29%-a az adott évi GDP értékének. A hitelminősítő intézetek körében a Moody's és a Standard & Poor's mellett kistestvérnek számító Fitch Ratings azonban a *GDP 198%-ra* becsülte ugyanebben az évben a kínai árnyékbankrendszer nagyságát. A 2010-től dinamikus, évi 30% feletti növekedést (Hong, 2014) elérő árnyékbankrendszeri pénzügyi szegmens egészen 2014-ig szárnyalt ebben az ütemben. Míg a 2010-es évek elején a GDP közel 10%-kal nőtt, addig az árnyékbankrendszer 30%-os ütemben bővült évente.

Ezzel az eltérő növekedési ütemmel az árnyékbankrendszer súlya tovább növekedett, ezért alakulhatott ki az a nézet, mely szerint az árnyékbankrendszer aránya a GDP 20–40%-a között mozgott a 2010-es évek első felében. A dinamikus növekedésének okai két irányban keresendők: egyrészt a gazdaságpolitikában, mint az ingatlanpiac fejlesztése vagy a fokozott mérvű iparosítás, melyet utólag már erőltetett üteműnek tekinthetünk; másrészt a gazdasági változások ütemétől elmaradozó pénzügyi szabályozás, mely ily módon képtelen volt lépést tartani az eseményekkel.

A Moody Investors Service friss adatai szerint az árnyékbankrendszer súlya a kínai GDP-hez viszonyítva, 4%-os csökkenése után, 83% volt 2017. június 30-án. Ez az érték összegben kifejezve 122,8 billió jüan, ami a 18,5 billió USD összegnek felel meg (Bloomberg, 2017). A folyamat megfordítása a kínai pénzügyi vezetés erőfeszítéseinek hatására biztató jel. Ugyanakkor az árnyékbankrendszer nemzetközileg is jelentős nagysága már felveti a nemzetközi pénz- és tőkepiacokra kiterjedő kockázatok mérlegelésének szükségességét. Miután azonban a kínai gazdaság a pénzügyi rendszer tekintetében eddig meglehetősen zárt volt – éppen 2017-ben indultak el olyan folyamatok, mely a nyitást készítik elő –, ezért az árnyékbankrendszer okozta kisebb-nagyobb sokkok hatásait csak közvetett módon, a gazdasági növekedés visszaesésén keresztül érezhetik meg a nemzetközi piacok, ha és amennyiben erre sor kerülne.

A továbbiakban célszerűnek véljük ez utóbbi – gazdasági növekedési – tényező oldaláról vizsgálni a kínai árnyékbankrendszert.

## MEGTAKARÍTÁSOK A KÍNAI ÁRNYÉKBANKRENDSZERBEN

A pénz- és tőkepiaci allokációs oldalon<sup>11</sup> különbségek jelentkeztek a kínai és a klasszikus nyugati megoldások tekintetében. Míg az amerikai és európai árnyékbankrendszer a teljes lakosság megtakarításait azonos csatornákon keresztül közvetítette és transzformálta, addig a kínai árnyékbankrendszer keretei a nagy tőkeerővel bíró befektetők számára kínáltak több lehetőséget a vagyonkezelési termékek (WMP) szélesedő skáláján keresztül. A kis lakossági befektetők Kínában a megtakarítási lehetőségeknek csak egy szűkebb köréhez fértek hozzá, ahogy a hedge fundok is csak a vagyonosabb ügyfelek számára voltak elérhetők az Egyesült Államokban a 2007–2009-es pénzügyi válság előtt (Lentner–Zéman, 2017).

Ugyanakkor a vagyonkezelő társaságok (trust companies) szerepe dinamikusan nőtt a kínai árnyékbankrendszeren belül. Ahhoz azonban, hogy megértsük e vállalkozási formák működését, fontos megérteni a kialakulásuk körülményeit is. A kereskedelmi banki szabályozás két területről is ösztönözte az ilyen megtakarításokat kezelő társasági formák térnyerését Kínában. E két terület egyike a *betéti és hitelkamatok maximális mértékének meghatározása* volt. A másik terület a *szabályozó hatóságok oldaláról érkezett korlátozás*. E korlátozás miatt ugyanis a mérlegen belüli – azaz leányvállalati – vagyonkezelő cégek mérlegen kívüli tétélekké konvertálása úgy valósulhatott csak meg, hogy a bankok a tartalékképzés megemelésének kötelezettsége miatt inkább csak ügynökként értékesítették a külső vagyonkezelőkké vált korábbi leánycégek megtakarítási termékeit, a különböző vagyonkezelési termékeket.

A betéti és hitelkamatok maximalizálását követően, amíg a hitelkamatok maximumát eltörölték, addig a betéti kamatok korlátozása tartósan fennmaradt, bár egyre szabadabbá vált,<sup>12</sup> és a kamatmaximumtól felfelé eltérve egy növekvő sávot alkotott (először 110%-os, majd 2014-től 120%-os sávon belül) (FSB, 2015:58). Ez a tény alternatív megtakarítási formák megjelenését kényszerítette ki a piacon azáltal, hogy a piac reálisnak tartotta egy ennél magasabb hozamot ígérő termék jelenlétét a megtakarítási igények kielégítésére.

Az ilyen befektetési instrumentumokat<sup>13</sup> *vagyonmegtakarítási termékeknek* nevezte el a piac. Ez a gyűjtőfogalom a megtakarítási termékek olyan formája, melyeket különböző pénzügyi intézmények működtetnek, és formailag leginkább a pénzpiaci befektetési alapok szerkezetére hasonlítanak. A vagyonkezelő társaság tulajdonosi köre így bankokra, biztosítókra, vagyonkezelő társaságokra, valamint értékpapír- és derivatív alapokra terjed ki (FSB, 2015). A termékek zárt végű befektetésként működnek, ami – ugyanúgy, mint a befektetési alapok esetében is – azt jelenti, hogy az adott megtakarítási csomagra kibocsátott egységek száma zárt, vagyis a futamidő alatt nem változik. A futamidő jellemzően éven belüli (például a 2013. év végén csak egy százalék volt éven túli), és azon belül is a három hónapon belüli lejáratok a meghatározóak (szintén 2013-ban 74%-os részesedéssel).

Első pillantásra is szembeötlő a hasonlóság az Egyesült Államokban 1971-től elterjedt pénzpiaci alapokkal. A vagyonkezelési termékek (WMP) különböző formái esetében is egy jellemzően rövid lejáratú befektetési formáról van szó. A másik jelentős hasonlóság, hogy a kamatplafon 3-3,6%-os szintjét biztosító betétek alternatívája és konkurenciája a jellemzően 5 százalékos hozamot kínáló vagyonkezelési termékek köre lett. Az Egyesült Államokban a pénzpiaci alapok a zero kamathoz képest (Q szabályozás<sup>14</sup> miatti kamattilalom okán) tudtak az 1%-ot elérő vagy azt meghaladó hozamokkal hozamelőnyt biztosítani, és ezért széles körben versenyképessé válni a látra szóló betétekkel szemben.

Az éven túli lejáratok csak a biztosítók és vagyonkezelő leányvállalatai által kibocsátott megtakarítási termékekre jellemzőek. Azonban ez a forma a vagyonkezelési termékekben belül (1%-os 2013. év végi részesedésével) csak marginális szerepet töltött be a piacon. A biztosítók megtakarítási termékei által összegyűjtött tőke közvetlenül fektethető pénzügyi eszközökbe, például vagyonkezelő társaságok értékpapírjaiba. A biztosítók az ilyen vagyonkezelési termékekben (WMP) összegyűlt tőkét hitelként is kihelyezhetik fix hozamú befektetési tervek (fixed income investment plan) formájában (FSB, 2015:57). Azonban a biztosító vagyonkezelő leányvállalatának összbefektetéseiben belül csak 30%-ot érhet el ez a fajta fix hozamú befektetési terv. Az ilyen hitelezési tevékenységgel a biztosítók által kibocsátott vagyonkezelési termékek átlagos futamideje hét évre nőtt. Fontos megjegyezni, hogy a hiteltranszformációs folyamat a biztosító által ebben a formában megvalósult, tekintet nélkül annak licencköteles jellegére (Li–Zéman–Li, 2016).

A vagyonkezelési termékek jogi szabályozásának kínai története ismét rámutat, hogy a szabályozás jellege milyen hatással van az árnyékbankrendszer működésére. A 2007–2009-es *pénzügyi válság* hatására (Lentner, 2016) ugyanis a kínai jegybank az állami tulajdonú kereskedelmi bankok körében jelentős *hitelnövelési programba* kez-

dett az úgynevezett *window guidance*<sup>15</sup> segítségével. Az így felfokozott hitelezést 2011-re jelentős mértékben vissza kellett fogni, mert a kötelező tartalékráta 18 hónap alatti tizenkétszeri emelésével egészen a 21,5%-os tőkearányos szintre emelkedett. A növekedő infláció a betétek oldalán a 3%-os kamatszint mellett negatív reálkamatot<sup>16</sup> eredményezett. Ez a környezet hiteloldalról is megteremtette a kedvező alapjait a vagyongazdálkodási termékek előretörésének. Így ugyanis a hitelek kihelyezése helyett az értékesített vagyongazdálkodási termékek befektetéseit is hitel formájában tette kihelyezhetővé a piac hiteléhsége. A túlzott mértékben megdrágult hitelhez a hagyományos bankrendszerrel az egyébként is alacsony hitelezési volumen mellett működő kvv-szektor már egyre kevésbé tudott hozzáférni. Azonban a kvv-k szívesen vettek fel hitelt a szaporodó vagyongazdálkodási termékek forrásaiból. E közvetítő forma a nagyvállalatok szintjén is megjelent az úgynevezett *entrusted hitelek*<sup>17</sup> formájában. Ebben az esetben az anyacég nyújt hitelt a leányvállalatának a hagyományos bankrendszer képviselőinek közbeiktatásával. Ilyenkor azonban a közvetítő pénzügyintézet csak névlegesen veszi át a forrást az anyacégtől, és szintén csak névlegesen helyezi ki, mint saját hitelt. Így ebben az esetben, a vagyongazdálkodási termékekhez hasonlóan, a bank a túlszabályozásból kifolyólag az ügynök, pontosabban a közvetítő szerepét tölti be. Hasonló konstrukció Magyarországon a tagi kölcsönt kiváltó hitel. A magyarországi üzleti viszonyok között a NAV-ellenőrzés elől térhet ki a társaság tulajdonosa a magánbetét-fedezet mellett nyújtott vállalati hitellel. A pénzügyintézet ugyanis a magánszemély tulajdonában lévő társaságnak nyújt hitelt a magánszemély által elhelyezett betét fedezetére, még hozzá a nemzetközi gyakorlatból ismert *entrusted* hitel esetén megszokott ügynöki/közvetítói szerepben.

#### A SZABÁLYOZÁSI ARBITRÁZS SZEREPE KÍNA ÁRNYÉKBANKRENDSZERÉBEN

Kínában különösen fontos az úgynevezett szabályozási arbitrázs jelensége. A *szabályozási arbitrázs során az adott tevékenységet üzletszerűen végző jogalanyok a kevésbé szigorúan szabályozott vagy nem szabályozott gazdasági területek igénybevételével élnek*, akár az alkalmazott jogi forma, akár konkrét tevékenység tekintetében. A szabályozási arbitrázs jelensége Kína mellett az Egyesült Államokban is érzékelhető, Európában viszont kevésbé meghatározó. A szabályozási arbitrázs alapvetően két esetben alakulhat ki, mégpedig ha nagyon szigorú a szabályozás, vagy ha a piac fejletlensége miatt bizonyos jelenségek még nem kerülnek a szabályozó látószögébe. Míg az Egyesült Államokban főként az előbbi, addig Kína esetében mindkét tényező megfigyelhető.

A kereskedelmi bankok esetében az Egyesült Államokhoz hasonlóan Kínában is a betéti kamatok szigorú szabályozása példázza leginkább azt a helyzetet, amikor a túlzott szabályozás még egy viszonylag kevésbé szabad tőkepiacon is megtalálja az árnyékbankrendszerben az új és innovatív lehetőséget a piac igényeinek kielégítésére. Itt érdemes megemlíteni, hogy az adószabályok nyújtotta lehetőségek kihasználása is egyfajta szabályozási arbitrázsnek tekinthető, amely azonban az adózás igazságosságába vetett hitet jelentősen gyengítheti (Szilovics, 2012:121–122).

Az Egyesült Államokban az 1933-as Banktörvényben (Banking Act of 1933)<sup>18</sup> a jelentős Q szabály által meghatározott kamatplafon teremtett megfelelő a piaci környezetet a pénzpiaci alapok létrejöttéhez<sup>19</sup> 1971-re. Kínában a vagyonkezelési termékek széles körű elterjedésének az alapja a hasonlóan limitált, 3%-os kamatplafon<sup>20</sup> által determinált szabályozási környezet volt. Ezek a megtakarítások, ahogy említettük, a kínai gazdaságban olyan – jellemzően éven belüli – formák, melyek hasonló piaci igényeket elégítenek ki, mint a pénzpiaci alapok az Egyesült Államokban. A vagyonkezelési termékekről kiállított kötelezvényt csak a megtakarítási termékek 37%-ában (Awrey, 2015:30) garantálják a bankok, a fennmaradó közel kétharmados részben azonban a vagyonkezelési termékek mögött nincs semmiféle pénzügyi intézményi garancia, ahogy *nincs befektetővédelmi vagy jegybanki intézményi garanciarendszer sem*. Azonban az eddigi nemfizetés esetén a kínai kormány beavatkozott (Awrey, 2015:34), például 2012-ben a Huaxia Bank Co. és Citic Trust Co. esetében (Hong, 2014), a befektetők és a piac védelmében. Ezért minden ilyen vagyonkezelési termék és ahhoz hasonló megtakarítási termék – például a betétek – mögött is egyfajta szóbeli jegybanki garanciát feltételeznek a befektetők.

Fontos hangsúlyozni, hogy *Kínában nem működik betétbiztosítási és/vagy befektetővédelmi rendszer* (Awrey, 2015:21), bár már 2013-ban a kínai jegybank a legfontosabb prioritások között említette egy betétbiztosítási rendszer létrehozását (PBOC, 2013). A betétesek kártalanítását a bankcsődök esetében is az állam vállalta fel 2015-ig (Awrey, 2015:26).

Ezzel összefüggésben érdemes külön kiemelni azt a hasonlóságot is, amely az Egyesült Államok központi bankja, a Federal Reserve System (Fed) és a kínai jegybank gyakorlata között tapasztalható. A Fed is hasonló szerepet töltött be a nagy pénzügyintézetek számára a 2007–2009-es pénzügyi válságot követően azzal, hogy végső menedékként kimentette a bajba került pénzügyintézeteket, ahogy már megtette 1989-től több alkalommal is. Erre az utolsó menedék hitelező (lender of last resort) szerepre egy külön fogalom is született, mégpedig az úgynevezett *Fed put* vagy *Greenspan put*.<sup>21</sup>

A magyar gazdaságban az állam hasonló szerepet játszott a befektetők védelmében, bár a *betétbiztosítási és befektetővédelmi alap* a magyar gazdaság esetében korlátozta az ilyen jellegű visszaélések kártérítési mértékét, 100 000 eurónak megfelelő forint értékhatár erejéig biztosítva védelmet a megtakarítók számára. A Quaestor Csoport és a Hungária Értékpapír Zrt. esetében azonban az előbbi – nagyobb összegű, 100 000 euró – összegnek megfelelő kárpótlást határozott meg a jogalkotó, ami a Fedhez és a kínai jegybankhoz hasonló kiemelt védelmet feltételez. A magyar jogalkotó megközelítésében is a végső menedék szerepét vállalta fel az állam, hiszen *a befektetők a magasabb hozam érdekében vállaltak többletkockázatot*, de tették ezt a kockázat-hozam arány megfelelően alapos mérlegelése nélkül. A média felelőssége sem hagyható figyelmen kívül abban, hogy e befektetők jelentős része döntése meghozatala alkalmával feltételezte a betétbiztosítási rendszer által nyújtott magasabb szintű kárpótlás lehetőségét az értékpapír kibocsátóira vonatkozóan is.

Visszakanyarodva a szabályozási arbitrázs kínai hatásaihoz, arra is rá kell világítani, hogy a kínai árnyékbankrendszer mennyiben speciális, és a gazdasági sajátosságok milyen működési kereteket irányoznak elő. Egyrészt Kínában a kormányzat szigorúan szabályozza a kereskedelmi banki tevékenységet, másrészt a gazdaság tőkeigénye

az elmúlt húsz évben exponenciálisan növekedett az évi 8-10% gazdasági növekedés mellett. A központi forráselosztás,<sup>22</sup> ha a piaci elveket figyelembe is veszi, alapvetően a *nagyberuházások látványos támogatására* helyezi a hangsúlyt, mint a pekingi olimpiai játékok, a hadiipari fejlesztések, a nagy környezetátalakító és energetikai beruházások, valamint külföldi befektetések és beruházások gazdasági expanziós jelleggel. Ezzel párhuzamosan, kevesebb forrás jut a belföldi kkv-szektor fejlesztésére, amely ennek ellenére dinamikusan növekszik, és e növekedés finanszírozásához jelentős forrásokat igényel. A bankrendszer a szigorú szabályozási környezet következtében – más indítással, de legalább olyan vehemenciával – igyekezett kialakítani az *alternatív finanszírozás* lehetőségeit, mint az Egyesült Államokban vagy Európában. Kínában a különbség az volt, hogy amíg az amerikai és az európai bankrendszer inkább a lakosság fogyasztási és tőzsdei (vagy derivatív<sup>23</sup>) befektetési igényeit hitelezte, addig Kínában (valós) reálgazdasági beruházások finanszírozására került sor.

A kínai pénzügyi rendszer esetében fontos kiemelni azt is, hogy egyfajta *háromszintű bankrendszer* (Awrey, 2015:21) alakult ki a kontinensnyi országban. A hagyományos vagy formális (licenchez kötött) bankrendszerben az állam tulajdonosi szerepe 1978 óta fokozatosan csökken, azonban továbbra is elmondható, hogy bár állami pénzügyi intézetek versenyeznek részben magán- és állami/önkormányzati kézben vagy teljes magántulajdonban lévő pénzügyi intézetekkel, az állam szerepe mégis meghatározó a bankrendszerben. Amennyiben ugyanis figyelmesen vizsgáljuk a bankrendszer egészét, úgy észrevehető, hogy a *három állami, a gazdaságpolitikai célokra létrehozott pénzügyi intézet*<sup>24</sup> mellett az öt, részben állami tulajdonú bank<sup>25</sup> együttesen több mint 55%-os piaci részesedéssel rendelkezett a bankrendszeren belül 2011-ben is (Awrey, 2015:25).

A részlegesen állami tulajdonban álló öt pénzügyi intézetből négy – annak ellenére, hogy a részvényeik a tőzsdére kerültek – többségi állami tulajdonban maradt, így a vezető tisztségviselők kijelölési joga is a többségi tulajdonosnál (vagyis az államnál) maradt. E tulajdonosi struktúrára alapozva helytállónak tűnik a következtetés, miszerint a részben állami tulajdonú pénzügyi intézetek is a gazdaságpolitikai célokat megvalósító állami bankokhoz hasonló üzleti stratégiát valósítanak meg, amely az állam közvetlen vagy közvetett irányításával megy végbe. A fennmaradó öt bankcsoport-kategóriából a csoportszinten legnagyobb, a részvénytársasági forma is csak 16%-os részesedést tudott elérni (Awrey, 2015:24). A városi és mezőgazdasági bankok a jóval alacsonyabb – 10-20 százalék mértékű – tőkekövetelmény ellenére sem tudtak jelentősebb piaci részesedést elérni.<sup>26</sup> Ez azért is különös, mert e pénzügyi intézetek a lehetőségeikkel ágazati szinten voltak képtelenek élni. Térnyerésük hiánya pedig szintén az árnyékbankrendszer növekedési lehetőségeit erősítette. A külföldi bankok leányvállalatainak 2 százalék alatti piaci részesedése (Awrey, 2015:24) a külföldi pénzügyi intézetek működésének gazdaságpolitikai szintű korlátozására utal. A külföldi bankok versenyképességéhez nem járul hozzá a kínai banktörvény ama rendelkezése sem,<sup>27</sup> amely szerint a kereskedelmi banki tevékenység engedélyezésekor a tárgyi és személyi feltételek mellett egyéb racionális feltételek teljesülését is vizsgálja az Államtanács bankszabályozási szerve. Ezzel nemcsak lassíthatja az egyébként is lassú<sup>28</sup> – jellemzően fél évig is elhúzódó – engedélyezési eljárást, de a szubjektív feltételrendszer alapján el is utasíthatja a kérelmeket,



függetlenül az objektív – tárgyi és személyi – feltételek teljesülésétől. Jelenleg ez a tény is a nemzetközi verseny hiányát jelzi a kínai pénzügyi szektorban, ami azonban szintén az árnyékbankrendszer növekedési lehetőségeinek kedvezett.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A kínai árnyékbankrendszer működése a GDP-arányos magas érték miatt számos külföldi és kínai szakértő figyelmét felkeltette. A kínai jegybanki vezető figyelemfelhívása azonban éppen a sikeres intézkedések pozitív eredményének közzétételével esett szinte egy időpontra. Így a szerzők arra keresték a választ, hogy milyen speciális tényezők jellemzőek a kínai árnyékbankrendszerre, és azok mennyiben nehezítik vagy éppen könnyítik a szabályozó- és a jogalkalmazó hatóságoknak az árnyékbankrendszert csökkentésére irányuló erőfeszítéseit. Kínában kevésbé valószínű, hogy olyan volumenű értékpapírosítási és tőzsdai derivatív kereskedési hullám jelentkezne, amely nemzetközi szinten az összes piac működését drámaian befolyásolhatja. Másfelől a szabályozási arbitrázs átütő szerepe annál szembeötlőbb, minél koncentráltabb egy gazdasági tér szabályozási és politikai struktúrája. Kína esetében ez a koncentráció jóval magasabb, mint a nyugati típusú kapitalista berendezkedéssel – és az ahhoz járuló, organikus fejlődő gazdasági jogrendszerrel – bíró államoké és föderációké (Egyesült Államok és Nyugat-Európa országai). Emiatt a szabályozási arbitrázs a pénzügyi innováció különösen erőteljes jelenlétére utal, és megkérdőjelezi azt is, hogy a 21. század globális gazdasági berendezkedésében létezik-e egyáltalán olyan mértékű politikai és szabályozási központosítás-modell, amely meg tudja akadályozni a fennálló szabályok kijátszását, esetleg megkerülését.

Azonban a kínai gazdasági és pénzügyi vezetés nemcsak felismerte az árnyékbankrendszer súlyát, de szerepének megfelelően kiemelten is kezeli azt. Ennek hatására az árnyékbankrendszer súlya a kínai pénzügyi rendszeren belül, többéves küzdelem hatására, csökkenni kezdett 2017-ben. Ezzel láthatóvá vált az a tény, hogy a kínai vezetés a gazdaság e kifejezetten – jellegéből eredően – nehezen „megfogható” és szabályozható részét is kontroll alá tudta vonni. Ezzel a korábban akár még megalapozottnak is tűnő félelmek ellenére a bizalom tovább nőhet a kínai pénzügyi rendszerben. Ez különösen éppen napjainkban lehet ismét fontos, amikor a kínai bankrendszer a korábban a külföldiek számára nem elérhető szereplőibe történő befektetéseket tervezi megnyitni a külföldi befektetők számára.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az írás az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-IV. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.
- <sup>2</sup> A Kínai Bankfelügyeleti Bizottság (Chinese Bank Regulatory Commission, CBRC) a Financial Stability Board (FSB) tagjaként, megalakulásától részt vett a testület munkájában.
- <sup>3</sup> A mérlegen kívüli tevékenység (off-balance sheet activities) olyan üzleti tranzakciók összessége, melyek esetében a számviteli elvek és a pénzügyi szabályozás lehetővé teszik, hogy a pénzintézet a saját tevékenységeitől elkülönítve kezelje azokat. Ennek megfelelően, a pénzügyi jelentésében mérleg- és eredmény-

kimutatásában sem kell megjelenítenie e tranzakciókat, így az esetleges veszteségek sem csökkentik az eredményt. Pénzügyi tevékenységek esetében fontos külön kiemelni, hogy más szabályozás vonatkozik rájuk, ezért esetükben nem szükséges tartalékot képezni, de nem részesülnek a betétvédelemben, és a jegybanki pénzügyi segítségnyújtás lehetősége sem áll fenn rájuk nézve.

<sup>4</sup> A vagyonkezelési termék (Wealth Management Product, WMP) egy olyan kollektív megtakarítási forma, mely többségében egy meghatározott összeg feletti belépés esetén érhető el (jellemzően 50 és 100 ezer CNY, mely 8 ezer és 16 ezer USD közötti összegnek felel meg), és melynek esetében kötelezvény kiállítása szavatolja a befektetett tőke visszafizetését.

<sup>5</sup> A billió az angol trillion számtani mennyiség megfelelője, amely ezermilliárd egységnyi értékkel egyenlő.

<sup>6</sup> Lásd a Kínai Államtanács (Chinese State Council) az árnyékbankrendszer megerősítésére hozott néhány intézkedése (a 107. számú szabályozás) dokumentuma alapján.

<sup>7</sup> Az internetalapú finanszírozási formákat jellemzően pénzintézet útján bonyolítják le. A pénzintézetnél vezetett számlára gyűlnek a forrásgyűjtő (crowdfunding) hitelviszonyt megtestesítő (debt) követelések és részvényjellegű (equity) befektetések ellenértékei. A hitelezést lebonyolító P2P- (peer to peer) finanszírozás is jellemzően egy pénzintézet útján valósul meg.

<sup>8</sup> P2P (peer to peer) felhasználó és felhasználó közötti közvetlen hálózat. Az internet és a számítógépes hálózatok fejlődésével jött létre. Az egyes felhasználók megosztják erőforrásaikat, és egyenjogú partnerként vesznek részt a hálózat működtetésében. Az első ilyen rendszer a Napster, a zenei file-ok file-megosztó archetípusa volt.

<sup>9</sup> Földalatti bankok a licenccel nem rendelkező, de kereskedelmi banki jellegű tevékenységet végző szervezetek. Kínában a jellemző formája a család és barátok megtakarításait összegyűjtő hui, ami annyit jelent: összejönni. Ez egyfajta nem hivatalos hitelszövetkezet, ami aztán a megtakarításokat kihelyezi az ismeretségi körben. Vezetője a dong. Esetenként egy-egy étteremben egy vacsora mellett beszélnek meg a hitelkérelmeket, és választanak új vezetőt, a hui dongot. A földalatti bankok két-háromszor akkora kamatok mellett hiteleznek, mint az állami bankok. Alacsony a nemfizetési ráta, hiszen a szerződő felek ismerik egymást.

<sup>10</sup> A Kínai Társadalomtudományi Akadémia (Chinese Academy of Social Sciences) az első és legszélesebb körű tudományos kutatószervezet Kínában. 1977-ben alakult, öt osztálya van, és 3200 tudós dolgozik a 35 kutatóintézetében. Kína legfőbb állami szervével, az Államtanáccsal együttműködve végzi munkáját.

<sup>11</sup> Allokáció, mint az elosztás és hozzáférés módja, a megtakarítások gyűjtése és befektetéssé történő átalakítása során egyaránt fontos szerepet tölt be azzal, hogy meghatározza a résztvevők körét a különböző gazdaság (politikai) szempontok figyelembevételével.

<sup>12</sup> A szabadságfok a növekvő mértékű eltérési sávra vonatkozik, mert egyébként a törvényi szabályozás a sávtól való eltéréstől a legmagasabb összegű büntetéssel kíván elrettenteni. (Lásd a Népi Kína Elnökének 11. rendelete. A Kínai Népköztársaság bankszabályozásról és felügyeletről szóló törvénye (The People's Republic of China Law on Regulation and Supervision). Jóváhagyta a 10. Népi Nemzeti Gyűlés Állandó Bizottságának 6. ülészakán, 2003. december 27-én, kihirdetésre került és hatályba lépett 2004. február 1-jén. A Kínai Népköztársaság bankszabályozásról és felügyeletről szóló törvénye. 45 cikk, 4. bekezdése.

<sup>13</sup> Befektetési instrumentum bármely jellemzően értékpapírformában, de betét- és egyéb formában is elérhető megtakarítás gyűjtőfogalma.

<sup>14</sup> Q szabály (Q regulation): Az 1933-as Glass–Steagall-törvény (Glass-Steagall Act) részeként a Q szabályozásban megtiltotta a kereskedelmi bankoknak a kamat fizetését a betétek és látra szóló számlaegyenlegek után.

<sup>15</sup> A window guidance keretében a Kínai Népköztársaság jegybankja negyedévente ad iránymutatást a hitelezendő ágazatok és kihelyezendő új hitelmennyiség nagyságáról a bankrendszer számára *Negyedéves Monetáris Politikai Jelentésben* (*Quarterly Monetary Policy Report*). Az iránymutatás hatékonysága változó, 2009-ben az iránymutatásban előírányzott 4,6 billió CNY hitelkihelyezési célt 5 billió CNY-vel túlteljesítették.

<sup>16</sup> A reálkamat a szerződésben vagy értékpapíron szereplő nominális kamatláb és az infláció különbsége. Ha egy betét nominális kamata évi 2,5% és az infláció 1,2%, akkor a reálkamat 1,3%. Negatív reálkamat jellemzően magas inflációs környezetben alakul ki, amikor a piaci várakozások az infláció csökkenését vagy stagnálását jelzik előre.

- <sup>17</sup> Az entrusted hitel vagy trust jellegű hitel olyan hitel, ahol külső megbízott (közvetítő) részvételével valósul meg a hitelügylet.
- <sup>18</sup> Az 1933-as Banktörvény (Banking Act of 1933) 217. részének 12. fejezetében megtiltotta a kereskedelmi bankoknak, hogy kamatot fizessenek a látra szóló – tehát le nem kötött bankkegyenlegek – után, és korlátozta a kamat mértékét a különböző betéti konstrukciókra vonatkozóan azért, hogy a kereskedelmi bankok a mezőgazdaságot finanszírozzák, és ne a nagy pénzintézetek helyezzenek ki betéteket (kockázatmentesen) az összegyűjtött megtakarításokból. Az intézkedés egyrészt az erős betéti kamatra koncentrált piaci verseny megelőzését célozta, másrészt gazdaságpolitikai célokat próbált megvalósítani a betéti kamatok szabályozása által. A jogalkotó döntését azzal indokolta, hogy meg kívánta előzni ama eseménysorozat megismétlődését, amely az 1929–33-as nagy gazdasági világválság során számos bank csődjéhez vezetett az Egyesült Államokban. Ez a szabályozás egészen 2010. július 21-ig, a *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010* hatálybalépéséig állott fenn.
- <sup>19</sup> Az első pénzpiaci alap az Egyesült Államokban 1971-ben jött létre The Reserve Fund néven. Az 1940-es, a Befektetési társaságokról szóló törvény hatálya alatt az Értékpapír- és Tőzsd felügyelet (Securities and Exchange Commission, SEC) felügyelete mellett, kifejezetten azt a célt szolgálta, hogy megkerülve a Q szabályozást, a látra szóló megtakarításokra is tudjon kamatot fizetni, nem betét, hanem értékpapír formájában.
- <sup>20</sup> A Kínai Népköztársaság törvénye a kereskedelmi bankokról (Law of People’s Republic of China on Commercial Banks). Elfogadta a 13. Kínai Népi Kongresszus Állandó Bizottsága 1995. május 10-én, és hatályba lépett 1995. július 1-jén. 31. §.
- <sup>21</sup> A Greenspan put néven elhíresült fogalom egy gazdaságpszichológiai jelenséget ír le. A put egy olyan eladási opció (angolul put option), amely lehetőséget biztosít arra, hogy áresés esetén korlátozza a további veszteséget azzal, hogy a tulajdonosának joga van egy előre rögzített áron értékesíteni a szerződés tárgyát képező terméket. Ebből ered a fogalom magyarázata, mert a Fed is megakadályozza a további áresést a pénzügyi piacokon a sorozatos beavatkozásaival. Ezzel a profitok privatizálása és a veszteségek társadalmi szintű szétterítése valósult meg, mert a sikeres ügyletek nyeresége a befektetési és kereskedelmi bankoknál maradt, a jelentős veszteséget okozó válságok költségei viszont már az adófizetőket terhelték, a költségvetés forrásait megterhelve, az állami segítségnyújtása során, társadalmi szinten szétterítve a költségeket. Így történt ez az Egyesült Államok 1986–89-es takarékszövetkezeti válsága (Savings and loans crisis 1986–89), az öbölháború (1990–1991), az 1994-es mexikói válság (tequilaválság néven is közismert valutaválság), az délkelet-ázsiai valutaválság (1997–1998), a dotkom krízis (2000–2001) és a másodlagos jelzálog-hitelezési válságot (2007–2008) követő globális pénzügyi válság során is. 2006-tól azonban már gyakorlatilag Bernanke putról beszélhetünk. Ettől az évtől ugyanis Ben Bernanke töltötte be a Fed elnöki tisztét 2014-ig. Azonban a Bernanke put fogalom helyett az erkölcsi kockázat (moral hazard) definícióját használja a közgazdasági szakirodalom, és kiemeli a jegybank szerepét azon esetekben, amikor az eszközárak olyan szintre emelkednek, melyet csak a Fed beavatkozása által biztosított kockázati prémium indokol, mert ilyenkor a befektetők arra számítanak, hogy a Fed – mint jegybank – beavatkozása stabilizálja az árakat.
- <sup>22</sup> Központi forráselosztás során az állam meghatározott – jellemzően (gazdaság)politikai – célok mentén, egy intézményből irányítva végzi a források elosztását a piac szereplői között. A központi elosztás alternatívája a decentralizált forráselosztás, amikor a felmerülő igények szintjén döntenek a források elosztásáról, az alternatív igények közül választva.
- <sup>23</sup> Derivatív (vagy más néven származtatott) befektetés során a befektető egy olyan instrumentumot vásárol, melynek árfolyama a mögöttes termék árfolyammozgásától függ. Ezért a mögöttes termék árfolyamváltozása szerint változik az úgynevezett derivatíva – vagyis a származtatott eszköz – árfolyama is. Ha tőkeáttételt is tartalmaz a derivatív ügylet, akkor a tőkeáttétel nagyságának megfelelően a származtatott eszköz árfolyama a mögöttes eszköz árfolyamváltozásának többszörösével is változhat.
- <sup>24</sup> A három gazdaságpolitikai cél megvalósítására létrehozott pénzintézet a Kínai Agrárfejlesztési Bank (Agricultural Development Bank of China), a Kínai Fejlesztési Bank (Development Bank of China) és a Kínai Export-Import Bank (China Exim Bank).
- <sup>25</sup> Részben állami tulajdonú kereskedelmi bankok (partially state-owned ‘commercial banks’) a Kínai Mezőgazdasági Bank (Agricultural Bank of China), a Kínai Bank (Bank of China), a Kommunikációs Szféra

Bankja (Bank of Communications), a Kínai Építőipari Bank (China Construction Bank) és a Kínai Ipari és Fejlesztési Bank (Industrial and Commercial Bank of China). 1999-ben és 2004–2005-ben 1,4 billió CNY bankkonszolidációs csomag keretében a négy többségi bank (a fentiek a Kommunikációs Szféra Bankja kivételével) rossz hiteleinek a bankok mérlegéből való eltávolításával egyértelművé tette az állami támogatás szerepét.

- <sup>26</sup> Lásd Law of the People of Republic of China on Banking 1995. május 10. Elfogadta a 8. Nemzeti Népi Gyűlés Állandó Bizottsága 1995. május 10-én. Kihirdette 1995. május 10-én a Népi Kína elnöke, és hatályba lépett 1995. július 1-én. A Kínai Népköztársaság Banktörvénye. 13. cikk.
- <sup>27</sup> A Kínai Népköztársaság törvénye a bankokról (1995. május 10.). Elfogadta a 8. Nemzeti Népi Gyűlés Állandó Bizottsága 1995. május 10-én. Kihirdette 1995. május 10-én a Népi Kína elnöke, és hatályba lépett 1995. július 1-jén. A Kínai Népköztársaság Banktörvénye. 12. cikk.
- <sup>28</sup> A Népi Kína Elnökének 11. rendelete. A Kínai Népköztársaság bankszabályozásról és felügyeletről szóló törvénye. Jóváhagyta 10. Népi Nemzeti Gyűlés Állandó Bizottságának 6. ülészakán 2003. december 27-én, kihirdették és hatályba lépett 2004. február 1-jén. A Kínai Népköztársaság Bankszabályozásról és felügyeletről szóló törvénye. 22. cikk 1. bekezdése szerint: az újonnan alapítandó pénzintézet engedélyezéséről a bankfelügyeleti hatóságnak, az Államtanáccsal egyeztetve, a kérelemhez szükséges dokumentumok kézhezvételét követő hat hónapon belül kell döntést hoznia.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Awrey, Dan (2015): Law and Finance in the Chinese Shadow Banking System. *Cornell International Law Journal*, Vol. 48, No. 1, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2381171>.
- Bloomberg (2017): China's Shadow Banking Halts as Regulation Bites, Moody's Says. *Bloomberg*, [www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-06/china-s-shadow-banking-halts-as-regulation-bites-moody-s-says](http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-06/china-s-shadow-banking-halts-as-regulation-bites-moody-s-says).
- FSB (2015): *Peer Review of China. Review report*. Financial Stability Board, 13 August, [www.fsb.org/wp-content/uploads/China-peer-review-report.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/China-peer-review-report.pdf).
- Gao, Simin – Wang, Qianyu (2014): Chasing the Shadow in Different Worlds: Shadow Banking and Its Regulation in the U.S and China. *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 11, No. 3, 421–458.
- Hong, Shen (2014): China's Shadow-Banking Boom is Over. Tighter Government Rules, Jump in Stock Market Curb Informal-Lending Sector. *The Wall Street Journal*, December 23, [www.wsj.com/articles/china-shadow-banking-growth-slows-1419370402](http://www.wsj.com/articles/china-shadow-banking-growth-slows-1419370402).
- Lentner Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban. Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*. Szerk. Auer Ádám, Papp Tekla, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 45–84.
- Lentner Csaba – Zéman Zoltán (2017): A pénzügyi válság bankszabályozási kontroll elveinek meghatározóbb történeti elvei. *Európai Jog*, 17. évf., 1. sz., 8–13.
- Li, Maohua – Zéman Zoltán – Li, Jing (2016): A vállalatok társadalmi felelősségvállalásának hatása a kínai gazdasági fejlődésre. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 4. sz., 512–527.
- PBOC (2013): *China. Financial Stability Report 2013*. Financial Stability Analysis Group of the People's Bank of China.
- Szilóvics Csaba (2012): Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában. *Jura*, 18. évf., 1. sz., 119–126.
- Zhu, Grace (2013): Chinese Think Tank Puts Shadow Banking at 40% of GDP. *The Wall Street Journal*, October 9, <https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/10/09/chinese-think-tank-puts-shadow-banking-at-40-of-gdp/>.

*Pintér Tibor*

# Az európai integráció – gazdasági és politikai alapú elméleti megközelítések

## The European Integration – Economic and Political Approaches



### *Összefoglalás*

Az európai integráció fejlődésének alapjaival a közgazdaságtan és a politológia is foglalkozik. Napjainkban mélyreható változások tapasztalhatóak az Európai Unió életében, a közös értékalapokra építő szervezet belső és külső válságjelenségekkel szembesül. Jelen tanulmány az integrációval foglalkozó elméleti megközelítéseket két nagyobb csoportba sorolva mutatja be, azzal a céllal, hogy rámutasson az integrációs folyamat összetettségére.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** F02, F15, P16, P25

**Kulcsszavak:** integráció, bővítés, intézményi alapok, válság, föderalizmus, funkcionálizmus

### *Summary*

The basics of the development of European integration are to be found in Political Science as well as in Economics. Nowadays, profound changes are experienced in the life of the European Union. An organisation built on common values, it is facing internal and external crisis phenomena. This study is intended to present the integra-

tion theories in two major groups. Theories based on economic and political issues may contribute to the understanding of the complex problem.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** F02, F15, P16, P25

**Keywords:** integration, enlargement, institutional bases, crisis, federalism, functionalism

---

## BEVEZETÉS

Az integrálódás kifejezés elsődleges jelentése az Idegen szavak szótára alapján egységülés, beilleszkedés, egyes részek egyesülése egy egésszé. Mindezek mellett beolvasztást, hozzácsatolást is jelent, amely jelentéstartalom az adott szervezet – jelen esetben az Európai Unió és annak elődei – esetében az új tagok felvételét, a tagállamok integráns<sup>1</sup> részévé tételét is jelentheti. A későbbiekben ez utóbbi jelentéstartalomnak megfelelően utalok a fogalomra, és ebben az összefüggésben használom azt. Az integráció a folyamatnak vagy részfolyamatnak a befejezését is jelenti.

A klasszikus értelemben vett integrációelméletek arra keresik a választ, hogy milyen törvényszerűségek találhatók az Európát újra egységessé tenni kívánó politikai és tudományos erők mögött (Bóka, 2001). Ezekben az elméletekben kiemelt szerepet kapnak a gazdasági erőforrások hatékony elosztásának és eloszlásának fontosságát hangsúlyozó, neoklasszikus gazdaságtani módszertant maguknak valló irányzatok, amelyek azt feltételezik, hogy a gazdasági teljesítmény együttes, az alkotó országok mindegyikére vonatkozó emelkedése magával hozza a társadalmi struktúrák közeledését és a kulturális értékek kölcsönös elismerését is (Bache et al., 2011).

Mindezekkel szoros kapcsolatban állnak azok az iskolák, amelyek az integráció kezdeti szakaszában kaptak nagyobb nyilvánosságot és pragmatikus<sup>2</sup> megnyilvánulási lehetőséget. Ezek azt mondják ki, hogy a kontinens történelmének második világháborút követő szakaszában szükség volt egyfajta politikai egységhangulat kialakítására. Ennek volt az első lépése az, hogy a német és francia kontinentális nagyhatalmi szembenállást tompították a védelmi politikai szempontok tekintetében fontos vas- és acélipar közös ellenőrzés alá vonásával (Sey, 2008). Ezek mellett azonban a későbbi időszakban egyéb, a gazdasági és nemzeti érdekérvényesítést középpontba állító elméletek is születtek a valóság magyarázására.

A fenti bevezető gondolatokat megfogalmazva, két nagyobb csoportban mutatom be az integrációval foglalkozó elméleti irányzatokat. Az első nagyobb csoport teóriái döntően a *gazdasági szféra fogalmi keretét* alkalmazzák a folyamat leírására. A második nagyobb csoport irányzatai az *integrálódás politikai, politológiai, hatalmi, társadalmi, szociológiai mozzanatait* ragadják meg. Egyes teoretikusok az *érdekérvényesítés* szikár, illúzióktól mentes fogalmi apparátusát használják a közösségi döntések és fejlődés mögött meghúzódó mozgástörvények magyarázatára (Kéglér, 2006), döntően azonban a politikai megalapozottságú elméletek közé lehet sorolni ezeket az elméleteket is.

Megjegyzendő, hogy az integrációelméletek klasszifikálása, csoportosítása az egyes szakirodalmi feldolgozásokban más-más módon történik meg. Ilyen módon előfordulhat, hogy az egyes meghatározó szaktekintélyek bizonyos szerzőknél egyik, más szerzőknél másik csoportba kerülnek.

#### A NEOKLASSZIKUS MODELLALAPOKON NYUGVÓ GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓS ISKOLÁK

Palánkai Tibor és szerzőtársai 2011-es munkájának több fejezetében is találkozhatunk az addigi magyar szakirodalmi megközelítésektől eltérő, a regionális integrációk és az ideálisnak tartott globális szabadkereskedelem közötti átmeneteket, kapcsolatokat bemutató elméleti irányzatokkal. A regionális integráció ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a globális gazdasági tér egy-egy nagyobb régiójában, országcsoportjában – például az EU elődjét alapító hat európai országban – először döntően az egymás közötti árukereskedelem akadályait lebontják (Losoncz, 2011b). Mindez azonban kezdetben nem jár együtt törvényszerűen azzal, hogy a világgazdaság és a világkereskedelem egészéhez szorosabban kapcsolódnának ezek a társulások.

A nemzetközi integrációk vizsgálatát szolgáló, neoklasszikus modellalapokon nyugvó iskolák közül három nagyobb csoportra lehet osztani azokat, melyek kifejezetten az Európai Unió és elődei, valamint a globálisan máshol is előforduló regionális gazdasági társulási formák belső mozgástörvényeit magyarázzák (Palánkai, 2004). Ez a három nagyobb csoport a *liberális*, a *munkamegosztási* és a *regulációs (vagy szabályozási) elméletek* csoportja (Losoncz, 2011a). Közös tulajdonsága ezeknek az elméleti irányzatoknak, hogy burkoltan vagy nyíltan az Amerikai Egyesült Államok tagállamainak egybeolvasását kezelik referenciaként az európai nemzetállamok számára. Az integrálódás belső mozgatórugóinak pedig jellemzően a gazdasági haszonszerzést és az összgazdasági teljesítménynövekedést tartják.

#### *Liberális integrációs elméletek*

Mielőtt az 1950-es évek két legnagyobb gazdasági integrációelméleti szaktekintélyének elméleteit bemutatnám – Jacob Viner és James Edward Meade munkásságára gondolok –, ki kell térni a magyar származású Balassa Béla, vagy ahogyan később híressé vált, Bela Balassa<sup>3</sup> elméleti kategóriáira, azok tartalmára. Balassa 1961-ben publikált, a gazdasági integrációról szóló munkájában különböző elméleti kategóriákat határozott meg az úgynevezett regionális gazdasági társulási formák között. A regionális gazdasági társulási formákat innentől kezdve hat egymásra épülő, egyre összetettebb gazdasági és politikai együttműködést feltételező formába lehet sorolni. Kiemelem, hogy a hat forma közül – szabadkereskedelmi terület/övezet; vámunió; közös piac; egységes belső piac; gazdasági (és monetáris) unió; politikai unió – Balassa csak öt formát nevezett meg, az egységes piac létrejötte a közös piac nem megfelelő működésének feloldásából fakadt (Palánkai et al., 2011).

Az egymásra épülő kategóriák rövid definíciója a következőképpen hangzik:

– Szabadkereskedelmi terület: olyan övezet, ahol a részt vevő tagok – amelyek államközi kereskedelmi szerződést kötöttek egymással – egymás közötti kereskedelmében a szerződésben foglalt gazdasági szektorokra vonatkozóan lebontják a vámokat. Az övezeten kívül állókkal szemben minden tag külön külső vámokat alkalmaz, a belső kereskedelemben pedig nagy szerep jut a származási igazolások rendszerének.

– Vámunió: olyan kereskedelmi zóna, ahol döntően az ipari termékekre vonatkozóan, a részt vevő felek lebontják a kereskedelmi vámokat, és azt kiegészítik közös külső vámpolitika és kereskedelempolitika alkalmazásával. Már ebben a formában megjelenhetnek olyan összetett közös politikák, mint a verseny- vagy agrárpolitika.

– Közös piac: olyan vámunió, ahol az áruk mellett a szolgáltatások, valamint a termelési tényezők, tehát a tőke és a munkaerő áramlása is liberalizált.

– Egységes belső piac: olyan közös piac, ahol az erőforrások szabad áramlását a nem vámjellegű korlátok teljes lebontásával is támogatják. Ebben az állapotban a háttellenőrzések megszüntetése, a műszaki és adóképzési különbségek lebontása is aktuálissá válik.

– Gazdasági (és monetáris) unió: olyan egységes piac, ahol a gazdaságpolitikai intézkedések egységessé válnak. Mindez vonatkozhat a költségvetési politika elveire és gyakorlatára, valamint a monetáris politikára, kiegészülhet közös pénz- és közösségi szintű monetáris politika bevezetésével.

– Politikai unió: olyan gazdasági unió, amelyben a hatalom és a törvényhozás fokozatosan közösségi szintre kerül, ebben a kategóriában a társadalompolitikai, bírászkodási, humánpolitikai kérdésekben is szupranacionális szinten születnek a végleges döntések.

Az elméleti kategóriáknak tökéletesen megfelelő nemzetközi szervezetek, integrációs formák az azóta eltelt évtizedekben nem jöttek létre, napjainkban viszont az Európai Unió rendelkezik olyan politikákkal, amelyek arra engednek következtetni, hogy a gazdasági unió állapotában van. Mindez akkor is igaz, ha tudjuk, hogy az egységes piac és a közös piac kritériumai sem teljesülnek teljes egészében az EU-ban, elég, ha a szolgáltatások szabad áramlására vagy az eltérő piacra kerülési feltételekre gondolunk.

Ezeknek az elméleti kategóriáknak az ismeretében viszont visszatérhetünk az előbb említett Viner és Meade munkásságára. A szakirodalomban első ízben Jacob Viner foglalkozott a vámunió hatékonysági elemzésével. A vámunió mint integrációs fok előnyeit és hátrányait mutatja be, kvantitatív modellt alkalmazva. Véggkövetkeztetése szerint a vámunió létrehozása kedvező lehet olyan országok számára, amelyek előtte vámokat alkalmaztak egymással szemben. Megjegyzi, hogy a gazdasági összhaszon tekintetében tapasztalható pozitív elmozdulás ellenére egyes ágazatok rövid távon károkat szenvedhetnek el (Viner, 1950). A kontinentális vagy globális szabadkereskedelem modelljéhez képest azonban ez a formáció is kedvezőtlen, egyfajta második legjobb megoldásként tekinthetünk rá a liberális iskola képviselői szerint. Szerintük ugyanis a globális gazdasági teljesítmény maximalizálása szempontjából a globális szabadkereskedelem lenne kívánatos.



James Edward Meade Viner statikusnak nevezett megközelítését dinamikus szemléletűvé változtatta. Ez azt jelenti, hogy Viner gyakorlati példájához képest – amikor is három ország két termékére szűkítve vizsgálta a vámunió költségeit és hasznait –, figyelembe vette a termékegységre jutó költségmegtakarítást és -képződést is (Meade, 1955). Mindemellett a vámunió fogyasztási, termelési hatásait is figyelembe vette kvantitatív és erőteljes egyszerűsítéseket alkalmazó modelljében. Összességében megállapíthatjuk a vámuniós elméletekről, hogy azok makromegközelítése nemcsak a nemzetgazdasági, hanem a globális világgazdasági dimenziókat is vizsgálja. Ebből következik az a megállapítás, hogy a vámuniós elméletek nem hívei a vámuniós integrációs forma hosszabb távon való fenntartásának, rövidebb távon, a nem kedvező protekcionista akadályok lebontása szempontjából, átmeneti megoldásként tekintenek rá. Ennek legfőbb okát fejti ki az alábbi idézet: „Az univerzális szabadkereskedelemmel ellentétben ugyanis minden vámunió szükségszerűen a kereskedelemeltérítés kisebb-nagyobb mértékével jár együtt, s a források hasznosításának szuboptimális hatékonyságát képviseli” (Palánkai et al., 2011:268).

A liberális irányzatok képviselői szerint a korlátlan szabad verseny és a szabadkereskedelem alapozza meg a sikeres integrációt. Ahol az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása megvalósul, ott az egyes gazdasági mikroszereplők összefonódása létrehozza a makroszinten és politikai szinten értelmezhető együttműködést, integrációt. Ebben az esetben az integrációra lépő területi entitások a Balassa Béla nevéhez köthető regionális gazdasági társulási lépcsőfokokat bejárva jutnak el a minél magasabb integrációs fokokig, ennek végállomása már egyfajta föderális, szupranacionális állam lehet, ahogyan azt fentebb is kifejtettem (Balassa, 1961). A folyamat levezénylését a versenymechanizmusok minél kiterjedtebb érvényesülésétől várják a liberális irányzat képviselői. Raymond Aron, Wilhelm Röpke emelhetők ki a liberális irányzatok legnagyobb alakjai közül a vámuniós elméletek képviselő mellett (Palánkai, 2004).

Aron 1953-as munkájában az európai integráció problémáit elemezte. Arra a következtetésre jutott, hogy úgy fejlődhet ki az európai integráció – itt már kifejezetten az EU elődjének fejlődését vizsgálta tehát –, hogy közben az egyes gazdasági egységek közötti mindennemű tranzakciók egymással harmonizálódnak. Konkrétabban fogalmazva, azt állapíthatjuk meg, hogy Aron már a négy szabadság megvalósítását – az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad áramlása – tűzte ki továbbfejlődési célként Európa és később a világgazdaság számára is.

Wilhelm Röpke 1959-ben készült munkájában rámutat arra, hogy a globális kapitalizmus kereskedelmi szempontból érettebb állapotban volt az első világháború előtti időszakban, véleménye szerint tehát úgy tekinthetünk arra a korszakra, mint egy valódi nemzetközi integráció megvalósulására. A mű születése előtt fél évszázaddal még virágzó brit birodalom által dominált világgazdasági berendezkedés ilyen módon egyfajta példaként szolgált az akkor kezdeti szakaszban levő európai integráció számára is – Röpke álláspontja szerint.

A liberális irányzatok képviselői közé sorolható Jacques Pelkmans megközelítése is, aki a versenymechanizmusok szabadabb érvényesülésétől várja a magasabb szintű integráció megvalósulását. Az európai politikai elitnek véleménye szerint olyan jogsza-

bályi és politikai környezetet kell biztosítani, amely elvezet a puhább protekcionista eszközök megszüntetéséhez (Pelkmans, 1997). Napjaink integrációs gondolkodásának egyik központi kérdése a versenyképesség növelése, mindezt az EU külkapcsolati politikai eszközökkel is igyekszik támogatni, a közbeszerzési piacok megnyitása például folyamatosan az Európai Bizottság ajánlásai között szerepel.

### *Munkamegosztási elméletek*

A munkamegosztási elméletek jelentik a gazdasági alapú integrációelméletek következő csoportját. Szintetizálva elméleti megállapításaikat, arra a következtetésre juthatunk, hogy az integrációt új minőségként kezelik, a kooperációs intenzitás egy magasabb fokra lép a nemzetközi integrációkban (Palánkai, 2004).

Floor Hartog 1953-as munkájában rámutat arra, hogy alapvetően az árutermelő szervezetek és a gazdasági aktorok közötti erőteljesebb és intézményesült kooperáció kifejezi az integrálódást. Minél nagyobb a kooperációk száma, annál közelebb kerülhetünk egy olyan kritikus tömeghez, amely már fejlettebbé teheti az európai gazdasági integráció működését. Palánkai Tibor, utalva Kozma Ferenc megállapításaira is (Kozma, 1970), azt írja 2011-es, szerzőtársaival jegyzett munkájában, hogy a munkamegosztási elméletek az egész újratermelési folyamatra kiterjedően vizsgálják és követelik meg a komplexebbé váló munkamegosztást. A kooperációknak azonban nemcsak növekvő számúaknak kell lenniük, hanem intenzív, tartós összefonódást kell alkotniuk. Ezek a folyamatok elvezethetnek ahhoz, hogy az árucseré egyre nagyobb mértékben az integráción belüli piacra korlátozódik, valamint ahhoz is, hogy ilyen módon az integrációban részt vevők sikerebben mérettessenek meg a kölcsönös függéstől áthatott világgazdaságban.

Az egyszerű áramlások, vagy a kooperációk és az integráció szétválasztása egymástól, meghatározhatja az integráció sikerességének értékelését. A nemzetközi kereskedelmi akadályok lebontásán túl a makrogazdasági szabályozás finom elemeinek összehangolása, a fejlesztéspolitikai prioritások egymáshoz való közelítése, a valutáris korlátozások megszüntetése, a teljes újratermelési folyamat harmonizálása mind olyan terület, amelyre kiterjed az integrálódás folyamata (Losonc, 2011a). Az irányzat szerint valódi integráció csak az áramlási intenzitás egy bizonyos kritikus szintje után jön létre, melynek során egy magasabb minőségi szintre lép az együttműködés.

A munkamegosztási elméleteken belül a *konfliktuselméleti iskolák* a nemzetközi integrációt a viták, feszültségek érdek-összeütközések békés kezelésére, erőszakmentes megoldására alkalmas mezőként definiálják (Losonc, 2011a). Ilyen módon az Európai Uniót a két világháborút mögöttesen kiváltó nyugati nagyhatalmi összeütközések csillapítójaként tartják számon. Ez az iskola már a politikai hatalomgyakorlással összefüggő fogalmi apparátust is magáénak tudja.

A *tranzakcionista vonulat* teoretikusai éppen ezen a ponton csatlakoznak a munkamegosztási elméletekhez. Azért nevezhetjük ezt az irányzatot tranzakcionista felületnek, mert legfontosabb képviselőjük, Karl Deutsch a nemzetek közötti tranzakciók számának növekedésében véli fölfedezni az integrálódást, azt egyfajta fejlődési indikátorként fogja föl (Deutsch, 1978).

A munkamegosztási elméleti irányzat meghatározó megállapításai közé tehetjük mindezen túl, hogy a kulturális különbségek és intézményi távolságok fontos szerepet játszanak a nemzetek és akár az integrációk közötti konfliktusok feléledésében (Sullivan, 1976).

### *Regulációs, szabályozási elméletek*

A regulációs vagy szabályozási elméletek legfontosabb elméleti képviselői között Tinbergen, Myrdal és Majone emelhetők ki (Palánkai, 2004). Meghatározó hasonlóság közöttük, hogy a *liberális elméleteket bírálták* arra a közös alapra helyezkedve, hogy a *liberális iskolák alapvető feltételezései, modellfeltételei nem felelnek meg a valós viszonyoknak*. Véleményük szerint a szabadkereskedelem és szabad verseny feltétele nem létezik egyetlen országban, közösségben sem.

Másik fontos következtetése ennek az iskolának, hogy az integrálódó területi entitások között nem megy végbe az áru- és tényezőárak kiegyenlítődése. A fejlettségbeli kiegyenlítődések hiánya akár egyes nemzetállamok területi, regionális különbségeit vizsgálva is nyilvánvalóvá válik.

A *dirigisták* – a regulációs irányzatok egyik alcsoportja – szerint a modern gazdaság nem működhet állami beavatkozás nélkül, az integrációban az állam gazdasági beavatkozása és szabályozása nemzetállami szintről részben nemzetközi szintre terelődik át, ilyen módon szembeszállva akár a globalizáció káros hatásaival is. Látható, hogy a dirigisták szintén a közös gazdasági teljesítmény fokozásában látták az integrálódás továbbfejlődésének bizonyítékát.

Jan Tinbergen munkásságát szintén a dirigisták irányzatához sorolják. Ő megkülönbözteti a *pozitív és negatív integrációt* mint *állapotot*, valamint a *pozitív és negatív integrálódást* mint *folymatot*. A pozitív integrálódás egy építő folyamatot jelent, melynek során az egyes tagok olyan intézményi reformokat hajtanak végre, amelyek lehetővé teszik a kölcsönös hasznok későbbi magasabb fokú kihasználását (Tinbergen, 1965). Ezek az intézmények olyan új mechanizmusok beindítását takarják, amelyek nem zárják ki a gyengébb országok késleltetett jogharmonizációját, átmeneti piacvédelmi intézkedéseit sem. A negatív integráció pedig kifejezetten a liberalizációs törekvéseket jelenti. A negatív integrációs eszközök között lehet megemlíteni a klaszszikusan liberális elemeket, például a vámok és egyéb kereskedelmi korlátozások lebontását.

Gunnar Myrdal 1972-es munkájában azt mondja ki, hogy az integrációtól és a liberalizációtól elvárt területi, gazdasági fejlettségbeli kiegyenlítődések nem következtek be az európai kontinensen, ennek legfőbb okaként pedig azt nevezi meg, hogy az egyes nemzetállamok legfeljebb nemzetállami szinten integrálódtak, de nem beszélhetünk arról, hogy egyenként tökéletes piacként léptek volna be a közösségbe.

A szabályozási elméletek természetesen olyan kérdésekkel is foglalkoznak, amelyek alapján az adott képviselőket a politikai alapokon álló integrációs elméletek közé is sorsolhatnám. A nemzetek feletti, a nemzeti és a nemzet alatti szabályozási szint, valamint a nem kifejezetten profitorientált szervezetek szintén befolyásolják az integrációs

piac működését. Ezeket a szinteket figyelembe véve arra a következtetésre juthatunk, hogy az EU egy olyan fejlett regionális integráció, amely önálló jogi személyiséggel és döntéshozatali szereppel felruházott, kváziállami szervezeti egységein keresztül bizonyos kontinentálisan európainak elfogadott normák alapján hozza meg politikai és gazdasági jogszabályait (Majone, 1996).

Összegezve mind a három gazdasági alapú iskola állításait, a következőket állapíthatjuk meg. Az elméleti iskolák azokban az években, évtizedekben születtek, amikor az Európai Gazdasági Közösség még fejlődésének kezdeti fázisában volt. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a relevánsan integrálandó államok sora Nyugat-Európa országaira korlátozódott. Ilyen módon nem kellett számításba venni kiugró makrogazdasági, makrojövedelmi különbségeket.

Mindezek mellett azt is figyelembe kell vennünk, hogy az interkulturális munkaerő-áramlás mértéke csekély volt, nem is létezett. Ilyen jellegű különbségeknek, látens ellentéteknek a felmerülése nem volt kilátásban. Napjainkra azonban teljesen más helyzet alakult ki.

A még 28 tagú Európai Unió jelenlegi kiterjedésében is kohéziós problémákkal, valamint a nem megfelelően befejeződött integrálódási folyamattal küzd. Ez jelentős részben a 2004-es és 2007-es bővítések eredménye (Györkös, 2006). Horvátország felvétele szintén hozzájárult ezen állapothoz, de nyilvánvaló, hogy a kontinens gazdasági válsága, alapvetőnek vélt társadalmi berendezkedésének megingása – a szociális állam gyengülése, az alacsony munkanélküliségi ráta megszűnése, a kiegyensúlyozott demográfiai pálya elhagyása –, ezzel együtt egy belső centrum-periféria viszony – nem csak az új államok kerültek a perifériára – kialakulása más megvilágításba helyezi az integrációval foglalkozó elméleteket (Nello, 2010).

A gazdasági alapokon nyugvó integrációelméleti irányzatok legfontosabb jegyeit összegzi az *1. táblázat*. A különböző iskolák által fölvetett és elemzett legfontosabb fogalmak, meghatározott integrációs célok szerepelnek a szintetizáló oszlopokban. A legfontosabb teoretikusok szintén helyet kaptak a táblázatban.

*1. táblázat: A gazdasági alapokon nyugvó integrációs elméletek legfontosabb jegyei*

<b>Gazdasági alapú irányzat</b>	<b>Legfontosabb fogalmak</b>	<b>Az integráció célja</b>	<b>Legfontosabb képviselők</b>
<b>Liberális elméletek</b>	Nemzetközi kereskedelem, vámlebontás, méretgazdaságosság	Az integráció bekapcsolása a globális szabadkereskedelembé	Balassa, Viner, Meade
<b>Munkamegosztási elméletek</b>	Stabilitás, kooperáció, tényezők allokációja	A termelési tényezők és az információk akadálytalan áramlása a közösségben	Hartog, Deutsch, Sullivan
<b>Regulációs, szabályozási elméletek</b>	Negatív és pozitív integráció, belső gazdasági viszonyok, szabályozási szintek	Az alkotó entitások gazdasági és társadalmi adottságainak megfelelő szabályozás	Tinbergen, Myrdal, Majone

*Forrás: Saját szerkesztés*

A POLITIKAI ALAPÚ INTEGRÁCIÓS ELMÉLETEK

Az európai integráció fejlődését abból az irányból is vizsgálhatjuk, hogy államjogi, politikai formációs szempontból milyen cél felé halad. A politikai alapú integrációs elméletek esetében is igaz az, hogy az egyes kategóriák határai elmosódnak, kifejezetten nehéz megtenni egy-egy meghatározó teoretikus és politikus „elméleti besorolását” életműve egészének ismeretében, hiszen az integráció fejlődése tele van fordulatokkal.<sup>4</sup>

A politikai alapú integrációs elméletek között a *föderalizmussal*, *funkcionalizmussal*, *a kormányköziséggel*, illetve a bővítésekre is mélyebb választ kereső *intézményelvűséggel* és *konstruktívizmussal* foglalkozom részletesebben. Előjáróban megállapítható, hogy az európai integráció intézményes fejlődésének évtizedeiben, kezdetben az előbb említett három irányzat volt a meghatározó, az utóbbi másfél-két évtizedben azonban a társadalmi és intézményi paraméterekre, valamint az identitás kérdésre is érzékenyebb intézményelvűség és a konstruktívizmus vált meghatározóvá. A bővítés szempontjából az sem elhanyagolható, hogy önmagában az integráció milyen politikai elveken alapszik – ezekre a kérdésekre ad választ a *föderalizmus*, a *funkcionalizmus* és a *kormányköziség* vagy *intergovernmentalizmus*. A bővítés perspektívájából tekintve talán még fontosabb adalékokat árulnak el a vegyes megközelítésű elméletek, mert itt már olyan megállapítások is megfogalmazódnak, amelyek a csatlakozni kívánó és a befogadásra készülő fél szempontjait is speciálisan kiemelik.

A részletes tárgyalás előtt még megjegyezném, hogy a magyar szakirodalom is mélyrehatóan foglalkozik ezeknek az irányzatoknak a feldolgozásával (Bóka, 2008; Gazdag, 2005; Sey, 2008; Palánkai, 2004; Lőrinczné, 2013; Balázs, 2003; Pogátsa, 2009). Mindez megkönnyítette az idegen nyelven megírt anyagok áttekintését is. A most következő elméleti összegzés logikájára talán egyrészt Pogátsa Zoltán 2009-es munkája volt a legnagyobb hatással. Ebben a könyvben a különböző elméleti irányzatokra az elmélet és a gyakorlat viszonyát talán legjobban leíró kifejezést használ a szerző. Szóhasználatában az uniós fejlődés *narratíváinak* nevezi az integrációs elméleteket, és rendkívül közérthető módon tárja az olvasó elé azok lényegét. Másrészt pedig Ian Bache, Stephen George és Simon Bulmer 2011-ben kiadott könyve jelentett erőteljes támogatást a logikai ív megszerkesztésében. A könyv tömören, közvetlen idézetekkel és szemelvényekkel, az időrendi sorrendet is figyelembe véve mutatja be az elméleti irányzatok fejlődését, az integrációt magyarázó elméletek, a kormányzás módját magyarázó elméletek és a kritikai megközelítések nagyobb csoportjait képezve. Harmadrészt pedig Lőrinczné Bence Edit 2013-ban megjelent, *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében* című könyve jelentette a legnagyobb támaszt, mert ebben a munkában egy, már csatlakozott nyugat-balkáni ország, Horvátország integrációs pályájára alkalmazva készültek el az elméleti irányzatok bemutatásai.

Az integráció folyamatának jobb megértése céljából számos államelméleti modell is született, amelyek megpróbálták modellezni a jelenség politikai folyamatát. Az integrációs modellek ilyen irányú két alaptípusa a föderáció és a konföderáció (Kéglér, 2008). Az Európai Unió államelméleti vizsgálatakor nem lehet megkerülni, hogy szá-

mításba vegyük ennek a két állammodellnek az ismertetését, vizsgálatát. A konföderáció a szuverén államok egyfajta szerződéses kapcsolatán alapuló, közös célok elérését kitűző nemzetközi jogi jogviszonyt jelent. Ez a fajta jogi konstrukció azonban csak másodlagos jogi személyiséggel bír a tagállamaihoz képest. A föderációban a tagállamok és a szövetségi szint közötti hatáskörök megoszlanak, ezeknek a hatásköröknek a megosztását, az elválasztó határvonalakat pedig alkotmányos módon rögzítik. Egyidejűleg tehát két joghatóság érvényesül, a központi kormányzat és annak a joga azonban primátust élvez a föderációt alkotó részentitásokkal szemben. A föderális struktúra ezeknek az ismeretében jobbra egyedi, kiemelkedő jellegűnek tekinthető (Rosamond, 2000).

Pogátsa Zoltán értelmezésében az EU történetében a föderalizmus az a narratíva, amelyik úgy képzei el az integráció intézményes fejlődését, hogy mindenekelőtt a politikák jelentős részét és a döntési kompetenciákat nemzetek feletti szintre delegálja, ebből pedig később le lehet vezetni az egyes szakpolitikai, gazdasági egyesülést is. A sorrend tehát így szól: előbb hatalmi központosítás, aztán gazdasági koordináció és harmonizáció. A funkcionalizmus ennek a végállapotnak a fordított sorrendű elérése, tehát előbb a gazdasági funkciókat, a kereskedelmet és egyéb kívánatos, a kormányközi konferenciákon támogatott területeket kell közösségi hatáskörbe rendezni, ezt követően pedig „automatikusan megvalósul” a politikai szintű egyesülés, az Európai Egyesült Államok is (Haas, 1964; Pogátsa, 2009).

A kormányközi fejlődés hívei viszont minden szinten a nemzetállami kormányok kezébe teszik a végleges döntéshozatalt, a közösségi döntések pedig kizárólag kormányok közötti egyeztetéseken, vagy legfeljebb azoktól erre felhatalmazást kapó és ellenőrzött intézményekben születnek. Pogátsa szerint ezek a narratívák meghatározó politikai személyeket is maguk mögött tudhattak, a legfontosabb föderalista Altiero Spinelli és Jacques Delors volt, a legjelentősebb funkcionalista Paul Henri Spaak, a legjelentősebb intergovernmentalisták közé pedig általában a brit kormányfőket, leginkább Margaret Thatchert lehet sorolni.

### *Föderalizmus*

A föderalizmus fő képviselői közé soroljuk Altiero Spinellit, Roy Pryce-t és John Pindert. Elképzeléseik szerint a föderatív szövetségi állam – jogi fogalmával ellentétben, mely az államok közötti kapcsolatok egyik alaptípusát jelenti – inkább egyfajta politikai irányzatnak fogható föl, amely a kontinentális szintű szövetségi államot tartja a leginkább elfogadható államformának.

A két világháború közötti időszakban, az adott kor geopolitikai átalakulásai következtében, Európa meghatározó gondolkodói arra is keresték a választ, hogy a nemzetállami széttagoltság miatt és a háborús pusztítás következtében meggyengült öreg kontinens hogyan reagáljon a kihívásaira (Grúber, 2002). Az Egyesült Államok komoly és Ázsia akkor még nem is olyan markáns vissza- vagy megerősödésére, valamint a Szovjetunió megalakulására is választ kellett adni. Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi gróf nézetei gyakoroltak kiemelkedő hatást az európai integráció későbbi fejlődésére

(Sey, 2008). A Páneurópai Kiáltvány és a Páneurópai Mozgalom 1923-as születésétől számolva beszélhetünk a föderalizmus eszményének erőteljes megjelenésével.

Mint hogy a gróf egy konkrét alkotmány, a svájci alaptörvény mintájára próbálta meg felépíteni az európai nemzetek feletti államot, azt mondhatjuk, hogy az elképzelés az alulról építkező fejlődési modellt tartotta követendőnek. Az európai történelemben a föderalizmus eszméje a világföderáció klasszikus eszméjéhez kapcsolódott. Ez egy személyi elven és a közösségi autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló, alulról felfelé építkező, demokratikus és békés közösségszervezési 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 (Bóka, 2006).

A második világháború végén a föderalizmus mérsékelt irányzata a fokozatos átmenetet hangsúlyozta, és a nemzeti kormányok egyre több területre kiterjedő együttműködését szorgalmazta. Az elméleti irányzat célja az volt, hogy a nemzetállami szuverenitást kettéválassza, a szupranacionális, nemzeti és szubnacionális szint elkülönüljön, és hogy a szubszidiaritás elve érvényesüljön. A szupra- és szubnacionális szint megerősítésével, az elmélet értelmezése szerint, a nemzetállami szint másodlagossá válhat (Gazdag, 2005).

Altiero Spinelli szerint a kormányközi politika főszereplője, a tagállamok kormányai csak a kritikus helyzetekben – „a kreatív feszültségek idején” – lendítik tovább ezen a „föderalizálódási” pályán az európai integráció ügyét (Spinelli, 1966). Ezért a meghatározó közösségi intézmények, leginkább az Európai Parlament és az Európai Bizottság demokratikus reformjára kell törekedni. Spinelli elmélete és gyakorlati munkássága szerint csak így küzdhető le az Európai Közösségre jellemző demokratikus deficit.

A Ventotenei Nyilatkozatot – amelyet Altiero Spinelli és Ernesto Rossi fogalmazott meg – tarthatjuk az európai föderalizmus legjelentősebb európai dokumentumának. A manifesztum az új európai föderalista állam programját vázolta föl, ahol az új Európa közös európai haderővel rendelkezett volna, és gazdasági közösség váltotta volna fel a nemzetállami gazdasági rendet. A közrend fenntartójaként jelent volna meg a tagállamok autonómiájának az elvén alapuló föderalista állam (Bóka, 2001). A föderalizmust olyan politikai rendszerként írják le, amelyben világos hatalmi munkamegosztás van a helyi, a regionális és a központi kormányzás között, de amelyre nemzetek feletti hatalmi és kormányzási centrum fokozatos kialakulása a jellemző. Stabilitásának feltétele a megfelelő egyensúly, egyrészt a hatalom különböző rivalizáló szintjei, másrészt a hatékonyság és a demokrácia között (Balázs, 2002).

A föderalizmus kezdeti lendülete azonban korán alábbhagyott, Delors bizottsági elnöksége idején beszélhetünk még erőteljes visszatéréséről. Mindezek mellett meg kell említeni a neoföderalizmust is. Altiero Spinelli és John Pinder emelhető ki a neoföderalista teoretikusok közül. Altiero Spinelli 1983-ban, Firenzében fölvázolta a megújított föderalizmus legfontosabb lépcsőfokait, amelyeket kifejezetten az akkori közösségi intézményekre szabtak (Bóka, 2006).

A 90-es évek elejétől az irányzat új erőre kapott, ismét napirendre került a nemzetállamok föderációja. A vizsgálatok középpontjába ekkor az a dilemma került – mely

ma is napjaink fő kérdései között szerepel –, hogy milyen módon lehet az integrációt egy időben mélyíteni és bővíteni. A problémát természetesen a neoföderalizmus is megpróbálta megválaszolni. Az iskola kiemelkedő alakja, az angol John Pinder foglalta össze a legfontosabb tennivalókat egy föderális Európa megeremtéséhez (Pinder, 1992; 1998).

A föderalizmus új irányzata szerint az Európai Unió bővítése is alapvető feladat, ezért abban az esetben minden jelentkező befogadása mellett voksolnak, ha nem sérül közben az *acquis communautaire*. Ennek megoldására a már elkezdett belső reformfolyamatok megvalósítását tartják az elsődleges feladatnak. Gyakorlati célként tűzik ki a Közösség föderális és konföderális elemeinek kiszélesítését, mind intézményi szinten, mind a politikák terén. A reformok közül a legfontosabbnak a Tanács döntéseiben a minősített többségi szavazás megerősítését, a Tanács döntéseinek nagyobb kiszámíthatóságát és átláthatóságát, az együtdöntési eljárás kiszélesítését, a nagyobb költségvetést, a Parlament jogkörének növelését és a Bizottságnak a biztonság- és védelempolitikában való fokozott részvételét tartják. Fontos számukra, hogy az opt-out<sup>5</sup> lehetőségek megszűnjenek. Pinder szerint a föderális Európa nem más, mint „közös megoldások a közös problémákra”, s ezt csak a föderális berendezkedésű Közösség képes megoldani (Bache et al., 2011).

### *Funkcionalizmus*

A funkcionalisták szerint a legfontosabb kérdés az integrációs folyamatok szabályozásának célszerűsége és hatékonysága. A funkcionista iskolák közvetlenül az integrációs rendszer jobb működésére helyezik a hangsúlyt. A funkcionalisták szerint a nemzeti állam egyre kevésbé képes alapvető társadalmi, gazdasági és politikai feladatainak megfelelni. Ezért egyre több közös célt és funkciót kell a hatékonyabb integrációs szervezetekbe delegálni.

A funkcionalisták elismerik, hogy a módosítások a funkciók gyakorlásában intézményi változásokat igényelnek. A funkcionista logika ugyan eljutott a nemzetek felletti intézményekhez, az elméletek többsége a végső célt homályban hagyta. A funkcionalisták a nemzeti államot mint irracionális értékterhelt koncepciót ítélték el, de a hatalom felfelé delegálását a kormányzás magasabb szintjére csak hatékonysági alapon tartották szükségesnek (Lőrinczné, 2009).

1955-ben, Paul Henri Spaak kollégáival a messinai konferencián kidolgozott egy tervet, amelynek alapján olyan területeken kellett volna megegyezni a nemzetállamoknak a szupranacionális együttműködésről, amely területeken könnyebb lett volna rövidebb távon is gazdasági és politikai hasznokat realizálni. Ezek közé tartozott az ipari termékek kereskedelme, a szén- és acélipar közösségi szintű felügyelete, valamint bizonyos fokú mezőgazdasági együttműködés (Pogátsa, 2009).

David Mitrany nevezhető a funkcionizmus legnagyobb teoretikusának. 1965-ös munkájában fölvezolta, hogy a funkcionizmus legfontosabb elméleti tulajdonsága az úgynevezett *túlcordulási hatásokra* alapozható, ezeket idegen szóval spill overnek nevezhetjük (Mitrany, 1965; Haas, 1968). Ennek a hatásnak az a lényege, hogy a kezdeti



politikai döntés, amely egy gazdasági szakterületre irányul, túlcserélhető egyéb gazdasági funkcionális területekre (funkcionális spill over) és magasabb szintű politikai területekre (politikai spill over).

A funkcionális Keohane és Nye, egyes értelmezésben Majone és Moravcsik munkáiban is megjelent, de dominanciáját a nagypolitikai térben elveszítette De Gaulle erőteljes kormányközi együttműködési elköteleződésével (Gazdag, 2005).

### *Kormányközi együttműködés*

A kormányközi együttműködés híveit intergovernmentalistáknak is szokták nevezni. Az irányzat lényege, hogy az EU-hoz hasonlóan nagy vertikális integrációt megtestesítő nemzetközi együttműködésekben a meghatározó fejlődési irányokat kormányközi együttműködéssel, jellemzően csúcserkezeteken születő döntésekkel határozzák meg. Az elmélet a nemzetközi kapcsolatok realista iskoláiból fejlődött ki, és az „euroszklerózis” időszakában fejtette ki legjobban hatását. Fő képviselői, Stanley Hoffmann és Robert Keohane szerint a nemzeti érdekek egyáltalán nem halványultak el a Közösség első évtizedei során (Keohane, 1986; Hoffmann, 1966; 1995).

Az intergovernmentalisták alapján véve az európai integráció funkcionális és föderalista narratíváinak kritikusaiént jelentek meg. Hoffmann rámutat arra, hogy a regionális gazdasági társulási formák előretörése csak egyik vetülete a nemzetközi politikai és gazdasági rendszernek. Másrészt arra is felhívja figyelmünket, hogy a legnagyobb erővel pontosan a nemzetállami kormányok egymás közötti megegyezései hajtották előre a Közösség ügyeit. Kifejezetten a funkcionalistákkal szemben pedig azt fogalmazza meg, hogy a műszaki funkcionális gazdasági szektorokban volt megfigyelhető közeledés, de ez nem járt együtt a politikai hatalom magasabb szintre való áthelyezésével, nem jöttek létre valódi spill over folyamatok. Arról is meggyőződhetünk, hogy az integráció akkori fázisában az egyetlen közvetlenül megválasztott és ellenőrizhető hatalmi tényező a nemzetállami kormányzat volt (Hoffmann, 1966).

A tagállamok (és az általuk is képviselt iparágak, valamint gazdasági egységek, főleg nemzetközi érdekelt vállalatok) érdekei továbbra is elsődlegesek, és az államok közötti megállapodások csupán a legkisebb közös többszöröst jelentik. A tagállamok érdekeirel politikai attitűdjét az intergovernmentalista iskola a „biliárdgolyó-elmélettel” szemlélteti, mely szerint az államok önállóak, és amennyiben érdekeik megkívánják, összeütköznek egymással – eszerint a tagállamok hatalmának megtartása a cél, és ezt sorozatos kormányközi alkuk árán érik el. Az elmélet egyik legfontosabb konklúziója, hogy az Európai Unió tagállamai a saját érdekeiket követik, és magatartásukat nem vagy szinte alig változtatják meg a közösségi érdekek megfelelően. Az EU tevékenysége csupán korlátozott célok érdekében folytatott, alacsony szintű és a kompromisszumok útján teljesen felhígított együttműködést jelent, amely csak addig marad fenn, amíg a (legerősebb) tagállamok érdeke azt kívánja (Kéglér, 2006).

A liberális kormányköziség elméletének egyik fő képviselője Andrew Moravcsik. Előfeltételezése szerint a tagállamok racionálisan cselekszenek, és nemzeti preferenciáikat az állami szintű politikai (és gazdasági) csoportok nyomására alakítják ki (Mo-

ravcsik, 1995). Az állam nemzetközi kapcsolataiban is ezt képviseli, és külpolitikáját az alkufolyamat eredménye határozza meg. Ennélfogva a bel- és külpolitika állandóan hat egymásra, és ebből következően a közösségi szint nem áll a nemzeti szint fölött. A kormányok Moravcsik nézetei szerint az európai szintű alkuikat belpolitikai pozíciójuk erősítésére használják, és legfontosabb céljuk – amelynek mindent alárendelnek – a hatalom megtartása. Egyik végkövetkeztetése szerint az Európai Unió intézményrendszere csupán megkönnyíti a tárgyalások lebonyolítását, de nem hoz minőségi különbséget az alkufolyamatok lefolyása tekintetében.

A történeti kormányköziség elméletét Alan Milward neve fémjelzi (Kéglér, 2008). A teória értelmében az integráció az államok számára nem azt jelenti, hogy leépülnek, hanem azt, hogy a korábbi állapotukhoz képest megújulnak. Az államok ugyanis csak akkor választják az integrációt, ha a nemzetközi együttműködés hagyományos formái már nem elégségesek, és ha az integráció nem vezet el a szuverenitásuk meghatározó csökkenéséhez (Milward, 1999).

Pogátsa az Európai Parlament pártcsaládjai közül elsődlegesen a néppártiakat jelöli meg intergovernmentalistaként. Charles de Gaulle, Margaret Thatcher fémjelzik a történelmileg nagy hatású európai politikusaikat, napjaink egyik kiemelkedő európai szintű intergovernmentalista politikusa álláspontja szerint Orbán Viktor, hazánk jelenlegi kormányfője.

### *Institucionalizmus*

A nyolcvanas években, a liberális kormányköziséggel egy időben jelentkezik és újul meg az európai integráció intézményelvű megközelítése, az institucionalizmus. Ennek az elméleti irányzatnak a középpontjában az intézmények, a közösségi intézményrendszer áll. Az irányzatnak a történelmi, racionális választási és új megközelítésű vonalát különbözteti meg Bache és társainak átfogó munkája (2011). Simon Bulmer mutatott rá, hogy az integráció folyamatában a brüsszeli intézményrendszer nem csupán végrehajtó szerepet játszik, hanem aktív részese az európai egységesülésnek, ilyen módon pedig a bővítésnek is. Az európai intézmények alatt elsősorban az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Bíróság meghatározó szerepére kell felhívni a figyelmet (Bulmer, 1994).

Az intézményelvű megközelítés az integráció politikai artikulációját elemzi, az integráció során a hatalom a nemzetállami szintről átkerül a közösségi intézményekhez. Az elmélet szerint, a nemzeti kompetenciák fokozatos átruházásával az Európai Unió intézményei megerősödnek.

Az új institucionalizmus előretörése éppen akkor történt, amikor az Európai Unió addigi legnagyobb bővítésére készült. Az elmélet képviselői mindezt nem hagyhatták figyelmen kívül, így elemzéseik kiterjedtek a bővítésekre is, s törekedtek több, a bővítést alapvetően érintő kérdés megválaszolására. A gyakorlathoz közeli intézményi megközelítések az EU keleti bővítése során abban az összefüggésben kaptak jelentős szerepet, hogy már az EU alapjogi szintjében – a nizzai szerződés születésére gondolkodtak – kellett változtatásokat hozni ahhoz, hogy bővülni tudjon. Itt tehát tetten érhető

az, hogy a bővítés immanens részévé vált az integráció működésének, külső hatásként befolyással volt a belső folyamatokra is (Wiener–Diez, 2004).

Hall és Taylor 1996-os munkájában három olyan szociológiailag is értelmezhető sajátosságát fogalmazta meg az intézményelvű megközelítéseknek, amelyek az eddig elemzett irányzatokhoz és a korábbi institucionalista irányzatokhoz képest is árnyaltabbá tehetik a képet az integráció és akár a bővítések szempontjából is. Az integrációs folyamatban érintett intézmények ugyanis nemcsak formális szabályok átvételét jelentik, hanem szimbolikus rendszerek, kulturális attitűdök, morális megfontolások is szerepelnek a folyamatban (Hall–Taylor, 1996; Avery et al., 2009). A szerzőpáros arra is rámutat, hogy az identitásbeli alapok már a kezdeti preferenciák képzésekor és nemcsak az adott döntési lehetőségek közötti választások meghozatalakor jelentkeznek. Ez a bővítés vonatkozásában annyit jelent, hogy az érintett felek bizonyos stabil, időben lassan változtatható előképekkel ülnek tárgyalóasztalhoz. Minden bizonnyal a brit kilépési tárgyalásokon is jelentkezni fognak ezek a szempontok. Harmadszor pedig azt jegyzik meg, hogy az integrációs és bővítési döntések során a felek nem feltétlenül racionális alapokon nyugvó, haszonmaximalizáló döntéseket hoznak, hanem ragaszkodnak a társadalmi legitimitációhoz.

Az integráció institucionalista megközelítései nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a rendkívül összetett vertikális és horizontális bővülés vizsgálatának spektrumát szélesítsék (Sedelmeier, 2003). Ezzel azt is segítette ez az iskola, hogy egyéb, a nemzetközi tanulmányok területén vizsgált regionális integrációkkal összevethető legyen az európai modell (Börzel–Risse, 2009).

Az intézményelvű integrációs elméletek megállapításai bizonyos fokig kapcsolódnak az úgynevezett intézményi és új intézményi közgazdaságtan felfogásához is. Ez utóbbi elméletek azonban egy ország vagy országcsoport fejlődés-gazdaságtani pályáját, gazdaságtörténeti tapasztalatait összegzik, és abból próbálnak következtetéseket levonni.

### *Konstruktivizmus*

A konstruktivizmus szintén az újabb és a társadalmi, valamint kulturális dimenziókra is érzékenyebb elméleti irányzatok közé sorolható. A konstruktivista kifejezés minden bizonnyal arra az úgynevezett pedagógiai konstruktivista irányvonalra vezethető vissza, amely azt mondta ki, hogy a fejlődési és tanulási folyamat legfontosabb tulajdonsága az, hogy a részt vevő felek belső konstrukciója révén születik eredmény. Az integrációelméleti szakirodalomban a kifejezés<sup>6</sup> etimológiájára nem találtam magyarázatot, egyéb olvasmányaim és az internetes információk alapján azonban ebben látom az irányzat megnevezésének lényegét.

A nemzetközi kapcsolatok területének tudományos vizsgálatában a társadalmi konstruktivizmus – angolul social constructivism – képviselői arra keresik a választ, hogy melyek azok az ideológiák, elméletek, amelyek meghatározzák az államok és nemzetközi szervezetek külpolitikai gyakorlatát és érdekvédelmi mechanizmusait (Checkel, 2006). Ez egy olyan folyamat, amely a felekre kölcsönösen hat, a konstruk-

ciós folyamatok ciklikusan jelentkeznek az államok közötti kapcsolatokban (Chebakova, 2008).

A konstruktivisták az integrációs elméletek hiányosságát abban látják, hogy a régebbi elméletek nem veszik figyelembe a politikai és gazdasági aktorok döntéseinek társadalmi beágyazottságát. Abban az esetben, ha kizárólag a materiálisan értelmezhető, számszerűsíthető gazdasági és biztonságpolitikai kérdésekre koncentrálnak az integrációs elméletek, téves következtetésekre juthatnak (Risse, 2004). A konstruktivisták közül többen az eddigi integrációval és annak kiemelt területével, a bővítéssel összefüggő elméleti megállapítások és tudás szintetizálását, társadalomtudományi összegzését is kívánatosnak tartják (Aalberts, 2005; Saurugger–Mérand, 2010; Swisa, 2011).

A 2004-es bővítési kör tárgyalásai és előkészületei során tudományos körökben már erőteljesen hallatták hangjukat a konstruktivisták, akik a klasszikus költség-hason mérlegelésen és a politikai értékek figyelembevételén túl a normák átvételének és a társadalmi reformok végrehajtásának időigényére és komplexitására hívták fel a figyelmet (Schimmelfennig, 1999).

A konstruktivisták elemzései közül Schimmelfennig és Sedelmeier munkái emelhetők ki. A szerzőpár hivatkozott 2002-es tanulmányában kifejezetten a bővítések elméleti megalapozását tűzte ki célként. Ennek ellenére és ezzel együtt is be lehet sorolni őket a konstruktivisták közé, de mindenképpen fontosnak tartottam megjegyezni, hogy elsősorban a bővítést tekintik vizsgálati területüknek. Négy olyan területet határoznak meg munkájukban, amelyek a konstruktivista logika szerint az eredmény „konstruálásában” szerepet játszanak:

- a csatlakozni kívánó országok egyes bővítési (helyesebben mondva csatlakozási) politikája;
- a tagállamok bővítési politikája;
- az Európai Unió bővítési politikája;
- magának a bővítésnek a hosszabb távú integrációs hatása.

A négy terület összességében meghatározza azt, hogy a horizontális bővítés – azaz új tagok csatlakozása – hogyan hat a vertikális bővítés – tehát a mind több közösségileg szabályozott gazdasági funkció – processzusára (Lazea, 2011).

Az első pont szerint arra kereshetünk választ, hogy miért és milyen körülmények között akarnak egyes államok az EU tagjává válni, milyen elvárásokat támasztanak, és milyen előnyöket várnak el a csatlakozástól. Szélesebb értelmezésben idetartozik a tagjelöltek intézményalkotási folyamatának vizsgálata is, kezdve a csatlakozási kérelem beadásától a csatlakozásig, illetve a tagállami normák nemzeti szinten történő beépüléséig (Laermans–Roosens, 2009).

A második területet tekintve azt állapíthatjuk meg, hogy állandóan változott a tagállamok hozzáállása a bővítés kérdésköréhez, annak függvényében, hogy milyen közvetlen tapasztalatokkal rendelkeznek a már bent levők a csatlakozni kívánókról, milyen az adott időszak geopolitikai viszonyrendszere, és milyen későbbi hasznokat várnak a csatlakozás megszavazása után (Pintér, 2011). Ebben az összefüggésben igen fontos szerepet játszanak a történelmi tapasztalatok is.

Az egyes bővítések harmadik változó tényezője tehát a Közösség, valamint a Közösség bővítési politikájának átalakulása. Az eddigi bővítések alapján azt láthatjuk, hogy egyre nagyobb kihívássá válik a csatlakozás a kint levő országok számára. Az átveendő joganyag bővülése, a kulturális különbségek növekedése, valamint a különböző hierarchiaszintű követelmények időben is elhúzzák a csatlakozási folyamatot.

A bővítés hatása nagyságrendjét tekintve eltéréseket mutat az EU eddigi térbeli expanziójának egyes állomásai során, akár az újonnan csatlakozott országokra, akár a tagállamokra, akár az uniós intézményekre gyakorolt hatásokat elemezzük. „A Közösség esetében az egyes bővítések kapcsán felmerülő kérdések a hatalommegosztás és érdekviszonyok változásait, az identitás és uniós normák kérdéskörét, a hatékony működés problematikáját, valamint azt a lényegi dilemmát érinti, hogy vajon az újabb és újabb bővítések hogyan hatnak az integráció mélyülésére. A legfontosabb a horizontális intézményesülés megvalósulási folyamatának és annak az új tagokra gyakorolt hatásának vizsgálata. Ebben az esetben az alapvető kérdés az, hogy az új tagállamok életét mennyiben változtatja meg a csatlakozás, milyen átalakulást hoz identitástudatukban, érdek- és hatalmi viszonyaikban, vagyis hogy milyen körülmények között képesek az uniós normák és szabályok elfogadására” (Lőrinczné, 2013:33).

A konstruktivista megközelítések képviselői a meghatározott területeknek és elveknek megfelelően értékelik az integrációs és bővítési folyamatokat a keleti bővítés utáni időszakban is. Az EU-tagság megítélésében, a bővítéshez való pozitív hozzáállásban negatív trendek voltak megfigyelhetők 2004-et követően, mindez együtt járt a lassabb ütemű bővítéssel is (Sedelmeier, 2014).

A konstruktivista álláspont egyik legnagyobb hibája az, hogy nehezen kvantifikálható kategóriákat nevez meg indikátornak, fejlődési mércének (Sienkiewicz, 2003).

*2. táblázat: Az integrációs terminológia bővítéssel összefüggő kulcsszavai*

	<b>Szektorális integráció</b>	<b>Vertikális integráció</b>	<b>Horizontális integráció</b>
<b>Az integráció tárgya</b>	Szakpolitikai területek	A hatáskörök elosztása az EU-s és állami szintek között	Az integráció területi kiterjedése
<b>A pótlólagos integráció területe</b>	Új politikai területek integrálása	Állami hatáskörök közösségi szintre vétele	Új tagállam felvétele
<b>Integrációelméleti terminológia</b>	Kiterjesztés	Mélyítés	Bővítés

*Forrás: Rittberger–Schimmelfennig, 2005:22*

A 2. táblázat a konstruktivista irányzat neves képviselőinek megfogalmazásában szemlélteti a bővítés és az integrációs terminológia kapcsolatát. A szektorális integráció alapvetően a funkcionista irányzathoz köthető fogalom. Azt a folyamatot értjük alatta, amikor mind több szektorális, mondhatni funkcionális területet szabályoznak közösségi szintről. A bővítésnek ez a módja a „kiterjesztés” elnevezést viseli. A vertikális integráció vagy vertikális bővülés azt jelenti, hogy a politikai hatáskörök

elosztásában mind több területet átcsoportosítanak a nemzetek feletti, uniós szintre, ilyen módon „mélyítik” az integrációt. Az egyszerűen vett bővítés vagy „horizontális bővítés” pedig azt jelenti, hogy az EU-t alkotó nemzetek sorába újabbakat vesznek föl, ezáltal az Európai Unió nagyobb földrajzi területre lesz hatással közvetlenül. Ennek a három fogalomnak az elválasztása lehetővé teszi, hogy az integrációs elméletek és a különböző expanziós folyamatok kapcsolatát jobban megragadjuk.

A politikai alapokon nyugvó integrációs elméletek legfontosabb fogalmait, kitűzött céljait és meghatározó egyéniségeit foglalja magában a 3. táblázat. Az öt kiemelten kezelt irányzat érdemben elkülöníthető egymástól, a bal szélső oszlopban lefelé haladva – amely a dolgozatban a tárgyalás és kibontás menete is volt – a társadalmilag és minőségileg értelmezhető tényezők egyre nagyobb súllyal szerepelnek az integrációs folyamatok kifejtésében.

3. táblázat: A politikai alapú integrációs elméletek irányzatai

<b>Politikai alapú irányzat</b>	<b>Legfontosabb fogalmak</b>	<b>Az integráció célja</b>	<b>Legfontosabb képviselők</b>
<b>Föderalizmus</b>	Nemzetekfelettség, szupranacionális állam, kormányzás	Szupranacionális állam létrejötte	Spinelli, Pryce, Pinder
<b>Funkcionalizmus</b>	Gazdasági funkciók, spill over, egységesebb piac	Gazdasági egységesülés, majd politikai egyesülés	Mitrany, Haas, Spaak
<b>Kormányköziség</b>	Tagállami kormányok, érdekek, tárgyalás, alkufolyamat	Intézményesített egyeztető fórumokkal rendelkező EU	Moravcsik, Milward
<b>Institucionalizmus</b>	Közösségi intézmények, kulturális értékek, identitás, társadalmi legitimitáció	A közösségi intézmények szerepének meghatározása	Bulmer, Taylor, Avery
<b>Konstruktivizmus</b>	Szociológiai nézőpont, identitás, kiterjesztés	Az integrációs folyamatok puha faktorainak azonosítása	Risse, Schimmelfennig, Sedelmeier

*Forrás: Saját szerkesztés*

A föderalizmustól a konstruktivizmusig terjedő skála további sajátossága, hogy időben is többé-kevésbé egymás után jelentek meg az irányzatok. Az intézményelvűség és a konstruktivizmus egyértelműen csak az utóbbi évtizedekben került be az integrációval foglalkozó elméletek<sup>7</sup> főáramába.

A bővítés és az integrációs elméletek kapcsolata leginkább a konstruktivista irányzat képviselői esetében jelenik meg kiemelt tényezőként, anyagi és hatalmi érdekek is abba az irányba terelhetik az EU-t, hogy kiemelten foglalkozzon a bővítéssel (Grabbe, 2001). A bővítés azonban társadalmi és intézményi átalakításokat is hoz a szereplők életében, ezekkel a vonatkozásokkal szintén foglalkozik a szakirodalom (Balázs, 2003; Grabbe, 2006). A bővítés különböző időszakaiban, különböző köreiben a tárgyalási

pozíciók és a folyamatban részt vevő felek gazdasági potenciálja és ereje változó volt, azt ki lehet jelenteni, hogy egyre nagyobb gazdasági lemaradásban levő országok<sup>8</sup> kérték felvételüket az EU-ba (Friis–Murphy, 1999).

Az integrációs elméletek fejlődése, kialakulása szorosan összefügg az EU intézményi, szerződéses előrelépéseivel. Diez és Wiener arra mutatnak rá, hogy három nagyobb fázisra lehet osztani az integrációs elméletek fejlődését. A kezdeti két évtizedben az alapozó teóriák és a létrehozás indokait kereső irányzatok domináltak, az 1980-as évektől azonban a közösségi kormányzati gyakorlatok elemzése került napirendre. Az 1990-es évektől pedig az integráció fejlődésének társadalmi és politikai konzekvenciáinak levonása, a továbblendítési lehetőségek megtalálása került középpontba (Wiener–Diez, 2004). Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy a legfontosabb narratívák pontosan ezekben az időszakokban váltják egymást Pogátsa értelmezése szerint.

*4. táblázat: Az integrációs elméletek fejlődése*

Fázis	Időszak	Legfontosabb témák	Főbb narratívák
<b>Az integráció létrehozásának indoklása, megalapozása</b>	1950-es, 60-as évek	Az integrációs eredmények megragadása, az integráció létjogosultságának megalapozása	Föderalizmus, funkcionalizmus
<b>Kormányzati gyakorlatok elemzése</b>	1980-as évek	Az európai integráció politikai működésének elemzése a különböző szabályozási szinteken	Kormányköziség, föderalizmus
<b>A működő EU fejlesztése</b>	1990-től	Az integráció fejlődése társadalmi és politikai konzekvenciáinak levonása, továbblendítési lehetőségek megtalálása	Vegyes irányzatok, intézményelvűség, konstruktivizmus

*Forrás: Saját szerkesztés Diez–Wiener, 2004:7 és Pogátsa, 2009 alapján*

A politikai alapú integrációs elméletekkel az érdekvényesítési mechanizmusokról szóló szakirodalom is foglalkozik (Kéglér, 2008). Ezen irányzatok közül mindenképpen meg kell említeni a Putnam nevéhez köthető elméleti megközelítést, amely kétszintű politikai játszmák színtereként írja le az EU-t (Putnam, 1988). Többszintű érdekvényesítési mechanizmusok zajlanak le az EU intézményrendszerében, amelyet már a maastrichti szerződés óta erősítenek alapszerződési szinten (Peterson–Shackleton, 2012). Andrew Moravcsik elmélete szerint a politika szereplői racionális egyénként működnek, ilyen módon egy keresleti és kínálati oldallal jellemezhető politikai Marshall-keresztben gondolkodnak (Moravcsik, 1993). Wolfgang Wessels fúziós elméletének lényege abban áll, hogy nézete szerint az egyes államok érdekei, valamint az állampolgárok érdekei az integráció bővítése, előrelendítése, továbbfejlesztése tárgyában közös nevezőre, nyugvóponttra jutnak (Wessels, 1997). Fritz Scharpf elmélete szerint a közös döntési csapda helyzete jellemző az uniós döntéshozatalra (Scharpf, 1988). Murray Forsyth elmélete szerint az EU a nagyobb piacok kiépítésében kölcsönösen érdekelt államok önkéntes integrációjaként értelmezhető (Forsyth, 1981). Né-

zetei szerint ez a társulás az államok számára gazdasági érdekeik követésére rendelkezésre álló, három lehetséges piacszerzési stratégia közül az egyetlen vállalhatóan bizonyuló alternatíva volt. A másik kettő a hegemonia gyakorlása és a hatalmi egyensúly manipulációja lett volna, melyek elmélete születésekor nem voltak jellemzők, és a Közösségen belül nem is merült föl ezek használata.

A fentebb röviden ismertetett elméletek közvetlenül egyik korábban említett irányzatba sem voltak sorolhatók, de mindenképpen segíthetik az integrációról való gondolkodásunk alakítását.

## ÖSSZE G Z É S

Az európai integráció jelenlegi állapotával, helyzetével, válságával sok tudományos tanulmány és egyéb publikáció foglalkozik. Ebben a tanulmányban arra tettem kísérletet, hogy a most zajló viták megértéséhez kellő elméleti és fogalmi alapot biztosítsak. Az Európai Unió és elődei történelmében a meghatározó, domináns elméleti irányzatok folyamatosan váltották egymást.

Bár biztonságpolitikai okok és megfontolások hívták életre az EU elődjét, már a kezdetektől komoly erőfeszítéseket tettek a gazdasági hasznok és költségek számszerűsítésére. A mindennapi gyakorlatban és a politikai döntések meghozatalában szintén jelentős szerepet játszottak a gazdasági liberalizáció előnyeit számításba vevő megállapítások.

Napjaink vitáiban is keverednek a politikai ideológiában és érdekérvényesítésben használatos érvek, valamint a közvetlenül gazdasági fogalmakat használó megállapítások. A kevésbé körvonalazható és megfogható identitással és értékalapokkal is gyakran foglalkoznak akár a monetáris unió kérdései, perspektívái, akár a bővítések, a brit kilépés, akár a migráció kapcsán.

Az elméletek és fogalmak rendszerezése után minden bizonnyal könnyebben megérthetjük ezeknek a vitáknak a tartalmát, valamint felfedezhetjük a szereplők megfontolásait, érdekeit is.

## J E G Y Z E T E K

- <sup>1</sup> Érdemes megemlíteni, hogy a *Révai nagy lexikona* szerint az integritás jelentése épség, teljesség, megbonthatatlanság, míg az integráns jelentése a következő: lényeges, valamely dolognak teljességéhez lényegesen hozzá tartozó.
- <sup>2</sup> A pragmatikus megnyilvánulási lehetőség alatt elsősorban azt értem, hogy ezeket az irányzatokat az Unió alapító atyái között nyilvántartott politikusok képviselték, törekedtek arra, hogy a föderalista vagy éppen a funkcionalista teóriák megállapításai a gyakorlati döntésekben és az alapító dokumentumokban testet öltsenek.
- <sup>3</sup> Balassa az Amerikai Egyesült Államokban dolgozta ki elméleti modelljeit, megállapításait.
- <sup>4</sup> Az uniós politikai rendszer mozgástörvényeiben nem ma fordul elő először, hogy egy stabilnak hitt helyzetből átmenetileg instabil állapotba lépünk át (Ágh, 2013).
- <sup>5</sup> Az opt-out lehetőség olyan konkrét esetet jelent, amikor egy adott ország bizonyos közösségi kötelezettség alól felmentést kap, vagy bizonyos területen nem kell további integrálódást elérnie, annak ellenére, hogy a többi állam számára ez kötelező lenne. Ezt a jogot jellegzetesen egy záródékba foglalják. Ilyen



- kivételes pozíciót vívott ki magának például az Egyesült Királyság az euró bevezetésével kapcsolatban. Az uniós terminológia szerint ekkor ezt mondják: az Egyesült Királyság opt-outtal nem vezette be az eurót. A kifejezés az opting out (kívül maradás) angol szavak jelentéséből származik.
- <sup>6</sup> A konstruktívizmus Szűcs Zoltán Gábor és Szabó Gabriella értelmezése szerint nem más, mint egyfajta köztes elméleti pozíció, egyfelől a racionalista, az oksági összefüggésekre építő, materialista, másfelől az ezek posztmodern kritikáját nyújtó reflexív elméletek között. A szerzőpár szerint konstruktívizmus helyett érdemes konstruktivista elméletekről beszélni, mert sokféle konstruktívizmus képzelhető el attól függően, hogy e két elméleti pólushoz képest milyen távolságban helyezhető el egy adott változat.
- <sup>7</sup> Az integrációs elméletekkel foglalkozó irodalmi összefoglalók közül kiemelkedik a Bache, George és Bulmer szerzőhármass által angol nyelven írt könyv, amelynek címe *Politics in the European Union*. Az Európai Unió politikáival részletesen foglalkozó munka fontosságára a fejezet korábbi részében is fölhívtam az olvasó figyelmét. Ezen a helyen azért teszem ezt még egyszer, mert arra szeretnék utalni, hogy ebben a könyvben az értekezés tervezetében kifejtettek mellett egyéb politikai alapú irányzatokra is utalnak. Ezek az irányzatok azonban – ahogyan megnevezésük is mutatja – jobbára besorolhatók az öt nagy irányzat valamelyikébe. A részletes tárgyalásból kimaradt elméletek a következők: posztfunkcionalizmus, racionális választások institucionalizmusa, történelmi institucionalizmus, szociológiai institucionalizmus, politikai hálózatok működését leíró teóriák, liberális konstruktívizmus, kritikai konstruktívizmus, neomarxizmus, feminista kritikizmus.
- <sup>8</sup> 1995-ben lépett be az EU-ba Svédország, Finnország és Ausztria. Ez a bővítési kör természetesen nem illeszthető be abba a gondolatmenetbe, hogy az átlagnál lényegesen szegényebb, az előzőekben felvetekhez képest alacsonyabb gazdasági fejlettségű országok léptek be az Unióba. Arra viszont fel kell hívni a figyelmet, hogy mindegyik ország esetében voltak olyan speciális tulajdonságokkal rendelkező régiók, amelyek igencsak eltérőnek, lemaradónak számítottak (Rechnitzer–Smahó, 2011).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aalberts, Tanja (2005): *Sovereignty Reloaded? A Constructivist Perspective on European Research*. Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, No. 2, [https://doi.org/10.1007/1-4020-4430-5\\_11](https://doi.org/10.1007/1-4020-4430-5_11).
- Aron, Raymond (1953): Problems of European Integration. *Lloyds Bank Review*, No. 28.
- Avery, Graham – Faber, Anne – Schmidt, Anne (eds.) (2009): *Enlarging the European Union: Effects on the New Member States and the EU*. Trans European Policy Studies Association, Brussels.
- Ágh Attila (2013): Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf., 3. sz., 73–90.
- Bache, Ian et al. (2011): *Politics in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/hepl/9780199689668.001.0001>.
- Balassa Béla (1961): *The Theory of Economic Integration*. Routledge, New York.
- Balázs Péter (1996): *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Balázs Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- Balázs Péter (2003): *Európai egység és modernizáció*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Bóka Éva (2001): *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Bóka Éva (2006): Európai integráció és a federalizmus eszméje. *Európai Tükör*, 11. évf., 6. sz., 22–38.
- Bóka Éva (2008): *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas (2009): *Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration*. KFG Working Paper No. 7, [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_7.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_7.pdf).
- Bulmer, Simon (1983): Domestic Politics and European Union Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 4, 349–363, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1983.tb00265.x>.
- Bulmer, Simon (1994): The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*, Vol. 13, No. 4, 351–380, <https://doi.org/10.1017/s0143814x0000115x>.

- Chebakova, Anastasia (2008): *Theorizing the EU as a Global Actor: a Constructivist Approach*. The Maturing European Union – ECSA-Canada Biennial Conference Paper, 1–16.
- Checkel, Jeffrey T. (2006): *Constructivist Approaches to European Integration*. Arena Centre for European Studies, Oslo.
- Deutsch, Karl W. (1978): *Analysis of International Relations*. Prentice Hall, New Jersey.
- Forsyth, Murray (1981): *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*. Leicester University Press, Leicester.
- Friis, Lykke – Murphy, Anna (1999): The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2, 211–232, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00160>.
- Gazdag Ferenc (2005): *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Grabbe, Heather (2001): *Profiting from EU Enlargement*. Centre for European Reform, London.
- Grabbe, Heather (2006): *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, London, <http://dx.doi.org/10.1057/9780230510302>.
- Grüber Károly (2002): *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Györkös Péter (2006): A gondolkodási („reflexiós”) időszak első éve. *Európai Tükör*, 11. évf., 10. sz., 17–21.
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press, Stanford.
- Haas, Ernst B. (1968): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces 1950–1957*. Stanford University Press, Stanford.
- Hall, Peter A. – Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 936–957, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hartog, Floor (1953): European Economic Integration: a Realistic Conception. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 71, No. 2, 165–181.
- Hill, Christopher (2002): The Geopolitical Implications of Enlargement. In: *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. Ed. Jan Zielonka, Routledge, London, 95–116.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3, 862–915.
- Hoffmann, Stanley (1995): *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964–1994*. Westview Press, Boulder.
- Keohane, Robert O. (1986): *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press, New York.
- Keohane, Robert O. – Nye, Joseph S. (2000): *Power and Interdependence*. Longman, New York.
- Kéglér Ádám (2006): *Érdekvérvényesítés az Európai Unióban*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.
- Kéglér Ádám (2008): *Tagállami érdekvérvényesítés az Európai Unióban*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok, Multidiszciplináris Doktori Iskola, Budapest.
- Kozma Ferenc (1970): *A „két Európa” gazdasági kapcsolatai és a szocialista nemzetközi együttműködés*. Kossuth-KJK, Budapest.
- Laermans, Huguette – Roosens, Paul (2009): The Enlargement of the European Union. *Ekonomiska misao i praksa*, Vol. 18, No. 2, 397–410.
- Lazea, Dan (2011): *EU Enlargement towards Central and Eastern Europe: A Social Constructivist Approach*. [http://cais.cass.anu.edu.au/sites/default/files/cais/Lazea.\\_EU%20enlargement.pdf](http://cais.cass.anu.edu.au/sites/default/files/cais/Lazea._EU%20enlargement.pdf).
- Losoncz Miklós (2011a): *Az Európai Unió Rómától Budapestig*. Tri-Mester, Tatabánya.
- Losoncz Miklós (2011b): *Az Európai Unió külkapcsolatai és külkapcsolati politikája*. Tri-Mester, Tatabánya.
- Lőrinczné Bencze Edit (2009): *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Lőrinczné Bencze Edit (2013): *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Aposztróf, Budapest.
- Majone, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. Routledge, London, <https://doi.org/10.4324/9780203439197>.
- Meade, James E. (1955): *The Theory of Customs Unions*. North-Holland Publishing, Amsterdam.
- Milward, Alan S. (1999): *The European Rescue of the Nation-state*. Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9780203982150>.

- Mitrany, David (1965): The Prospect of European Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, No. 2, 119–149, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1965.tb01124.x>.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 473–524, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.
- Moravcsik, Andrew (1995): Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4, 611–628, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00554.x>.
- Myrdal, Gunnar (1972): *Érték a társadalomtudományban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Nello, Susan S. (2010): *EU Enlargement and Theories of Economic Integration*. DEFPID Working Papers, University of Siena, Siena.
- Palánkai Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula Kiadó, Budapest.
- Palánkai Tibor (2010): Az integráció mérésének lehetőségei. *Közgazdaság*, 5. évf., 4. sz., 47–72.
- Palánkai Tibor et al. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pelkmans, Jacques (1997): *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Financial Times Press, London.
- Peterson, John – Shackleton, Michael (eds.) (2012): *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press, New York.
- Pinder, John (1992): *European Community. The Building of a Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Pinder, John (1998): *The Building of the European Community*. Oxford University Press, Oxford.
- Pintér Tibor (2011): Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán viszonya a felek érdekei alapján. In: *Válság közben, fellendülés előtt*. Szerk. Losonczi Miklós, Szigeti Cecília, Széchenyi István Egyetem, Győr, 85–100.
- Pogátsa Zoltán (2009): *Álomunió. Európai piac állam nélkül*. Nyitott Könyvműhely, Budapest.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 427–460, <https://doi.org/10.1017/s0020818300027697>.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2011): *Territoriális politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Rittberger, Berthold – Schimmelfennig, Frank (2005): Integrationsstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. In: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Eds. Katharina Holzinger et al., Schöningh, Paderborn, 12–47.
- Risse, Thomas (2004): Social Constructivism and European Integration. In: *European Integration Theory*. Eds. Antje Wiener, Thomas Risse, Oxford University Press, Oxford, 159–176.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan, New York.
- Röpke, Wilhelm (1959): *International Order and Economic Integration*. D. Reidel Publishing, Dordrecht.
- Saurugger, Sabine – Mérand, Frédéric (2010): Does European Integration Theory Need Sociology? *Comparative European Politics*, Vol. 8, No. 1, 1–18, <https://doi.org/10.1057/cep.2010.1>.
- Sedelmeier, Ulrich (2003): *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice*, EUI Working Papers, RSC No. 2013/13, Florence.
- Sedelmeier, Ulrich (2014): *Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004–2014*. Heinrich Böll Stiftung, [http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/06/eastern\\_enlargement.pdf](http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/06/eastern_enlargement.pdf).
- Scharpf, Fritz (1988): The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, Vol. 66, No. 3, 239–278, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Schimmelfennig, Frank (1999): *The Double Puzzle of EU Enlargement. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East*. <http://aci.pitt.edu/2379/1/002531.PDF>.
- Schimmelfennig, Frank – Sedelmeier, Ulrich (2002): Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, 500–528, <https://doi.org/10.1080/13501760210152411>.
- Sey István (2008): *Fejezetek az európai integráció 20. századi történetéből*. Universitas-Győr, Győr.
- Sienkiewicz, Aldona (2003): The European Union's Enlargement to the East: Can a Constructivist Perspective Explain Integration in Europe? *Glendon Journal of International Studies*, Vol. 3, 114–124.
- Spinelli, Altiero (1966): *The European Adventure: Tasks for the Enlarged Community*. Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Sullivan, Michael, P. (1976): *International Relations. Theories and Evidence*. Prentice Hall, New Jersey.

- Swisa, Maya (2011): Future Stability in the European Union: Realism, Constructivism, and Institutionalism. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, Vol 2011, No. 11, <https://doi.org/10.5642/urceu.201101.11>.
- Szűcs Zoltán Gábor – Szabó Gabriella (2012): Politika európai térben. Egy kutatási program elméleti keretei. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf., 4. sz., 81–103.
- Taylor, Paul (1990): Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration. In: *Frameworks for International Cooperation*. Eds. A.J.R. Groom, Paul Taylor, Pinter Publisher House, London, 172–184.
- Tinbergen, Jan (1965): *International Economic Integration*. Elsevier, Amsterdam.
- Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Wessels, Wolfgang (1997): An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal on Common Market Studies*, Vol. 35, No. 2, 267–299, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00060>.
- Wiener, Antje – Diez, Thomas (2004): *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford.

*Odorige Catherine Enoredia*

# Historical Perspectives of African Nationalism: with Focus on Nigeria



## *Summary*

Political discourse on the concept of nationalism has been widely based on theoretical perspectives from Western European and American societies. Regardless of developments concerning timing and stability, every nation state has some form of nationalism and nationalistic movements. Nationalism in the wider western societies was born out of the exigencies of industrialization and modernization, while in most parts in Africa, it arose from the struggle against the forces of imperialism and colonialism and from the need of determination for self-rule. Theoretical discussions on the subject of nationalism have been divided along the lines of primordialists, perennialists, ethno-symbolists, modernists and constructivists. This paper seeks to analyse African nationalistic struggles from such theoretical perspectives with a focus on Nigeria.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** F54, N17, N37, N47

**Keywords:** Africa, Nigeria, colonialism, nationalism, nation and state

---

## INTRODUCTION

The two elements of state and nation are essential to nationalism discourse. Drawing a distinction between these two easily confused fields is essential to understanding nationalism. Nation is defined as an ethnic group, or cultural community shar-

---

ODORIGE CATHERINE ENOREDIA PhD Student, National University of Public Service  
(cathyoma@yahoo.com).

ing common culture, customs including language. State is an autonomous political group not necessarily based on uniform culture (Lewis, 1993). Drawing from analogies from historians, law historians, and sociologists, cultural and social anthropologist in an attempt to establish the foundational history of the Hungarian state (Kásler, 2017) defines the state as an institutional supreme authority, independent from external powers and enforced on the population of a specific geographical area. The evolving nature in the discourse of nationalism can be seen in ground shifting from one perspective to another by theorists; compare these two definitions of Nation by Smith A. D. Nation is a named human population occupying a historic territory, sharing common myths and memories, a public culture and common laws and customs for all members. Smith (2002) and another he gave in a public lecture a named and self-defined community whose members cultivate common myths, memories, symbols and values, possess and disseminate a distinctive public culture, reside in and identify with a historic homeland and create and disseminate common laws and shared customs. Breuilly (2005) view the change from “all members” to “self-defined” as a shift to nation as elite discourse or elite construct as against nation as a group construct. This position tends to conform to the modernist view of which a Breuilly is one, on the development of nations and nationalism as modern. Modern in the sense of breaking down the old patriarchal structure that existed in Europe prior to industrialization and modernism as we find in the examples of transformation from the ‘alien yoke’ to individual liberty. Identifiable in the English nationalism an affirmation of individual freedom, self-assertion of personality (Kohn, 1965:16) and the shift from the 18th century land based squirearchy in England to the new economic man, the Stock Broker international merchant, nabob the men created by Britain’s expansion as an imperial economic power, where international wealth was no longer tied to land. Ignatieff (1987), also, the common ascription of nations to territory and homeland tend to rob nomadic or transitory nations of their nationhood. Had the Jews not been a nation prior to the resettlement of Jews as a result of the May 1948 proclamation of Israel as a state? The controversy in the classification of the Magyars either as nomads, when viewed against the backdrop of nomadic lifestyles of great nomads of South West Asia, North Africa and the Eurasian Steppe since they have clung to sedentary lifestyle since the capture of the Carpathian Basin (Armstrong, 1982). On the other hand, during their movement from Etelek to the Carpathian basin (Kásler, 2017) they were a nation maybe one on the move at that time.

Territorial identity rose in Western Europe in the early middle ages. The United Nations or other states territorially define a state for international recognition. A more recent development in history according to Kohn (1967) practically *non-existent in Asia and Africa until the middle of twentieth century*, they were at best city-states or empires. He posits that the modern nations-states emerged in the middle of the western revolution of the 17th and 18th century in Holland England and United States of America based upon a new integrating force of group consciousness-Nationalism. Kohn has been criticized for lumping together whole countries that had very different

national trajectory strictly based on their geographical proximity. This is hazardous for the understanding cultural and political developments among countries regardless of how close they are (Dieckhoff–Jaffrelot, 2005).

The history of Europe between 1789 and 1945 adjudged synonymous with the growth and development of modern nations (Baycroft, 1998). This is not to say that nations and nationalism were developed in this periods, what was new was the concept of modern state as it is known today. Prior to this period historic scholars and social philosophers were more concerned about the merits and defects of nationalism (Smith, 1998). The concept of “nationalism” was viewed from two fronts. The first is the attitude and the other is action. Attitudes is attributable to feeling of a group loyalty that members of a nation or state have when they are concerned about their national identity. The actions that members of a nation-state apply when there is a perceived enemy that threatens the existence of the group (Druckman, 1994) or when seeking to achieve self-determination engendering what the Italians under Mussolini called *egoism* of nationalism.

Nationalism (Gellner, 1983) is the sense of political togetherness that people feel part of a “we” group as against the “they” group. This distinction of “them” and “us” can produce an ideology or movement that can be antithetical and produce actions that is maniac in nature (Negedu–Atabor, 2015). Nationalistic sentiment as a movement is the feeling of anger aroused by the violation of the principle or the feeling of satisfaction aroused by its fulfilment (Gellner, 1983). The dismissal of pre-linguistic man as meaningless by Gottfried Herder 1744-1803 is appropriate he says that only language makes man human and it can only be learnt in a community other characteristics of community are shared customs and traditions. This position is synonymous to Kedourie (1994) when he viewed the whole to be prior to and more important than the part, that the part cannot exist on their own without the coherent and ordered whole. Consequently, the freedom of the individual lies in identifying himself with the whole (Ozkirimli, 2010). Nations have always existed regardless of how primitive they had been.

#### PRE-COLONIAL SYSTEMS OF ADMINISTRATION IN NIGERIA

The history of nations and nationalism in Africa as in other climes predates her struggle for self-rule, before the intrusion of the British into the geographical space that is present day Nigeria.<sup>1</sup> The country then was made up of several groups, which were already operating, similar to the modern day definition of state. According to Smith (1998) a state is representative of a group of individuals possessing common and distinctive elements of culture, unified economic system, citizenship rights or all members having a sentiment of solidarity arising out of common experiences and occupying a common territory. Passports, social security number and identity cards did not define citizenship then, but by survival and protectionism. According to Charles Willy an American sociologist, the state was a war machine in this statement accredited to him *state make war and war make states* (Tilly, 1993). Men

are dependent upon to fight in wars that keep the states intact they therefore are derivative of the right to its citizenship, but this citizenship is not devoid of class or hierarchy in these societies.

The various ethnic and cultural groups that make up the country Nigeria existed as autonomous political entities. These entities had their own political systems, social and religious values distinct from one another, described by Sir Hugh Clifford the Governor General of Nigeria 1923-1956, as a collection of independent Native States, separated from one another by great distances, by differences of history and traditions and by ethnological, racial, tribal, political, social and religious barriers (Omu, 1998). This narrative was evident in the larger groups of the Hausa-Fulani kingdom, Yoruba kingdom, Igbo kingdom, Benin kingdom, Nupe kingdom. and nations from its definition as a large body of people united by common descent, history, culture and language, inhabiting a particular territory as epitomized by the several minority groups like the Idomas, Tivs, Ijaws, Urhobos, Itsekiris, Ibibios.

Osadolor (2001) bemoans the difficulty among scholars in reaching a consensus on the definition of state even at various conferences focused at reaching an acceptable definition; choosing the definition of state by Zartman (1995) who posits that a State is the authoritative political institution that is sovereign over a recognized territory. Focusing on the three functions of the state spelt out by the definition, which is sovereign authority, accepted source of identity and the arena of politics the state as an institution tangible organization of decision making and identity and security guarantor within the populated territory. He cites Iliffe (1995) who points to the slow development of states in the West African rain forest when compared its Savanna counterpart when early Europeans to Africa first described them, most were adjudged stateless but he points to the Benin Kingdom as a state. Believed to have originated as a religious centre, but transformed into a state conquering other microstates around it and subjecting them to its authority (Iliffe, 1995).<sup>2</sup>

The military innovativeness of the Benin Kingdom is evident from the over 10,000-kilometer earth boundary built round the city to protect it from invaders, existing until date. Oba Ewuare carried out these structuring, this organized system of administration was what the Portuguese met when they arrived in 1486 the sculptural works, wealth, and sophistication of the palace deeply impressed the European visitors. Osadolor (2001) also points us to the military might of the ancient Benin kingdom, the military tactics and the armoury could only have been possible under an organized state. These accounts put a hole in the Kohn's theory that there were no nation states in Asia and Africa. Iliffe also points to the Igbo peoples in today's Nigeria as stateless in ancient times based on the accounts of the Europeans description. This position may not be far from preconceptions that a state ought to have a single stool of leadership, but the Igbos operated a completely decentralized system where there were no recognized single stool of authority but all representatives of families at the village square jointly reached decisions bothering on the state. They organized their lives based on this system that is close to the operational structure of democracy as it is today, fitting perfectly with its modus



operandi. With shared responsibilities among age grades and titled chiefs seeing to the day-to-day administration of the community. In line with the position of Busia (1962) who avers that majority of pre-colonial states were stable, decentralized, and allowed for citizen's participation in the political process. These various groups were governed by self-developed administrative styles, which differed from place to place. Described by Oyovbaire (1983) as kingdoms, empires, city-states, chiefdoms, caliphate and village republics. While the Hausa-Fulani of the core north had a predominantly central system of government based on Islamic law, as the Emir or Sultan had sweeping powers. The Yoruba kingdom operated a semi central system in the sense that the Oba who is though the centre of authority was subject to checks and balances by the Oyomisi (elders' council) or the Ifa priest. The reference to native states by the Governor General could also mean definition of ethnic communities by Smith (1998) of which he classifies as a named human community with shared ancestry, myth, histories and cultures having affiliation with a particular territory and a sense of solidarity, cultural affinities as against kinship. These ethnic primordial nations maybe true of some of the groups but not all of the groups that make up today's Nigeria. The Benin kingdom for example comprised of various ethnic groups who either by conquest or voluntarily for the reason of protection were content to be associated to the great kingdom meeting up with demands of tributes and taxes required of them as being part of the kingdom. Iliffe (1995) captures the nature of nationalism at this time with the reference to threat of retaliation, each state or quasi state is conscious of the possibility of an invasion by another. Primordial in nature, which Lawson (2005) depicts the nations as robust quality of longevity, relatedness constancy, and emotional attachment with respect to a particular group and all the elements of shared language, customs, religion and artefacts. Regardless of time and space where there is a nation or state there, is nationalism with an identification of *them* and *us* manifested in either feeling or action? Kohn's submission that there were no states in Africa prior to European invasion is questionable when viewed from the perspective of the accounts of administration by the European invaders. What took place was an obstruction of internal process of state formation because of the European invasion, which left trails of corruption and political instability (Tangie, 2006).

#### COLONIALISM AND THE EFFECTS AND CHANGES ON THE NATION(S)

Slave trade preceded colonialism. A thriving business that took place from the 15th to 19th century. Several accounts on the conduct of slave trade (Law, 1995; Ojo, 2008; Wariboko 1998), reveals an established relationship between African leader/elite traders and their European counterpart. The accounts by Wariboko (1998) showed a dependence on the European traders and British consul for support in the internal political intrigues of power struggle between William Dappa Pebble Perekunle the VI and Chief Madu in Bonny kingdom. Law (1995) reference to Hopkins theory that the abolition of slave trade and the reduction in lewd lucre that followed, brought about

political strife and civil wars that disrupted the export trade in palm oil and other raw materials for the European industries provoked the annexation of the Yorubaland and subsequently led to the partitioning of Africa. The internal wrangling made the various nations vulnerable to Europeans who equipped with knowledge of the African nation having traded with them for four centuries agreed among them in the Berlin conference of 1884/85 convened by Ottoman Von Bismarck on the partitioning of Africa (Eluwa et al., 1996). This change of approach from trading to exploitation was not without resistance.

Resistance in the various territories set the stage for nationalist movement in Nigeria as with other parts of Africa. Some accounts of this resistance was the Benin expedition of 1897, when the Benin monarch Oba Ovoranmwun resisted attempts to forcefully make him sign a treaty bequeathing his kingdom to the British crown. He therefore placed an embargo on the Benin River, which disrupted trading activities of the British. Another resistance was the Ijebu war of 1892, which was the result of the king Awujah's blockade of the trading route to Lagos, which was at this time a colony. The Aniocha war against the British Royal Niger company 1883–1914 and the resistance by King Jaja of Opobo against the British attempts at having direct access to the hinterland palm oil markets (Ubaku et al., 2014). The conquering of these various nations due to more sophisticated firepower gave Britain the ground to establish the various administrative units. These disparate, autonomous, heterogeneous and sub national groups were merged together in 1914 and named Nigeria this gave birth to the Nigerian nation. This formation drives home the definition of nation by Benedict Anderson that says, it is an imagined political community both inherently limited and sovereign. Imagined because even members of the smallest nations will never know most of their fellow members, meet them or even hear of them (Anderson, 2006). Nationalism is not the awakening of nations to self-consciousness it invent nations where they do not exist (Gellner, 1964).

Colonialism is the exertion of political control by one powerful nation over a weaker nation (Aderibigbe, 2006). It refers to the establishment and maintenance of foreign rule over a set of people for getting maximum economic benefit by the colonizing power (Fadeiye, 2005). Colonialism had its roots in the greed that European countries exhibited towards Africa's untapped natural resources (Mapuva–Chari, 2010). Colonialism implies formal political control involving territorial annexation and loss of sovereignty. The nature of governance applied by the British in most parts of the country, the system of indirect rule gave the African leaders a false feeling of being in charge or part of the leadership process, when in reality the shots were called by the colonial masters. This was responsible for the delayed nationalistic consciousness especially in the north where indirect rule was successful. Colonial expansionism is economic in aim, monopolistic in orientation, political in justification and military in method. The relationship between the colonizing country and the colonized is asymmetrical. It is that of dependency that favours the occupying nation to the detriment of the occupied territory. Colonization becomes the process of acquisition and maintenance of territory (Adeyeri–Adejuwon, 2012).

## IMPERIALISM, PAN-AFRICANISM AND NATIONALISM

African nationalistic thought of independence has two major trends: Pan-Africanism and anti-imperialism. Pan-Africanism resulted from the abolition of slave trade that had been practiced for over four centuries. Its abolition was in most parts inspired by the same divisions that led to the civil war in America. The industrially more advanced North, where slaves were no longer needed as a result of technical development, became a threat to the Southern states, which had previously dominated federal legislature for more than half a century, and had an economy still heavily dependent on slavery. Although slavery was not the primary reason for the war, slaves were the direct beneficiaries, as the war led to the abolition of slave trade. The racism and discrimination against black people that followed the abolition and the struggles thereafter gave rise to Pan-Africanism. This gives credence to the proposition that the painful transition to modernism laid the foundation for the birth of nationalism (Smith, 1998). In the words of by Dr Shepperson a complicated Atlantic triangle of influences between the new world, Europe and Africa (Legum, 1965). In 1919, Dr Du Bois wrote: "...the African movement mean to us what the Zionist movement meant to the Jews, the centralization of race efforts and the recognition of racial fount." While African nationalism was, by definition, an antithesis of European imperialism, which resulted from intensive rivalries brought about by the partitioning of Africa, seen as a source of raw materials, in the 1800s for markets and spheres of influence (James, 1995). By the end of the 19th century, 90 percent of Africa was in the hands of the European imperialists. This colonialism brought about revolts in most parts. The desire for self-determination gave birth to African nationalist struggles. The 19th and 20th century saw the development of diaspora in Pan-Africanism among Afro-Americans and Afro-Caribbean like Henry Sylvester Williams, George Padmore, W.E.B Du Bois, C. L. James and others. The Pan-Africanist thought was based on a cultural and racial issue with the main demand being equality and non-discrimination. The 1923 manifesto, for instance, proclaimed "In fine, we ask that black people, be treated as men" (Legum, 1965:29).

The 1944 meeting of welfare students, and other movements based in Britain led to the establishment of the Pan-African Federation and to the organization of the famous fifth Pan-African congress in Manchester in 1945, with over 200 delegates – of trade unions, political parties and other organizations – in attendance, including Kwame Nkrumah of Ghana and Jomo Kenyatta of Kenya. They demanded autonomy and independence for several African countries and communities (Shivji, 2009).

## NIGERIAN NATIONALIST ENDEAVOURS

Making use of religious animosities, the British policy reinforced differences and deepened the gap between the various groups that make Nigeria. The regional administrative system promoted by the colonialists made sure that people were divided along ethnic and regional lines. Some policies simply could not be implemented in

some regions. Taxation, for example, was alien to most parts in the south of the country and stirred up a number of revolts (Warri, 1927; Aba women's riot, 1929) (cf. Oduwobi, 2011).

One of the revelations of the nationalist movement was that the education provided for the Nigerian population served the single purpose of facilitating administration for the colonial masters, as they could not recruit sufficient labour otherwise. This is similar to the start of public education in Europe, which had been a privilege of the elite prior to industrialization and urbanization according to Tom Nain's pathology of Modern developmental history. The Nigerians – predominantly from the south-western and south-eastern areas, who had the opportunity to travel to Europe for further studies had first-hand experiences with Pan-African activists like Marcus Garvey and W.E.B Dubois, key proponents of the movements demanding the emancipation of Africa. The West African Students' Union was founded in London in 1925. The initial focus was not based on patriotism towards Nigeria as a country, but on assertive ethnic consciousness, especially with the Igbos and Yoruba. They began the agitation for self-rule.

The church also provided platforms for the nationalist movement, as European missionaries were racists and tried to prevent African leadership in the church. This led Nigerian clergies to develop denominations independent of European missionaries and these new pulpits provided avenues for the free expression of a criticism of the colonial rule. The urban phenomenon of ethnic kinship organization was also instrumental in the awakening nationalism; and led to the formation of major ethnic group unions like the Egbe Omo Oduduwa and the Igbo Federal Union. Others included non-political associations like the Nigerian Union of Teachers, the Nigerian Law Association and the Nigerian Produce Traders' Association led by Obafemi Awolowo. The youth and student groups, consisting of intellectuals and professionals, were more politically conscious and stood in the vanguard of nationalism. In 1922 Nigerian representatives were elected to the legislative council, and this provided politically conscious Nigerians with a specific platform. Hubert Macaulay, publisher of the Lagos Daily News aroused political awareness in Nigerians and acted as leader of the Nigerian National Democratic Party, an ascendancy of the National Youth Congress. He co-founded the National Council of Nigeria and the Cameroons, the first Nationalist Party in Nigeria with Nnamdi Azikiwe, and united the heterogeneous ethnic groups in a solid bloc. Hubert Macaulay became the first leader and Azikiwe was the secretary.

Nigerians' participation in the Second World War was also instrumental in the struggle when they fought alongside other British soldiers. The trade unions, advocating Marxist views, played a significant role in the fight for self-government.

Somewhat late, with permission from the emir the Northern Hausa-Fulani established the Northern People's Congress in the 1940s, led by Tafawa Balewa. Obafemi Awolowo created the Action Group in 1951.

For the purpose of self-government, the disparate groups were able to put their differences aside and come together to achieve independence in line with Anderson's position that every successful revolution defines itself in national terms (Anderson, 2006), and Nigeria was able to achieve independence in 1960.

## CONCLUSION

African political development was seriously undermined for a long time, partly because of its dependence on oral tradition to pass information from generation to generation. Nevertheless, accounts by the first Europeans who met Africans show that Africa did have its own forms of administration before the European invasion. The argument that Europe exported civilization to Africa is unethical in the opinion of theorists like Wallenstein (1961) who sees European invasion as a clog in the wheel of Africa's political development, aborted in the wake of European invasion.

Gottfried Herder said that the concept of a pre-linguistic man is wrong, as it is language that makes man human. Wherever there existed a human community, they differentiate the 'we' group from 'them', and wherever this existed there has always been some form of nationalism.

## NOTES

- <sup>1</sup> Emergence of Nigerian Nationalism <http://countrystudies.us/nigeria/20.htm>.
- <sup>2</sup> Drawing of Benin city made by an English officer in 1897 of Benin Empire, Wikipedia the%20free%20encyclopedia.html

## REFERENCES

- Aderibigbe, Segun (2006): *Basic Approach to Government*. Joja Educational Research and Publishers Ltd., Lagos
- Adeyeri, Olusegun – Adejuwon, Kehinde D. (2012): The Implication of British Colonial Economic Policies in Nigeria's Development. *International Journal of Advance Research in Management and Social Sciences*, Vol. 1, No 2, [www.garph.co.uk/IJARMSS/Aug2012/1.pdf](http://www.garph.co.uk/IJARMSS/Aug2012/1.pdf).
- Anderson, Benedict (2006): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London – New York.
- Armstrong, John A. (1982): *Nations Before Nationalism*. University of North Carolina Press. Chapel Hill.
- Baycroft, Timothy (1998): *Nationalism in Europe 1787–1945*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Breuilly, John (1994). *Nationalism and the State*. University of Chicago Press, Chicago.
- Breuilly, John (2005). Dating the Nation: How Old is an Old Nation? In: *When is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*. Eds.: Atsuko Itchijo, Gordana Uzelac, Routledge, Abingdon.
- Breuilly, John (2013). *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Busia, Kofi A. (1962): *The Challenge of Africa*. Frederick A. Praeger, New York.
- Dieckhoff, Alain – Jaffrelot Christophe (eds.) (2005): *Revisiting Nationalism. Theories and Processes*. Palgrave Macmillan, New York.
- Druckman, Daniel (1994): Nationalism, Patriotism and Group Loyalty: A Social Psychological Perspective. *Mershon International Studies Review*, Vol. 38, No. 1, 43–68, <https://doi.org/10.2307/222610>.
- Eluwa, Gabriel I. C. et al. (1996): *Africa and the Wider World since 1800*. Africana-First Publishers Limited, Onitsha.
- Fadeyi, J. Oladele (2005): *A Social Studies Textbook for Colleges and Universities*. Akin-Johnson Press and Publishers. Ibadan.
- Gellner, Ernest (1964): *Thought and Change*. Weidenfield and Nicolson, London.
- Gellner, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Gellner, Ernest (1997): *Nationalism*. Orion Books Ltd, London.
- Ignatieff, Michael (1987): The Myth of Citizenship. *Queen's Law Journal*, Vol. 12, 399–420.

- Iiffe, John (1995): *Africans. The History of a Continent*. Cambridge University Press, Cambridge.
- James, Cyril L. R. (1995): *History of Pan-African Revolt*. Charles H. Kerr Publishing, Chicago.
- Kásler, Miklós (2017): Ethnic and Demographic Changes in Hungary's (More Than) 1100 Years Long History. *Civic Review*, Vol. 13, Special issue.
- Kedourie, Elie (1994): *Hegel and Marx: Introductory Lectures*. Blackwell, London.
- Kohn, Hans (1962): *Age of Nationalism*. Harper & Brothers Publishers, New York.
- Kohn, Hans (1965). *Nationalism. It's Meaning and History*. Van Nostrand.
- Kohn, Hans (1967): *Prelude to Nations-States: The French and German Experience, 1789-1815*. D. Van Nostrand Company.
- Law, Robin (1995): *From Slave Trade to 'Legitimate' Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511523861>.
- Lawson, Stephanie (2005): Nationalism and the politics of ethnicity in Fiji: critical perspectives on primordialism, modernism and ethno-symbolism. In: *When is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*. Eds.: Atsuko Itchijo, Gordana Uzelac, Routledge, Abingdon.
- Legum, Colin (1965): *Pan-Africanism. A Short Political Guide*. F. A. Praeger Publishers, New York.
- Lewis, M. I. (ed.) (1993): *Nationalism and Self Determination in the Horn of Africa*. Ithaca Press, London.
- Mapuva, Jephias – Chari, Freeman (2010): Colonialism No Longer an Excuse for Africa's Failure. *Journal of Sustainable Development in Africa*, Vol. 12, No. 5.
- Negeđu, Isaiah – Atabor Augustine (2015): Nationalism in Nigeria: A Case of Patriotic Citizenship. *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 5, No. 3.
- Oduwobi, Tunde (2011): From Conquest to Independence: The Nigerian Colonial Experience. *Historia Actual Online*, No. 25, 19–29.
- Ojo, Olatunji (2008): The Organization of the Atlantic Slave Trade in Yorubaland, Ca. 1777 to Ca. 1856. *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 41, No. 1.
- Omu, Fred (1998): Ethnicity, Nationalism and Federalism in Nigeria: An Interactive Trinity of Relationships. *Benin Journal of Historical Studies*, Vol. 2, No. 1–2, 1–22.
- Osadolor, Osarhieme (2001): *The Military System of Benin Kingdom, c. 1440-1897*. PhD Thesis, Hamburg, 23 July, [www.academia.edu/31310702/The\\_military\\_system\\_of\\_Benin\\_Kingdom\\_c.\\_1440\\_-\\_1897](http://www.academia.edu/31310702/The_military_system_of_Benin_Kingdom_c._1440_-_1897).
- Oyovbaire, Sam E. (1983): Structural Change and Political Processes in Nigeria. *African Affairs*, Vol. 82, No. 326, 3–28, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a097500>.
- Ozkirimli, Umut (2010): *Theories of Nationalism*. Palgrave Macmillan, New York.
- Shivji, Issa G. (2009): *Where is Uhuru? Reflections on the Struggle for Democracy in Africa*. Ed. Godwin Murunga, Pambazuka Press, Cape Town.
- Smith, Anthony D. (1998): *Nationalism and Modernism*. Routledge, London.
- Smith, Anthony D. (2002): When is a Nation? *Geopolitics*, Vol. 7, No. 2, 5–32, <https://doi.org/10.1080/714000928>.
- Tangie, Fonchingong (2006): *The State and Development in Africa*. <https://www.codesria.org/IMG/pdf/tangie.pdf?1422>.
- Tilly, Charles (1993): *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992*. Wiley–Blackwell.
- Ubaku, Kelechi – Emeh, Chikezie – Anyikwa, Chinenye (2014): Impact of Nationalist Movement on the Actualization of Nigerian Independence 1914-1960. *International Journal of History and Philosophical Research*, Vol. 2, No. 1, 54-67.
- Wallenstein, Immanuel (1961): *Africa. The Politics of Independence and Unity*. A Vintage Original, New York.
- Wariboko, Nimi (1998): Capability Distribution and Onset of the 1869 Bonny War. *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 7, No. 2, 1–26.
- Zartman, William I. (1995): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publisher, Boulder.

*Diana Kucherenko*

# Integration of the Ukrainian Higher Education Into the Global Educational Space



## *Summary*

Analysis of the modern global market features, identification of the key directions in the development of an efficient educational policy in the Ukraine and methods of accelerating the export of educational services.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** I21, I23

**Keywords:** educational market, higher education, the export of educational services

---

## MAIN RESEARCH PROBLEM

The main system characteristics of globalization include revolutions in information and communication, growth in transnational research and educational networks and relationships, integration of the world economy and the competition between nations and markets. Among these circumstances, our country must clearly identify priorities for the educational system to ensure its international competitiveness.

From an industrial society we have moved towards an economy based on knowledge. The competitiveness of the economy is determined by the volume of production or by natural resources, especially by intellectual potential, in other words, under the present conditions the main sources of knowledge and information. Knowledge becomes a source of wealth for an individual and for the state in general.

---

DIANA KUCHERENKO, PhD, Associate Professor, Science and Research Institute of Social and Economic Development, Kyiv (ndi@knutd.com.ua).

Education is one of the most important components of human development. Today the highly developed nations of the world clearly demonstrate how important the system of higher education is in the implementation of structural reforms, innovation, human freedom and improvement, wealth, growing needs, social security and so on. The globalization of the world, the rapid development in scientific research and new information technologies require accelerated development in advanced, innovative education, the creation of conditions for the advancement of personality, intelligence and spirituality. Today we can speak of a new kind globalization in the world market of higher education, with mass distribution in education seen as a guarantee of the country's competitiveness in the new global economy. Therefore, studying the trends in and consequences of globalization in the world market of educational services for the educational system of the Ukraine is important and urgent.

*Analysis of recent research and publications*

The challenges of globalization in the educational space are discussed by Ukrainian and foreign scientists, namely F. Altbaha, L. Verbitsky, A. Dzhurynsky, A. Lyferova, J. Knight, L. Oderiya, R. Patory, O. Sahinovoyi, P. Scott, Hans de Vita. The opportunities for the integration of the Ukrainian market of educational services are discussed in V. Zhuravsky, M. Zgurovsky and A. Andrushchenko. However, a lot of questions remain open to investigation in the field of trends in transforming education in the Ukraine to meet modern challenges of globalization of world educational market.

Isolation unsolved aspects of the problem, which the article. Integration processes in higher education intensified globalization, which was the determining factor in the development of post-industrial world.

*Isolation of the unsolved aspects of the problem in the article*

Integration processes in higher education have intensified globalization, which was the determining factor in the development of the post-industrial world. This is evidenced by the appearance of new information and communication technologies that serve as new forms of learning and new areas in international education:

- Increase in the number of research centres engaged in current issues of training and promoting the elaboration of appropriate proposals;
- Efforts made by developed countries at the implementation of a coherent policy, and even develop a single strategy in the field of education, including university (ECTS). However, there is an urgent need to identify the main directions of export of educational services in the Ukraine in a globalizing world educational space.

The aim of the article is to study the major trends in the global educational market and the possibility of increasing the exports of Ukrainian services in a globalized educational space.



## PRESENTATION OF THE MAIN MATERIAL

Today, the idea of “a global educational market” as a new process is manifest in the development of international relations in training. The globalization of education is uneven: currently the US is in the lead in this area, as it controls one-third of the international educational market, followed by the United Kingdom, Germany and France by 13, 10 and 9 percent, respectively. According to experts, in 2010 the educational market reached 110 billion US dollars, and the competition will continue to intensify.

The globalization of higher education fits in the process of integrating educational services as a whole, which includes transition to uniform educational programmes. The main conditions of the globalization of educational services can be identified as:

- a general trend in the globalization of the world economy;
- development in the global labour market;
- evolution of the information society.

The modern effects of globalization, which are felt particularly acutely after the global financial crisis of 2008-2010, have clearly highlighted two groups of countries: those who benefited from globalization and the losers. The winners are the economically most developed countries and financial and industrial groups established on their basis. The category of losers include less developed countries, which have paid heavily for a shift towards an integrated global system both financially and socially. Globalization is a process that ensures the well-being of the strong to the detriment of the weak. However, the processes of globalization are inevitable for the Ukraine as well as most countries. Thus, at this stage an important task is to preserve the Ukrainian identity, culture, mentality and educational potential etc.

An important factor in the international competition for the educational market is increase in the export of education to provide additional sources of revenue for schools, as part of their images and credibility and as a necessary condition for the efficient improvement of education and science in the country. Currently, the export of educational services is implemented in the form of four basic models: students studying abroad, distance learning, opening branches and faculty exchange.

In a globalized educational market a wide range of measures need to be taken in the Ukraine to ensure the protection of the interests of national institutions and to accelerate the process of integration into the educational market by increasing the export of educational services through the following:

- Access for foreign students receiving education in universities in the Ukraine, including the facilitation of entrance exams, visas for foreign students, documentation and free access to information;
- Government support for students’ studies abroad, currently increasingly funded by private philanthropists and foundations in the Ukraine. A good example to follow is the cooperation between the state and students in India, where students are exempt from the payment of tuition fees and other costs of studying abroad if they return to work in their homeland.

- Increase in the number of licensed training places in the most prestigious educational institutions of the Ukraine;
- The use of marketing tools, including a set of measures aimed at increasing demand for education services domestic institutions;

In our opinion, the main constraints to the export of educational services and to the establishment of a competitive educational environment in the Ukraine include the following:

1. Unstable political environment, and as a result, lower security in training;
2. The fast development of new and competitive global educational market participants. The current world market for educational services has three major competing markets:
  - North American (US and Canada);
  - European markets (UK, Germany and France). Today, the educational market is growing intensively, new and traditional universities are improving the quality of their services, while in many countries, particularly in the Ukraine, Russia and Europe, depopulation, declining birth rates, decrease in the ratio of young people pose major problems;
  - Pacific markets (Australia, New Zealand and Japan). According to many experts, the Far Eastern region has an increasing share in the export of educational services, as their growth rates are significantly higher than that of other market participants, which allows the evolution of a fourth educational centre (China and Singapore);
3. Disparity between the quality of educational requirements in the global educational process;
4. Low-quality management in education, and as a result, high levels of obsolete logistics, which in turn reduces the quality of the teaching staff;
5. Lack of government support for the training of local students abroad and the low level of investment in the development of sciences.
6. Unsuitability and lack of preparation by national universities for teaching foreign students.

An objective assessment of the current state of the educational market in the Ukraine reveals that the key competitive advantages in the export of educational services, which may serve to attract foreign students, are the low price of tuition, the fundamental approach to teaching a subject, and the adoption of the Bologna process in the curriculum.

## CONCLUSIONS

The current processes of globalization in all spheres of social life include the building of a single educational space based on the integration of national markets and educational services, and on the harmonization of educational standards. In the current context of globalization at all levels of the functioning of national economies in the world, the main trend of the global educational market – as part of the social and economic system – is integration. The Ukraine determines its place in this process to

ensure that the education provided in the country is competitive in the European and in the global educational space, and can still have a secure and mobile labour market. An important aspect in the integration of the Ukrainian and the global educational space it should remain focused on the competitive advantages of its domestic higher education system (low cost and foreign nationals' access to higher education). At the same time, considerable work needs to be done to reduce the impact of negative factors. Therefore, the Ukraine should seriously consider the option of increasing the export of educational services, the relationship between traditional and non-traditional forms of education, and the competitiveness education.

*Prospects for the use of the research results*

International experience shows that the vast majority of the educational market consists of public and private sectors. The public sector reimburses educational services. In the private (non-governmental) sector educational services are sold and consumed at market prices. In this market, educational services are provided in commercial institutions or in government agencies providing services on a contractual basis. Future research could be directed at the international experience in and the internationalization features of educational activities in public and private higher education institutions, and in the mechanisms of attracting private-sector funding for universities and other educational institutions.

## REFERENCES

- Delanty, D.: *New model of the universities*. <http://socio.tamp.ru/1.htm>.
- Leshchenko, Iryna T. (2011): *Adult Education as a Phenomenon of Continuous Education*. Global International Scientific Analytical Project, <http://gisap.eu/ru/node/1380>.
- Mospan, N. (2015): *Trends in the Development of Funding Mechanisms of the Higher Education Institutions in the European Union*. [www.narodnaosvita.kiev.ua/?page\\_id=2644](http://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=2644).
- OECD (2013): *Foreign / international students enrolled*. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RFOREIGN>.

*Inna Strelchenko*

# The Use of Non-Parametric Criteria for the Evaluation of Similar Patterns in the Behaviour of the Economic System



## *Summary*

The statistics made by the International Monetary Fund of a sample of 30 countries analysed to assess the degree of synchronicity of changes under the impact of the crisis on macroeconomic indicators such as increase in: GDP, the exchange rate of the national currency; a country's international investment position (which characterizes the external liabilities of residents to non-residents); foreign exchange reserves; the value of government bonds. In order to quantify the changes observed, the values of the Kendall concordance coefficient were calculated for equal periods of time – in the crisis and post-crisis periods.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** G01, C82, E44, C45

**Keywords:** financial crises, macroeconomic indicator, classification, rank, coefficient concordance, neural network, Kohonen map

---

INNA STRELCHENKO, PhD, Reader, Department of Economics and Mathematical Modelling, Higher Educational Public Establishment «Vadym Hetman Kyiv National Economic University».

## PROBLEM SETTING

Modern economic policy is required to be able to determine the growth of imbalances in the structure and level of financial markets in a timely manner. In view of the exponentially accelerating pace of economic integration, this task is becoming increasingly complicated. The reason for this is the layering of international relations between goods and money, the increasing pyramid of secondary financial instruments, and the shrinking time of cash flow circulations.

When the characteristic features of financial market crises are studied, countries need to be differentiated according to their responses to external financial shocks. The relevance of the topic is highlighted in the *Report on Global Financial Stability* by IMF.

In order to identify periods when there is similarity (or dissimilarity) in behaviour between the various economic systems, this paper proposes to consider a non-parametric rank correlation test.

### *Recent research and publications*

The relevance of the study of the behaviour of economic systems is unquestionable. The main task of applied research is to describe and then predict the dynamics of development in economic systems. Among the main theoretical concepts it is necessary to distinguish system theory (Bertalanffy, 1968; Nicolis–Prigogine, 1977) and non-linear dynamics (Nicolis–Prigogine, 1977; Derbentsev et al., 2010). As a significant result, research has identified that the particular cases of the complex systems functioning under strictly defined input parameters and constraints on the initial conditions can be formally described.

In this paper, we examine the possibility of studying groups of economic objects in order to identify similarities in their behaviour. To this end, we propose the application of the rank coefficient of concordance (Kendall, 1955; Kendall–Babington Smith, 1939; Legendre, 2005). This was specifically calculated for a test group of thirty countries at different levels of economic development. The calculations were done for two periods: the global financial crisis (01.01.2007–31.12.2009) and the post-crisis period (01.01.2010–31.12.2012). The research objective is to verify the hypothesis that the non-parametric coefficient of rank concordance can be used to classify countries into groups according to the similarity of their response to external financial shocks.

## KEY RESEARCH FINDINGS

To test the hypothesis of mismatch, the existing IMF classification of countries by level of economic development, for exploring groups of countries by the similarity of responses to external financial shocks, we use the rank coefficient of concordance.

The coefficient of concordance was proposed by M. G. Kendall and B. B. Smith as a measure of the agreement among several quantitative or semi-quantitative variables

that are assessing a set of interest objects (Kendall, 1955; Kendall–Babington Smith, 1939; Legendre, 2005):

$$W = \frac{12S}{m^2(n^3 - n)}, \quad (1)$$

where  $n$  is the number of objects and  $m$  is the number of variables;  
 $S$  – is a sum-of-squares statistics over the row sums of ranks  $R_i$ :

$$S = \sum_{i=1}^n (R_i - \bar{R})^2; \quad (2)$$

$\bar{R}$  – is the mean of the  $R_i$  values.

The value of the coefficient of concordance ranges from 0 to 1. If  $W=0$ , the rank order in rows does not agree (dissimilar). If  $W=1$ , the result is interpreted as a full concurrence in the estimates of the studied parameters. Than higher the value of coefficient approaches unity, the higher coherence is observed in the input data series.

In contrast to the procedures of factor or cluster analysis, using the coefficient of concordance in the initial phase of the study has a number of advantages:

- there are no restrictions on the type of distribution of input data;
- there is no need to pre-process the raw data to bring it to a common scale;
- no restrictions are placed on the distribution of grades in the rows of the rank matrix, for example, a normal distribution or linear relationships;
- it has a simple and intuitive interpretation.

In this research the values of the coefficient of concordance evaluate the level of similarity in the dynamics of the selected indicators in crisis and post-crisis periods for the economies of different countries.

The hypothesis about the discrepancy between the existing classification of IMF for the study of groups of countries according to the similarity of the dynamics of response to external financial shocks checks a sample of thirty countries with the represented countries in each group, namely:

1. Advanced Economies: Australia (1), Austria (2), Greece (3), Estonia (4), Israel (5), Iceland (6), Canada (7), Germany (8), New Zealand (9), United Kingdom (10) Special administrative region of China Hong Kong (11), South Korea (12), Portugal (13) United States (14), Finland (15) France (16), Czech Republic (17).

2. Emerging and Developing Economies: Brazil (18), Georgia (19), Kazakhstan (20), Colombia (21), Moldova (22), Paraguay (23) Peru (24), Poland (25), Romania (26th), Turkey (27) Croatia (28), Hungary (29), Ukraine (30).

The statistical data used for calculating the rank coefficient of the Kendall concordance is the official statistical financial report and is publicly available on the official website of the International Monetary Fund.

The consequences of the crisis for the economy of any country can be estimated on the basis of changes in the aggregate the following indicators: GDP, the exchange rate of the national currency, part of the country's international investment position that characterizes the external liabilities of residents to non-residents, foreign exchange reserves, and the value of government bonds (Matviychuk–Strelchenko, 2015). These macroeconomic indicators are sensitive to financial shocks and show sharp fluctuations in the shortest possible time after the crisis. In order for the results of the evaluation it was possible to compare each indicator should be a relative value and is calculated as the ratio between the current value and value in the previous time:

$$x_i = \frac{X_i^t}{X_i^{t-1}} \cdot 100\%, \quad (3)$$

where  $x_i$  – is growth ratio of macroeconomic indicators;

$X_i^t, X_i^{t-1}$  – is a the absolute value of the macroeconomic indicator at time  $t$  and  $t-1$  respectively;

$i=1, \dots, 5$  – is a number of macroeconomic indicator.

A calculating sequence of the ranking coefficient of concordance by the example of a selected macroeconomic indicator – the quarterly data of the exchange rate in a crisis period (01.01.2007-31.12.2009) (table 1-3) is given below.

Table 1: Exchange rate changes during the global financial crisis (01.01.2007–31.12.2009)

Country	Nominal Effective Exchange Rate: for the Euro Area and for the United States – Index (according to the IMF methodology) or USD for other											
	2007 (quarterly)				2008 (quarterly)				2009 (quarterly)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Advanced Economies</b>												
1	1,27	1,2	1,18	1,12	1,1	1,06	1,12	1,49	1,51	1,32	1,2	1,1
2	100,09	100,53	100,63	101,45	102	102,8	101,77	100,73	102,17	102,57	102,84	103,33
3	98,64	99,14	99,25	100,32	101,36	102,95	102,12	101,36	102,04	102,33	102,92	103,45
4	11,94	11,61	11,39	10,8	10,44	10,01	10,42	11,9	12,01	11,49	10,94	10,58
5	4,22	4,08	4,19	3,94	3,62	3,42	3,5	3,82	4,06	4,08	3,83	3,76
6	68,13	63,73	63,13	61,24	67,46	76,11	83,76	124,46	117,4	126,55	126,37	124,23
7	1,171	1,098	1,044	0,98	1,004	1,009	1,04	1,21	1,25	1,166	1,097	1,056
8	100,12	100,94	101,17	102,49	103,37	104,82	103,32	101,17	102,92	103,66	104,37	105,23
9	1,44	1,35	1,35	1,31	1,27	1,29	1,4	1,73	1,88	1,66	1,49	1,37
10	0,51	0,5	0,5	0,49	0,51	0,51	0,52	0,64	0,7	0,65	0,61	0,61
11	7,8	7,815	7,806	7,776	7,794	7,79	7,79	7,753	7,754	7,751	7,75	7,751
12	939,1	928,62	928,09	921,23	921,23	1018,8	1067,3	1365,4	1416,1	1284,7	1238,8	1168,0
13	99	99,46	99,58	100,42	101,15	102,16	101,65	100,61	101,14	101,43	101,83	102,39
14	105,75	103,24	101,29	97,63	95,64	93,84	95,99	106,57	109,27	104,96	101,18	98,35
15	99,17	99,94	100,09	101,45	102,5	103,94	102,9	101,38	103,75	104,33	105,04	105,48
16	99,48	100,2	100,41	101,66	102,55	103,96	102,95	100,9	101,67	102,37	103,09	103,93

Country	Nominal Effective Exchange Rate: for the Euro Area and for the United States – Index (according to the IMF methodology) or USD for other											
	2007 (quarterly)				2008 (quarterly)				2009 (quarterly)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Emerging and Developing Economies</b>												
18	2,107	1,981	1,915	1,784	1,735	1,6553	1,66	2,277	2,316	2,078	1,867	1,736
19	1,71	1,68	1,66	1,62	1,56	1,45	1,41	1,55	1,67	1,66	1,68	1,68
20	124,85	121,46	123,13	120,77	120,45	120,59	119,99	120,16	138,97	150,46	150,76	149,8
21	0,29	0,29	0,28	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27	0,29	0,29	0,29	0,29
22	12,83	12,37	11,99	11,37	11,12	10,29	9,81	10,35	10,61	11,2	11,23	11,4
23	5177,4	5063,4	5084,5	4805,4	4640,5	4113,5	3986,1	4712,7	5076,6	5035,1	4962,9	4786,9
24	3,19	3,17	3,15	3	2,89	2,81	2,9	3,09	3,19	3,02	2,96	2,88
25	2,97	2,82	2,76	2,52	2,39	2,18	2,2	2,86	3,45	3,27	2,94	2,83
26	2,58	2,44	2,35	2,38	2,46	2,34	2,38	2,89	3,28	3,08	2,95	2,89
27	5,05	5,05	5,05	5,05	5,05	4,96	4,85	6,21	7,7	7,66	7,82	7,99
28	1,406	1,336	1,284	1,184	1,2	1,258	1,207	1,538	1,653	1,566	1,495	1,484
29	192,61	184,22	183,24	174,43	173,12	158,61	157,31	199,41	226,19	210,18	189,73	183,25
30	5,62	5,46	5,32	5,06	4,87	4,65	4,78	5,45	5,68	5,41	5,12	4,92

Source: The IMF data, <http://data.imf.org/>

Table 2: Growth ratio of exchange rate changes during the global financial crisis (01.01.2007–31.12.2009)

Country	Growth ratio of exchange rate changes, %											
	2007 (quarterly)				2008 (quarterly)				2009 (quarterly)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Advanced Economies</b>												
1	98,013	94,614	98,068	95,199	98,195	96,058	105,506	132,942	101,353	87,64	90,976	91,524
2	100,3	100,44	100,1	100,81	100,54	100,8	98,9	98,98	101,43	100,4	100,3	100,5
3	100,2	100,5	100,11	101,08	101,04	101,6	99,19	99,25	100,67	100,3	100,6	100,5
4	99,43	97,24	98,11	94,82	96,67	95,88	104,1	114,2	100,92	95,67	95,21	96,71
5	99,06	96,68	102,7	94,03	91,88	94,47	102,34	109,14	106,28	100,5	93,87	98,17
6	98,72	93,54	99,06	97,01	110,2	112,82	110,02	148,59	94,33	107,8	99,86	98,31
7	102,84	93,78	95,08	94,09	102,23	100,49	103,2	116,37	103,32	93,11	94,05	96,28
8	100,49	100,82	100,23	101,3	100,86	101,4	98,57	97,92	101,73	100,7	100,68	100,82
9	97,3	93,75	100	97,037	96,95	101,57	108,53	123,57	108,67	88,3	89,76	91,95
10	98,08	98,04	100	98	104,08	100	101,96	123,08	109,37	92,86	93,85	100
11	100,35	100,1	99,88	99,62	100,23	100,06	99,99	99,41	100,01	99,96	99,99	100
12	100,09	98,88	99,94	99,26	100	110,59	104,76	127,94	103,7	90,72	96,43	94,281
13	100,2	100,5	100,1	100,8	100,7	100,9	99,5	98,97	100,53	100,3	100,39	100,55
14	99,77	97,63	98,11	96,39	97,96	98,12	102,29	111,01	102,53	96,06	96,39	97,2
15	100,51	100,78	100,15	101,4	101,03	101,4	98,99	98,52	102,33	100,5	100,68	100,41
16	100,36	100,72	100,2	101,24	100,87	101,37	99,03	98	100,76	100,7	100,7	100,8
17	98,45	97,98	96,91	90,98	92,24	93,18	101,1	119,98	110,12	92,34	91,29	97,96



Country	Growth ratio of exchange rate changes, %											
	2007 (quarterly)				2008 (quarterly)				2009 (quarterly)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Emerging and Developing Economies</b>												
18	97,94	94,02	96,68	93,186	97,25	95,37	100,7	136,59	101,7	89,74	89,83	92,98
19	98,84	98,25	98,81	97,59	96,29	92,93	97,24	109,93	107,74	99,4	101,2	100
20	97,66	97,28	101,37	98,08	99,73	100,12	99,5	100,14	115,65	108,3	100,19	99,36
21	100	100	96,55	100	96,43	100	100	100	107,41	100	100	100
22	97,42	96,41	96,92	94,83	97,8	92,54	95,33	105,5	102,51	105,5	100,27	101,51
23	96,51	97,79	100,42	94,51	96,57	88,64	96,9	118,23	107,72	99,18	98,57	96,45
24	99,07	99,37	99,37	95,24	96,33	97,23	103,2	106,55	103,24	94,67	98,01	97,29
25	99,66	94,94	97,87	91,3	94,84	91,21	100,92	130	120,63	94,78	89,9	96,26
26	95,56	94,57	96,31	101,28	103,36	95,12	101,71	121,43	113,49	93,9	95,78	97,97
27	100	100	100	100	100	98,23	97,78	128,04	123,99	99,48	102,09	102,17
28	96,92	94,99	96,14	92,2	101,39	104,81	95,98	127,37	107,47	94,72	95,48	99,27
29	95,52	95,64	99,47	95,19	99,25	91,62	99,18	126,76	113,43	92,92	90,27	96,58
30	98,42	97,15	97,43	95,11	96,24	95,48	102,79	114,02	104,22	95,25	94,64	96,09

Source: Authors' development

In case of tied ranks (see. Table 2) formula to calculate the rank coefficient of concordance is as follows (Kendall, 1955; Kendall–Babington Smith, 1939; Legendre, 2005; Siegel–Castellan, 1988):

$$W = \frac{12S}{m^2(n^3 - n) - mT}, \quad (4)$$

where  $T$  – is a correction factor for tied ranks:

$$T = \sum_{k=1}^g (t_k^3 - t_k), \quad (5)$$

where  $t_k$  – is the number of tied ranks in each  $k$  of  $g$  groups of ties. The sum is computed over all groups of ties found in all  $m$  variables of the input data. (Table 3.)

According to the formula (1-2, 4-5), the coefficient of concordance  $W$  is calculated and its significance is determined by Friedman's chi-square statistics with  $n-1$  degrees of freedom (Legendre, 2005):

$$\chi^2 = m(n-1)W. \quad (6)$$

The final results of the assessment of similarity in the dynamics of the selected indicators for the two groups of economies during the global financial crisis of 2007-2009 are shown in Table 4.

Table 3: Ranks for exchange rate changes during the global financial crisis (01.01.–31.12.2009)

Country	Ranks, number											
	2007 (quarterly)				2008 (quarterly)				2009 (quarterly)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Advanced Economies</b>												
1	6	9	5	8	4	7	2	1	3	12	11	10
2	8	6	10	2	4	3	11	12	1	7	9	5
3	8	7	9	2	3	1	12	11	4	10	5	6
4	4	6	5	12	8	9	2	1	3	10	11	7
5	6	8	3	10	12	9	4	1	2	5	11	7
6	8	12	7	10	3	2	4	1	11	5	6	9
7	4	11	8	9	5	6	3	1	2	12	10	7
8	9	6	10	3	4	2	11	12	1	7	8	5
9	6	9	5	7	8	4	3	1	2	12	11	10
10	7	8	6	9	3	6	4	1	2	11	10	6
11	1	3	10	11	2	4	7	12	5	9	8	6
12	6	8	7	9	4	2	3	1	5	12	10	11
13	8	6	10	2	3	1	12	11	5	8	7	4
14	4	8	6	10	7	5	3	1	2	12	11	9
15	8	5	10	3	4	2	11	12	1	7	6	9
16	9	6	10	2	3	1	11	12	5	8	7	4
17	4	5	7	12	10	8	3	1	2	9	11	6
<b>Emerging and Developing Economies</b>												
18	4	8	6	9		7	3	1	2	12	11	10
19	6	8	7	9	11	12	7	1	2	5	3	4
20	11	12	3	10	7	6	8	5	1	2	4	9
21	6,5	6,5	11	6,5	12	6,5	6,5	6,5	1	6,5	6,5	6,5
22	7	9	8	11	6	12	10	2	3	1	5	4
23	9	6	3	11	8	12	7	1	2	4	5	10
24	6	4	5	11	10	9	3	1	2	12	7	8
25	4	7	5	10	8	11	3	1	2	9	12	6
26	9	7	11	5	3	7	4	1	2	12	8	6
27	7	7	7	7	7	11	12	1	2	10	4	3
28	6	10	7	12	4	3	8	1	2	11	9	5
29	8	7	3	9	4	11	5	1	2	10	12	6
30	4	6	5	11	7	9	3	1	2	10	12	8

Source: Authors' development

Table 4: Rank coefficient of concordance for the two groups of countries for the period 2007–2009

Indicator	Coefficient of concordance $W$	Probability, %
Advanced Economies		
Growth ratio of GDP, %	0,3072	95
Growth ratio of exchange rate, %	0,2384	95
Growth ratio of IIP, %	0,6032	95
Growth ratio of reserves, %	0,3801	95
Growth ratio of government bonds, %	0,3536	95
Emerging and Developing Economies		
Growth ratio of GDP, %	0,5818	95
Growth ratio of exchange rate, %	0,4991	95
Growth ratio of IIP, %	0,5637	95
Growth ratio of reserves, %	0,2628	95
Growth ratio of government bond, %	0,2039	95

Source: Authors' development

The coefficient of concordance is calculated similarly for each indicator for the post-crisis period between 01.01.2010 and 31.12.2012 (Table 5).

Table 5: Rank coefficient of concordance for the two groups of countries for the period 2010–2012

Indicator	Coefficient of concordance $W$	Probability, %
Advanced Economies		
Growth ratio of GDP, %	0,239	95
Growth ratio of exchange rate, %	0,1193	95
Growth ratio of IIP, %	0,5426	95
Growth ratio of reserves, %	0,3285	95
Growth ratio of government bond, %	0,3224	95
Emerging and Developing Economies		
Growth ratio of GDP, %	0,6284	95
Growth ratio of exchange rate, %	0,2902	95
Growth ratio of IIP, %	0,3176	95
Growth ratio of reserves, %	0,4128	95
Growth ratio of government bond, %	0,1574	60

Source: Authors' development

On the basis of the obtained results it is highly probable (>95%) that during the global financial crisis (2007-2009) the dynamics of the investigated indicators was characterized by a low level of similarity ( $W < 0.5$  in 80% of cases) for both groups.

Special mention should be made of the results of Table 5, which characterize the post-crisis period (2010-2012). For the group of advanced economies, the value of the concordance coefficient is less than that of the period of the global financial crisis. This indicates a significant difference in the reaction of each economic system to sharp structural changes in the financial sector under the influence of external shocks.

As for groups of countries with emerging markets, it is impossible to make unequivocal conclusions about the more significant differences in the dynamics of indicators in the post-crisis period. In some cases (for example, when calculating the coefficient of concordance for government bonds) the lowest value and a low probability due to the lack of statistics for 35% of the sample countries.

## CONCLUSIONS

As a result of the studies, the following conclusions were made:

– The reaction of macroeconomic indicators to the course of the financial crisis and the subsequent recovery is significantly different in the economies of different countries;

– The generally accepted classification used by IMF for the level of economic development is unsuitable for solving the practical problem of forecasting the reaction of the economic system to external financial shocks, as evidenced by the results of calculating the rank coefficient of concordance.

Given the specific prerequisites for solving such a problem, for the classification of neural networks it may be reasonable to use instruments like the Kohonen maps or a radial-based architecture.

## REFERENCES

- Bertalanffy, Ludwig von (1968): *General System Theory. Foundations, Development, Application*. George Braziller.
- Derbentsev V. D. et al. (2010): *Synergetichni ta econophizichni metody doslidzhennya dynamichnykh ta strukturnykh kharakteristik ekonomichnykh system.* / Brama.
- IMF: Statistical information according to International Monetary Fund. <http://data.imf.org/>.
- Kendall, Maurice G. (1955): *Rank Correlation Methods*. Hafner Publishing Co.
- Kendall, Maurice G. – Babington Smith, B. (1939): The Problem of m Rankings. *The Annals of Mathematical Statistics*, No. 10, 275-287, <http://dx.doi.org/10.1214/aoms/1177732186>.
- Legendre, Pierre (2005): Species Associations: The Kendall Coefficient of Concordance. *Journal of Agricultural, Biological & Environmental Statistics*, Vol. 10, No. 2, 226-245, <https://doi.org/10.1198/108571105x46642>.
- Matviychuk, A. V. – Strelchenko, I. I. (2015): Vykorystannya systemy vyperedzhauchikh indykatoriv dlya prognozuvannya negatyvnykh zrushen' na finansovomu rynku Ukrainy. *Finansy Ukrainy*, No. 8, 74-87, [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2015\\_8\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2015_8_7).
- Nicolis, Gregoire – Prigogine, Ilya (1977): *Self-Organization in Nonequilibrium Systems. From Dissipative Structures to Order Through Fluctuations*. Wiley.
- Siegel, Sidney – Castellan, N. John (1988): *Nonparametric Statistics for the Behavioral Sciences*. McGraw-Hill, Singapore.

Sipos Zoltán

## Recenzió a *Vezetés a közjó szolgálatában* című könyvről

### Review of Book Entitled *Management for the Benefit of the Public*

#### ÖSSZEFOGLALÁS

A recenzió a *Vezetés a közjó szolgálatában. Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment* című, közelmúltban megjelent szakkönyvet ismerteti. A kötetnek számos ismert közgazdász szerzője van. A recenzió kiemeli, hogy nemcsak hézagpótló, innovatív szakkönyvről van szó, hanem célját tekintve kiváló tankönyv is a közszolgálatban dolgozó szakemberek és az ilyen feladatokra készülő pályakezdők számára. A könyvismertetés hangsúlyozza a magyarországi gazdaságpolitikai fordulat jelentőségét, valamint az új közszolgálati vezető szakembertípus iránti igényeket. Rámutat arra, hogy más szakmai ismeretek és tudás szükségesek a közszférában, mint a versenyszférában. Sorra veszi a könyv fő részeit, és mindegyikből kiemel néhány előremutató tanulmányt és megállapítást.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** Y3, E6, H41, H83

**Kulcsszavak:** közszolgálati menedzsment, közpénzügyek, közjavak

#### SUMMARY

The handbook entitled *Management for the Benefit of the Public. Public Finance Administration and Management* includes studies by well-known Hungarian authors, mainly economists. The book review emphasizes that in addition to being a gap filler innovative reference work, but it is an excellent textbook for public service experts as well as specialists in the early stage of their careers. The significance of the economic policy reforms and the specific need for a new type of public service managers are highlighted. The author of the review points out that the professional methods, needs, required knowl-

edge differ in the public and the private sectors. The reviewer lists the main parts of the book and highlights the most innovative studies, quoting their conclusions.

**Journal of Economic Literature (JEL)**

**codes:** Y3, E6, H41, H83

**Keywords:** public finance management, public finances, public goods

Ismert paradigma a közgazdászok körében a „mainstream economics”, a közgazdasági elmélet főáramlatú elméletének kettőssége. A két, egymással lényegében ellentétes közgazdasági meggyőződés, amelyeket akár „vallások”-ként is felfoghatunk, a szabadpiac mindenhatóságában hívő liberalizmus és az állami beavatkozásban hívő neo-keynesiánus irányzat. A 2008-as világválság elég meggyőzően bizonyította a liberalizmus elveinek jelenlegi tarthatatlanságát. A világ országai, köztük a liberalizmus elveit erősen hangoztatók is, óriási összegekkel szánalták állami költségvetésükből a csőd felé csúszó bankokat. Az állami beavatkozás, ily módon legalábbis, ismét elfogadott, de facto elismert gyakorlattá vált.

Magyarországon a rendszerváltás előtt, annak folyamata idején és utána kibontakozott fejlődés a közgazdaságtani paradigmák átalakulásában sajátos irányt vett. A korábbi egységes marxista „államvallás” szakmai, közgazdasági elméleti képviselői, nagyrészt egy szélsőségesen liberális, monetarista ideológia jegyében, a piac mindenhatóságát kezdték hirdetni, és az állam mint rossz gazda szerepét hangsúlyozták. Ez egybecsengett a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank hitelezési elvárásaival is, és ezt a hazai pénzügyi és elméleti közgazdasági elit zöme is teljes erővel támogatta. (Mindezt nagyon

plasztikusan és őszintén írta le Szerdahegyi István *A sosem létezett szocializmus* című tanulmányában. Kézirata nem közöl évszámot, de a források alapján 2006 körülre datálható.)

Másfelől azonban, a jóléti államok fejlődését látó és azok hibáiból is okulni próbáló egyes közgazdászaink inkább a főirányú közgazdaságtan áramlatain kívül, az úgynevezett institucionalista (intézményi) közgazdaságtan elmélete felé fordultak. Ez volt az az elmélet, amely egy fokkal jobban leírta a világgazdaságban látható helyzetet és versenyviszonyokat. Azt, hogy csak olyan országok képesek felzárkózni, akár ideig-óráig is, a nemzetközi fejlődés élvonalához, amelyek céltudatosan fejlesztett intézményi rendszerrel és erőteljes, tudatos állami gazdaságpolitikával rendelkeznek, és következetesen ennek végrehajtásában is, keveset bízva a piac véletlen hatásaira. Az intézmények rendszerének legalábbis nem szabad gátnia a technológia és a gazdaság fejlődését. A multinacionális vagy más néven transznacionális vállalatok sikere is azt mutatta, hogy a gazdasági siker döntő mértékben azon múlik, hogy a gazdaság szereplői mennyire tudják ellenőrzésük alá vonni a környezetet, akár a kultúrát vagy a politikát is.

Sajnos, hazánkban nem voltak komoly hagyományai a Keynes nevével fémjelzett állami intervenció elméletnek és az állami aktivista gazdaságpolitikának a magyar nyelvű közgazdasági elméleti vonulatok főáramlataiban. A neo-keynesiánus elméletek híres „bűvös háromszögéből” a hazai pénzügyi vezetést sokáig egyedül csak az infláció féken tartása érdekelte. Az állam sajátos gazdasági szerepvállalását nálunk sokan a központi tervirányításos gazdaság modelljével tekintették azo-

nosnak, vagy az egységes állami tulajdon rossz emlékü jelenségét kapcsolták hozzá. Mások a monetarista irányzat platformján állva utasítottak el minden intervenciót és minden érdemi gazdaságpolitikai lépést, a monetáris politika, vagyis a forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozása kivételével. Ennek is csak a kamatláb szabályozása és az állam ügynevezett nyílt piaci műveletei lehettek volna az eszközei.

Az állam sajtóságos gazdasági szerepének különböző platformokról való tagadása, elutasítása többek között azt eredményezte, hogy nem alakult ki a kutatások és az elméletek szintjén sem az állami intervenció hatékonyságának vizsgálata, a gazdasági szerepvállalás, a vegyes gazdaság, a közszolgálati menedzsment módszereinek kutatása, oktatása és más hasonló témák szakirodalmi megjelenítése. A felsőoktatás is nagyobb részben és sokáig adós maradt a közszolgálat gazdasági és menedzselési módszereinek oktatásával.

Ma, amikor gazdaságunkban minden másnál fontosabb a nemzeti versenyképesség javítása (és lehetőleg már nem a bérek leszorításával kellene ezt végrehajtani, hanem inkább a szellemi tőke erejének felszabadításával), most égető szükség van a közpénzügyek és ezek szabályainak vizsgálatára, az etikai korlátok meghatározására, az állami intervenció optimális mértékének és területének meghatározására. Elsősorban ez adja az új szakkönyv szakmai indokoltságának alapját és hiánypótló jellegét.

Ezenkívül vannak még nyilvánvaló további indokoltságok is. A közpénzügyi vezetés és gazdálkodás szakirodalma magyar nyelven erősen hiányos. Ezért, mint Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke az előszavában leírta, „Az Állami

Számvevőszék... szorgalmazta, majd támogatva egy olyan könyvnek az összeállítását, amelyet kifejezetten a közszféra szervezeteit vezetőik részére írnak kiváló szakemberek. A versenyszféra menedzserei számára rengeteg könyv készült, de az üzleti vállalkozásokra kidolgozott vezetési elveket és módszereket nem célszerű egy az egyben alkalmazni a közszféra intézményeiben. A versenyszférában ugyanis a teljesítmény mértéke a profit. Ezzel szemben a közszféra szervezeteinek a küldetése a közjó szolgálata. Egy olyan könyvre volt tehát szükség, amely a közjó szolgálatát tekinti alapnak, és erre építi rá azokat az ismereteket, amelyeket egy vezetőnek tudnia kell ahhoz, hogy a szervezeti integritást a középpontba állítva eredményesen vezesse a rábízott intézményt, gazdasági társaságot.”

Ennek a gondolatnak megfelelően, a könyv szakkönyv is, mert sajtóságos, széles körű alapvetése a remélhetőleg várható további kutatási eredményeknek a közjavak, a közpénzügyek, a közjó etikus szolgálata és a közszolgálati menedzsment szakterületein. Ugyanakkor már tankönyvnek is készült, éppen a közszfé-  
ra jelen és jövőbeli menedzserei számára. A kiadvány egészében véve nagyon didaktikus, jól értelmezhető, oktatható, tanulható ismereteket tartalmaz.

Matolcsy György, a Magyar Nemzeti Bank elnöke előszavában hasonló módon indokolja meg a könyv időszerűségét. „A Magyar Nemzeti Bank meggyőződése, hogy hazánk versenyképességének növelésében döntő szerepe van a közszféra hatékonyságának, s ebben a közszféra vezetőinek. A Magyar Nemzeti Bank ezért kiemelt feladatának tekinti a korszerű, minőségi és versenyképes tudás gyarapítását és megosztását, valamint a közjó

szolgálatára iránti elkötelezettség megerősítését a közsféra számára, amelynek közvetlen hatása van a gazdasági és a társadalmi környezetre, a vállalkozásokra és a polgárok életére.”

Nem vitás, hogy Magyarország 2010-ben eredményes költségvetési reformot, majd strukturális reformot és erőteljes intézményi átalakítást hajtott végre. Ezt követően sor került, a Magyar Nemzeti Bank tevékenység irányításával és támogatásával, egy monetáris politikai fordulatra is, amelynek eredményeképpen 2013-ban növekedési fordulat következett be a gazdaságban. A gazdaságot hosszú idő után sikerült egy új növekedési pályára állítani. Mindezt reálisan, szakmai oldalról értékelve, nem túlzás egy sajátos magyar New Deal-ről beszélni. A jelen írás szerzője 44 éve van jelen a közgazdasági szakmai közéletben és a felsőoktatásban, de nem emlékszik hasonló áttörésre ezen időtartam alatt. (Annál több ígélet hangzott el azonban erre vonatkozóan az eltelt évtizedek során.) Valóban új minőségű eredmény tehát ez, és valóban értéket alkotott az az intézményrendszer, ami ezt segítette, lehetővé tette, és értéket alkottak azok a személyek is, akik ezt előidézték.

Fontos kiemelni a piacgazdaság sikeres működésének általános, alapvető feltételrendszerét a könyv értékeinek objektív vizsgálata érdekében. *A piacgazdaság nem valósulhat meg sikeresen a magántulajdon és a köztulajdon feltétlen tisztelete nélkül.* Ez azonban szűkös „erőforrás” a poszt-szocialista, új piacgazdaságokban. A kapcsolatokon alapuló elosztás, a kivételezett hozzáférés az erőforrásokhoz, a viszontszívességeken és ezek hálózatán alapuló gazdasági rendszer a magántulajdont kevésbé tiszteli, a szabályokat általában „rugalmasan” kezeli. Ez a korábbi erőtel-

jes redisztribúciós kultúra és szabályozás, valamint a szocialista tervgazdaságban uralkodó társadalmi és csoporttulajdon kísérőjelensége. Ismert a régi kiszólás, hogy „ami közös, azt haza is lehet vinni”. Nem a gazdasági válságok jelentik tehát a legnagyobb veszélyt az új piacgazdaságok számára, hanem a fenti jelenségek okozta morális lazulás, ami sok-sok éven át erősödött a társadalmunkban. Széles körben elfogadottá váltak az olyan jelenségek, mint a megbízhatatlan és megszegett ígéretek, az inkorrekt és késedelmes elszámolás, a csúszópénzek és a korrupció. Pontosan ezek azok a gazdasági jelenségek, amelyeket nem is mindig értenek meg a Magyarországra látogató vagy itt rövidebb ideig dolgozó nyugati menedzserek sem.

Mindezek az externális feltételek gyakorlatilag lehetetlenné teszik a piacgazdaság megfelelő hatékony működését, a „láthatatlan kéz” érvényesülését. Már csak ezért is utópia jelenleg minden szabadpiaci filozófia érvényesülése a kelet-közép-európai országokban. Igenis szükség van az állam mint a cseregazdaság felügyelője látható kezére ahhoz, hogy a piac működni tudjon, és a közérdek, valamint a közjó etikája is érvényesülhessen.

A könyv öt fő részből áll. Az első részben a közjó szolgálatával foglalkoznak a szerzők. Kocziszky György és Szegedi Krisztina egy-egy, míg Pulay Gyula öt fejezetet jegyez ebben a részben. Az első rész a közjavak elméletéből kiindulva határozza meg a közjó fogalmát és a kapcsolódó elméleti kérdéseket. Pulay Gyula a közjó elvi meghatározását a következőkben adja meg: „Azoknak a céloknak összessége, amelyeknek a megvalósítására egy közösség tagjai közösen törekednek, és együtt érik el a gondolataik megosztásával és közös munkával”.



A közjavak pedig a definíció szerint: „Azok a termékek, szolgáltatások, amelyeknek a fogyasztása során nincs rivalizálás (a közjóság használata nem csökkenti a közjóság mások általi fogyasztásának lehetőségét), és senki sem zárható ki a fogyasztásukból (pl. világítótorony)”. Bevezeti az úgynevezett intangible (eszei) közjavak fogalmát is: „Olyan elvek, értékek, jogosultságok, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a közjő a gazdaság és a társadalom működése során érvényesülhessen. Ilyen például az igazságosság, tisztesség, méltányosság”. Meghatározása szerint az úgynevezett civilizációs közjavak, mint pl. az egészségügyi ellátás, a következőképpen definiálhatók: „A javaknak az a csoportja, amelyek természetüknél fogva nem lennének közjavak (esetükben létezik a kizárás és az oszthatóság), de a társadalom által méltányosnak tartott mennyiségű és minőségű termelésük és elosztásuk érdekében azokat közjósággként biztosítják a társadalom tagjai részére”. (Kiemelés – S. Z.)

Különösen érdekes és előremutató fogalom az állami intervenció hatékonyságának formálódó elmélete szempontjából az úgynevezett Pareto-javítás bevezetése, amely szerint: „A gazdaságban a javak elosztásának olyan változtatása, amely legalább egy szereplő fogyasztásának hasznosságát növeli anélkül, hogy bármely más szereplő hasznossága csökkenne”.

Fontos rámutatni, hogy a közjavak nem szükségszerűen ingyenesen használhatók. Társadalmi újratermelésük éppúgy erőforrásokat igényel, mint a kereskedelemben kapható termékeké és szolgáltatásoké. A közszolgálati szektor úgy is értelmezhető, mint a gazdaságnak azon ágazata, amely részben előállítja, részben

elosztja a közjavakat, elsősorban vagy növekvő mértékben a gazdasági fejlődés során.

Rendkívül érdekes a kötet legelső, programadó tanulmánya, Kocziszky György professzor tollából. A *Közpénzügyek etikája* című írásban az alábbiakban határozza meg a fogalmat: „Közpénzügyi etika: olyan alapelvek megfogalmazása és rendszerezése, amelyeket a közpénzekkel, illetve közvagyonnal való foglalkozás (céljainak meghatározása, tervezése, elosztása, felhasználásának ellenőrzése) során kell érvényesíteni. Az alkalmazott etika része.” A fejezetben bemutatja az etika kultúrtörténeti előzményeit, az erkölcs, etika és értékrend viszonyát, az etikus közpénzügyi rendszer modelljét és a sajátos közpénzügyi közzéadások elemzésének és kezelésének kérdéseit. Helyesen mutat rá arra a lényeges összefüggésrendszerre, ami vélhetően a morális rend alapproblémája. „A morál (éppúgy, mint a föld, a tőke, a munkaerő stb.) önálló és szűkös erőforrás, azaz nem egy esetben korlátozottan áll rendelkezésünkre... A szűkösség miatt a morál és az etika felértékelődött, áruk van, amit valójában az adófizetők fizetnek meg, amikor ezek hiánya miatt »károk« keletkeznek”. Véggkövetkeztetése ugyanitt rendkívül figyelemreméltó: „...az értékrend és az erkölcs sajátos erőforrás, mert szűkössége technológiai, technikai újításokkal csak korlátozottan mérsékelhető. Javításához ehelyett prudens, preventív és integratív intézményi és szervezeti célokra, eszközökre és módszerekre van szükség”.

A második fő rész tartalma az erőforrásokkal való gazdálkodás, amelynek négy fejezete a közpénzekkel való gazdálkodást, a vagyongazdálkodást, az adatvagyonnal való gazdálkodást és az emberi

erőforrás-gazdálkodást járja körül. A rész szerzői Orosz Diána (két fejezet), Péterfalvi Attila, Sziklay Júlia, Poór József és Karoliny Mártonné. A közpénz fogalmát Orosz Diána úgy határozza meg, mint az állami közfeladatok ellátásával kapcsolatos közkiadások alapvető finanszírozásának forrását. Tanulmányában bemutatja a közpénzek magánjogi és közjogi bevételi forrásait, az államháztartás alrendszerait és a központi költségvetés kialakításának folyamatát, valamint az ellenőrzés rendszerét a jogszabályok alapján.

Sajátos maximalizmus jelenik meg a költségvetési szervek vezetőinek követelményrendszerében. A szerző megfogalmazása szerint: „...a költségvetési szervezet vezetőjének jogszabályi kötelezettsége olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ezeknek a folyamatoknak ki kell terjedni a költségvetési szerv valamennyi tevékenységére, akár a közfeladat ellátására vonatkozzon, akár a gazdálkodási tevékenységre”. A tanulmány leginkább aktuális vonatkozása az, amikor felhívja a figyelmet az államháztartás gazdálkodásának szoros jogszabályi meghatározottságára: „Az Alaptörvény rendelkezései szerint az államadósságot a bruttó hazai termék (GDP) 50 százaléka alatt kell tartani, illetve ameddig ez a cél nem valósul meg, addig a GDP-arányos államadósságot évről évre mérsékelni kell”.

Poór József és Karoliny Mártonné munkája nagyon alaposan mutatja be az emberierőforrás-gazdálkodás és -menedzsment fontos területeit, úgymint a tervezést, a kontrollingot, a munkakör-

és kompetenciaelemzést, a kiválasztást és az erőforrások biztosításának feladatait, a teljesítmény menedzselését, bérezést, jutalmazást stb. Nagyon érdekes a magán- és a közszféra szervezeteinek eltéréseit elemző alfejezet, amely ráirányítja a figyelmet a közszféra jelentős sajátosságaira.

Érdemes kiegészítésként kiemelni a közszolgálati menedzsment két eltérő elvi és gyakorlati modelljét is: a centralizált (karrierrendszer) és a decentralizált (állásrendszer) lényegét és eltéréseit a nemzetközi mezőnyben. A karrierrendszerben magas szintű speciális szaktudást várnak el a közszolgálati hivatást választóktól, versenyvizsga alapján választva ki őket. A szükséges végzettséget pontosan előírják, de a pályaut is jogszerűen garantált a közszolgálati kar tagjai részére. Az állásrendszerben rugalmasabb az alkalmazás, lényegében csak egy állásra választják ki a jelentkezőt. Alkalmazásáról a költségvetési szerv vezetője dönt. Mindkét formának jelentős előnyei és hátrányai is vannak a másik modellel szemben. A karrierrendszer előnye például a kiszámíthatóság, a magas szintű szaktudás, de hátránya például a kisebb rugalmasság és a teljesítmény esetenkénti háttérbe szorítása. (Minderről bővebben olvashatunk Balázs István [2014] tanulmányában.)

A harmadik, leginkább terjedelmes és komplex rész az irányítás és menedzselés témaköreit vizsgálja meg igen tartalmas módon. A rész nyolc fejezetet tartalmaz, amelynek szerzői sorrendben Barakonyi Károly, Szabados György Norbert, Berde Csaba, Garaj Erika, Tóth Antal, Domokos László, Nyéki Melinda, Jakovác Katalin, Németh Erzsébet (két fejezetben is szerző), Hatvani Csaba, Horváth Margit, Lentner Csaba és Parragh Bianka.

Barakonyi Károly igen érdekes módon hangsúlyozza a stratégiaalkotás és a stratégiai menedzsment szerepét a közszférában és a közpénzügyek területén. Véleménye szerint a világot időnként megrázó válságok sok esetben elkerülhetők vagy legalább enyhíthetők lennének megfelelő stratégiai módszerek alkalmazásával. Gondolatai rendkívül elgondolkodtatóak és figyelemre méltóak. A gazdaságpolitika legjobb változata valószínűleg nem a defenzív védekezés minden káros külső és belső hatás ellen, hanem az offenzív, proaktív stratégiai gazdáságirányítás a kijelölt, eldöntött célok elérése érdekében.

Lentner Csaba és Parragh Bianka tanulmánya sajátosan egészíti ki az irányításról és a menedzselésről szóló írásokat. A fejezet bemutatja az érdekegyeztetés, konszenzuskeresés, participáció elméletét és az ezekhez kapcsolódó, korszerű elveket és szabályozást, valamint a társadalmi párbeszéd Magyarországon hatályos rendszerét. Bemutatja a munkaügyi kapcsolatok rendszerét, eszközeit, egészen a sztrájkig terjedően. Részletezi a Magyar Kormánytisztviselői Kar hivatásrendjét, feladatait, hivatásetikai kódexét és alapelveit. Végül felvázolja a gazdasági kamarák érdekérvényesítési és érdekképviseleti tevékenységét.

Az egyes tudományos eredmények és módszerek közszolgálati szektorra való kreatív alkalmazására és egyben alkotó továbbfejlesztésére az egyik legjobb példa talán a Domokos László és szerzőtársai által jegyzett fejezet, amely a kockázatkezelés és kockázatmenedzsment kérdéseiről szól. Igen érdekes és újszerű a kockázatkezelés szervezeti, folyamatszabályozási, döntéshozatali és monitoringszabályozásának leírása és

bemutatása. Ez a tanulmány jelentősen gazdagítja a téma hazai szakirodalmának forráskészletét.

A könyv negyedik része a *Folyamatos megújulás* címet viseli, és lényegében a szervezeti magatartási sajátosságok, a folyamat- és minőségmenedzsment, valamint több aspektusból is vizsgálva, a közszféra innovációs tevékenysége az elemzés tárgya. A fejezetek szerzői Bakacsi Gyula, Tóth Antal, Farkas Ferenc, Makó Csaba, Illésy Miklós és Veresné Somosi Mariann. Bakacsi professzor gazdag elméleti eszköztár birtokában, jó szemmel meglátva a lényegét, írja le a közszolgálati szervezeti viselkedés lényegi sajátosságait. Mint írásában rámutat: „A közszolgálati menedzsment egyik legnagyobb kihívása abból adódik, hogy egyfelől magasan képzett és magasrendű motivációkkal jellemezhető munkavállalók lényegében önálló problémamegoldóként képesek munkájukat végezni, másfelől a szervezet céljainak kívülről-felülről való meghatározottsága miatt a vezetés feladatorientáltsága nem nélkülözhető”. Továbbá: „A közszolgálatnak a maga felelősségi szintjén mindvégig meg kell maradnia a megvalósító menedzser szintjén, különben átlép a politikai térbe”.

Igen érdekes végső következtetéssel zárja Makó Csaba és Illésy Miklós az *Innovációmenedzsment* című fejezet érvelését. Felhívják a figyelmet arra, hogy Magyarországon a munkavállalók sokkal kisebb százaléka vesz részt innovációk fejlesztésében, mint akár átlagosan az Európai Unióban, vagy akár a posztoszocialista országokban. Véleményük szerint azonban: „A közhiedelemmel szemben a közszféra innovációs aktivitása figyelemre méltó, azonban a kiaknázatlan lehetőségek változatlanul bőségesek”.

Az ötödik rész, melynek címe *A vezetői munka hatékonysága*, három fejezetet tartalmaz, amelyek szerzői Nagy József, Király Gyula és Németh Erzsébet. Nagy József *Vezetési stílusok és szervezeti kultúra* című tanulmánya már a mottójával is nagyon frappánsan hívja fel magára az olvasó figyelmét. A Tonk Emiltől származó mottó így hangzik: „Akinak a tudás megszerzése drága, vajon számol-e a tudatlanság költségeivel?” A tanulmányban sorra követhetők a fő vezetéseméleti irányzatok és a vezetési stílusok. A szerző arra is rávilágít, hogy a legfontosabb vezetői képességek és készségek mind a piaci szférában, mind pedig a közszolgálatban egyaránt fontosak. Kitér a tanulmány a jelenlegi generációs diverzitásra is, a baby boomer, az X, Y és Z generáció sajátosságaira is a vezethetőség, irányíthatóság szempontjából. A tanulmány ilyen irányú észrevételei egyeznek a felsőoktatásban felhalmozódott empirikus tapasztalatokkal.

A tanulmány zárókövetkeztetése figyelemreméltóan mutat rá a szervezeti kultúra jelentőségére a közszolgálati menedzsmentben: „A közszférában az új közigazgatási kultúra a szolgáltató vállalatok értékrendje felé nyit. Az etikus viselkedéssel és a személyes integritásra való törekvéssel jellemezhető erős szervezeti kultúra jelentheti az etikus cselekedetek legfőbb biztosítékát a kritikus helyzetekben”.

A minden szempontból figyelemre méltó könyv határozott kísérlet arra, hogy a közjavak és a közösségi érdekek elveiből kiindulva elkezdje felépíteni a közszolgálat és a közjó érvényesítésének hiányzó elméletét és alkalmazásának alapelveit. Az ebben a szférában kiemelten fontosnak tekinthető etikus magatartás magyar nyelven meglehetősen hiányos szakirodalmát

sok tekintetben jelentősen gazdagítja. Kiváló tananyagot ad a közszolgálati továbbképzés és szakképzés oktatóinak kezébe, és támogatást a szakma gyakorlóinak felelős döntéseihez. Nyilvánvaló a szándék a közjó hatékonyabb érvényesítésére és a közszolgálat tisztaságának védelmére, a közpénzek hatékony és optimális felhasználásának előmozdítására és a korrupció elkerülésére. Mindez alapvetően konstruktív, pozitív és tisztességes szándék. Elismerendő szakmai kísérlet, amelybe számos releváns szakma és foglalkozás legjobb képviselői kapcsolódtak be. A könyvet az új utak keresése és a továbblépés törekvése jellemzi. A fejezetek végén található összefoglalások, fogalomjegyzékek, ellenőrző kérdések és ajánlott olvasmányok, illetve a felhasznált irodalmak jegyzékei sokat segítenek a fogalmak értelmezésében, megtagulásában, alkalmazásában.

Kiemelendő a könyv egységes szemlélete a sok szerző részvétele ellenére, valamint szemléletformáló ereje, amely mindvégig jelen van a sorok között. Természetes, hogy egy ilyen nagyszabású, innovatív, hézagpótló szakirodalmi kísérlet és a benne szereplő egyes részek és tanulmányok kritikákat is kapnak. Megjelenését remélhetőleg szakmai, konstruktív, előremutató viták fogják követni, és nem ideológiai-politikai „beszólások”, ami ebben az esetben egyáltalán nem lenne helyénvaló, hiszen itt jelentős szakmai teljesítményekről van szó. Elismerendő a szerkesztő, Bábosik Mária kiváló munkája, ami egyáltalán nem lehetett könnyű, tekintetbe véve a szerzők nagy számát és a hatalmas, sokszínű anyagmennyiséget. A szerzők többsége számos innovatív gondolatot fogalmazott meg konzisztens módon, és hozzájárult a tudományos-szakmai terület fejlesztéséhez.

A mű olvasása során számos gondolat merül fel az olvasó fejében. Ha nem is a jelen munka kritikájaként kell a következő néhány észrevételt kezelni, de a konstruktív előremutatás szándékával értelmezhetők. Ezek a további kutatás következő lépései, soron lévő feladatai.

– Minden ilyen, enciklopédikus szakkönyv, amely széles területet ölel fel, pillanatnyi keresztmetszetet ad a tudomány és a szakmai fejlődés állapotáról. Ebben az esetben sincs ez másként. Az első részben a közjavak elmélete tekintetében megállapítható, hogy pontosabb fogalmi tisztázást érdemelnek az olyan közjavak, amelyek térítés ellenében vehetők igénybe, és megjelenik felhasználásukban a „potyautas” probléma. Talán célszerű volna jobban *elválasztani a szabadon igénybe vehető közjavakat és a térítéssel igénybe vehetőket*, amely utóbbiak gyakran nem is felelnek meg a közjavak eredeti definíciójának (kizárhatatlanság, korlátlan hozzáférés).

– A könyv alcíme *Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Jelentős ígélet ez, de ehhez képest a tanulmányoknak csak kis töredéke, huszonhétből két fejezet foglalkozik a közpénzügyi rendszerrel és annak sajátos, igen összetett struktúrájával és működésével. Nem esik szó a gazdaságpolitika, pénzügypolitika hatékonyságáról, annak méréséről sem, pedig ilyen mutatókat is használnak a nemzetközi országversenyképesség mérésére, pl. a WEF versenyképességi index kiszámításánál.

– A menedzsment mellett, akár annak részeként, általában megjelenik a marketing is. A közszolgálati tevékenység a közvélemény számára alig ismert, eredményei misztikus ködbe burkolóznak. A gyakran emlegetett ügyfélcentrikus köztisztviselői és közigazgatási magatartás kritériumait célszerű lenne összefoglal-

ni. A közszolgálati marketing segítheti a vezető- és a tisztviselő-utánpótlás javítását is. A közszolgálati munkának a közvélemény számára is, a lehetőségeken belül, átláthatónak és népszerűnek kell lennie. A marketingvonatkozások hiánya feltűnő egy vezetésről szóló szakkönyvben.

– Több olyan fejezet is van a könyvben, amely általánosan közelíti meg a témáját, és a közszolgálati vonatkozásokra, a sajátosságokra és ezek elemzésére és értékelésére csak a dolgozat végén, röviden kerül sor. Javasolható egy következő kiadványban a *közszolgálati tematika* következetesebb érvényesítése.

– Végül, de egyáltalán nem utolsósorban, javasolható a közszolgálat, közigazgatás, vezetés stb. kapcsolatrendszerében a *digitális világ, az alkalmazott informatikai rendszerek* biztosította módszerek és ezek fejleményeinek ismertetése, hiszen ezek nélkül már semmilyen közszolgálati rendszer nem működhet.

Ismételten hangsúlyozni kell, hogy ezek az észrevételek nem csökkentik a rendkívül innovatív, új értékeket alkotó, előremutató szakkönyv pozitívumait, inkább csak tanácsok a jövőre nézve. Ajánlom a könyvet mindazoknak, akik akár elméleti kutatásaikban, akár gyakorlati munkájukban a közszolgálattal kapcsolatba kerültek. Kiemelten ajánlom a közszolgálatban dolgozó szakembereknek és mindenkinek, aki erre készül. Rajtuk kívül is haszonnal forgathatja azonban minden jelen és jövőbeli közigazdász, jogász, menedzser és társadalomtudományi szakember.

*Vezetés a közjó szolgálatában. Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment. Szerk. Bábosik Mária, Állami Számvevőszék – Typotex Kiadó, Budapest, 2017, 764 oldal.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balázs István (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest.
- Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk.) (2001): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Aula Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba (szerk.) (2007): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba (szerk.) (2013): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Palotai Dániel – Virág Barnabás (2016): *Versenyképesség és növekedés*. MNB, Válasz Könyvkiadó, Budapest.
- Poór József (2009): *Nemzetközi emberierőforrás-menedzsment*. Complex Kiadó, Budapest.
- Samuelson, Paul A. (1976): *Közgazdaságtan*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Szerdahelyi István (é. n.): *A sosem létezett szocializmus*. Kézirat, Budapest.

*Kopátsy Sándor*

# Az Európai Unió jövője

## Future of the European Union

### ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarország egyik legismertebb közgazdásza, aki 1953 óta minden gazdasági reformprogramban részt vett, az Európai Unió jövőjéről és az emberiség történetéről, nagy kihívásairól értekezik.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** A1, B11, B24, J1, O15, Q56

**Kulcsszavak:** Európai Unió, fejlődés, túlnépesedés, magyar gazdaság és társadalom

### SUMMARY

One of Hungary's best-known economists, who has participated in every economic reform since 1953, about the future of the European Union, the history of mankind and the great challenges it faces.

**Journal of Economic Literature (JEL) codes:** A1, B11, B24, J1, O15, Q56

**Keywords:** European Union, development, overpopulation, Hungarian economy and society

Az Európai Unió, az európai államok közös felépítménye a világtörténelem legnagyobb társadalmi úttévesztése. Ha van olyan magaskultúra a világon, aminek lehetetlen a közös felépítménye, akkor Európa a leginkább ilyen. Egy kicsi, de nagyon fontos kontinens teljes eltévedése azzal magyarázható, hogy a társadalomtudományok máig nem tisztázták, mit kell érteni olyan alépítmény alatt, amelyre közös felépítmény épülhet. A történelmi materialisták ugyan egyértelműen megfogalmazták, hogy a társadalmak felépítményét az alépítménye határozza meg, és ebben Marx volt a legkövetkezetesebb, de ő sem ment ennél tovább, sőt olyan marxista vallást alkotott, amelyik ettől a törvénytől a leginkább eltávolodott. E törvény ismerete nélkül is érvényesült a gyakorlati megvalósulása.

Fajunk életében is mindig és mindennütt, spontán olyan társadalmi felépítmény alakult ki, amely megfelelt az alépítményének. Ennek klasszikus példája, hogy amint kialakult a szántóföldi öntözéses

gabonatermelés, minden társadalom, a tudatosság jele nélkül, olyan osztálytársadalmakat alakított ki, amelyek védekeztek a túlnépesedés ellen. Nyoma sem található annak, hogy az uralkodó osztály tudatában lett volna annak, az elsődleges feladata a halálozás olyan szinten tartása, amely mellett nem jön létre a társadalom működésképtelensége. Ez nemcsak spontán módon történt, de utólag sem magyarázta meg a társadalomtudomány, hogy a termelő társadalmak annyira túlnépesedők lettek, hogy anarchiába kerülnek, ha a társadalom nem fokozza a halandóságot.

Mintegy hatezer éven át minden osztálytársadalom tudatosan arra törekedett, hogy a versenytársainál erősebb legyen, amit csak a számszerű fölénye jelenthetett, ugyanakkor a spontán túlnépesedés ellen szervezeten növelte a halandóságot. Lényegesen gyorsabb lett volna a népszaporulat, ha az uralkodó osztályok nem növelik a nyomort, nem hadakoznak a szomszédjaikkal, nem pusztítják egymás és a maguk erőforrásait, terjesztik a járványokat.

Azt Marx sem ismerte fel, hogy ha a társadalmak felépítményét az alépítménye determinálja, akkor a fajunk története csak olyan lehetett, amilyent a fajunk érdeke megkívánt. *A történelmünk nem tévedt el, hanem az egyetlen járható úton járt.* Ezért nem kritizálni kell az osztálytársadalmi múltunkat, hanem megmagyarázni, hogy miért ez volt a járható út. Ez az út páratlanul sikeres volt, mert ennek köszönhetően fajunk a Föld szinte minden természeti környezetében képes volt berendezkedni. Már a gyűjtögetéssel, a megjelenését követő mintegy 150 ezer év alatt, több százmillióssá válhatott. Ez ugyan a fajok életében példátlanul gyors fejlődésnek számított, de jóval rövidebb idő, alig hatezer év alatt többmilliárdos fajjá növekedett, amelyik

megoldotta a túlnépesedési problémáját. Nemcsak megszűnt a szüksége annak, hogy fokozza a halálozását, de óriási áldozatokat hoz annak érdekében, hogy minél tovább, jobban és okosabban éljünk. Az emberiség egyötödében spontán szűnt meg a túlnépesedés, és tudáshiányos lett a társadalom. Ebben az ötödben most is spontán, ösztönösen alakult át a társadalom osztály nélkülivé.

A legnagyobb változást mára az jelenti, hogy *megfordult az osztálytársadalmakra jellemző újraelosztás.* Az osztálytársadalomban a lakosság értéktermelő nagy többségtől vonták el a jövedelmet, és osztották szét az uralkodó osztályban. *A jelenkori fejlett társadalmakban pedig az adók többségét a gazdagok fizetik, és annak jelentős hányadát a szegénység csökkentése érdekében osztják vissza.* Ezt a jelenkor legdivatosabb közgazdásza, a francia Piketty azért nem értette meg, mert nem a jövedelem, hanem a vagyon elosztását vizsgálta. A tőkés osztálytársadalmakban a vagyon valóban koncentrálódik, de a jövedelmek nivelálódnak. Márpedig az utóbbi a fontosabb. Véleményem szerint a legnagyobb vagyonkoncentráció a feudális osztálytársadalmakban volt, hiszen a legnagyobb vagyont a termőföld jelentette, amelynek 99 százaléka a feudális Franciaországban az egyszázalékos földbirtokos osztály tulajdonában volt. Ez azonban azért okozott nyomort, mert a jobbágyok jövedelmének és munkaidejének jelentős hányadát a földesurak élvezhették.

HÁNY SZUVERÉN ÁLLAMRA VAN SZÜKSÉG EURÓPÁBAN?

Annyi szuverén államra van szükség, ahány jelentősen eltérő alépítményű társadalom van. Ezt ugyan elméletileg min-



den materialista társadalomtudós elfogadta és elfogadja, de máig nem tisztázták, hogy az államon belül melyek azok az alépítményi pillérek, amelyek szuverén államot igényelnek. Ezzel Marx sem foglalkozott, mert a kommunista államot tartotta olyan felépítménynek, amely minden kultúrában, minden fejlettségi fokon ideálisan működik. Ebből fakadt, hogy az oroszországi marxisták, a bolsevikok is azt hitték, élni lehet az alkalommal, a forradalomban győztes Oroszország is lehet, ha nem is kommunista, de szocialista állam, amelyik megvárja, hogy a fejlett államok munkásosztályai győzzenek, és azok majd egymást segíthetik. Amikor pedig a fejlettebb társadalmak marxistái nem lettek bolsevikok, továbbra is reálisnak tekintették, hogy az ideálisnak tartott társadalmi felépítményüket fenntartják. Fel sem mérült bennük, hogy csak a legfejlettebb társadalmak képesek túllépni az osztálytársadalmi formán. Az sem zavarta őket, hogy már a 20. század elején három egymástól lényegesen különböző marxizmus alakult ki a három eltérő európai kultúrában.

A legfejlettebb puritán népek tőkés osztálytársadalmában a *marxizmus szociáldemokrácia* lett. Ezek a fejlett és puritán népek a tőkésállamokban a jóléti társadalmak építését szorgalmazták. Feltételezték, hogy békés módon is felépülhet a kommunista, vagyis az osztály nélküli társadalom. A latin népek marxistái radikálisabb utat választottak, *eurokommunisták* lettek. Ezek valamivel az élvonal mögött álltak, a marxizmus középvonalasai, a kereszténységük pedig római katolikus volt. A kelet-európai és a balkáni népek *bolsevik kommunisták* voltak, akik hittek abban, hogy a politikai diktatúra képes az elmaradottabb társadalmakban is fenntartani a munkásosztály hatalmát. Ezek a népek

nagycsaládosok és ortodox keresztények voltak.

Általánosan azt mondhatjuk, hogy Marx halála után viszonylag gyorsan, a marxizmus a Nyugat három kereszténységére épülő három ideológia lett. A fejlett társadalmak történelmi materialistái ugyan nem vetették el a történelmi materializmus alapelvét, amely szerint csak a fejlettebb társadalmak lehetnek képesek a fejlettebb társadalmi felépítmény kialakítására, de Marxhoz hasonlóan, az általuk kitalált felépítményt, a liberális demokráciát a legjobb megoldásnak tekintették.

A jelenkori társadalom alépítményének egyik fő pillérét a 20. század elején Max Weber ismerte fel. Kijelentette, hogy a jelenkorban csak a protestáns népek képesek arra, hogy a többi kultúránál hatékonyabb felépítményt működtessenek. Ő még a puritán vallásról beszélt, mert hite szerint a Nyugat protestáns népei a puritán kereszténységüknek köszönhetik, hogy puritán módon viselkednek. *Weber tehát egy felépítményi elemet tekintett a legfontosabb alépítménynek.* Nem vette tudomásul, hogy az angolszászok, a germánok és a skandinávok eleve, tehát a kereszténységük előtt is puritán népek voltak, és azért szakadtak ki a latin népek kereszténységéből, mert azt nem tekintették számukra elég puritán vallásnak. Weber ösztönösen nem volt következetes történelmi materialista, a felismerését mégis óriási jelentőségűnek kell tekinteni. Már 1905-ban leírta, ami mára bekövetkezett, *a világ társadalmi élcsapatába csak a puritán népek kerültek be.* Nyugaton az angolszász, a germán és a skandináv népek országai, a Távols-Keleten pedig Japán és a „kistigrisek” lettek fejlettek. 1990 óta pedig az emberiség másik ötödét jelentő Kína járja az élvonalba kerülés útját.

## A TÁRSADALMI FEJLETTSÉG

Weber sem ismerte fel a társadalmi siker másik fő pillérét, a *népszaporulat leállását*. Bármennyire egyértelmű, hogy minden sikeres társadalom nemcsak puritán, de a túlnépesedés is megszűnt, ez nem tudatosult. Csak a kínai vezetés ismerte fel, ami mint elmélet, már a 20. század elején megjelent, hogy az 1-2 ezreléknél gyorsabb népességnövekedés elviselhetetlen vagyunképzési igénnyel jár. Ennek ellenére még nyomát sem találtam annak, hogy valaki ezt úgy értelmezte volna, hogy az osztálytársadalmon való túllépés másik feltétele a túlnépesedés leállása. Nehezen magyarázható, hogy néhány alulnépesedett, puritán országon kívül csak olyan társadalom lett sikeres, amelyikben a népesség spontán szaporodása 1-2 ezrelék alatt volt. Ez is csak azért történhetett meg, mert minden sikeres állam támogatta a gyermekvállalást.

Minden osztálytársadalom fokozta a halálózást, és üldözte a tudásvágyat, ezzel szemben minden *fejlett társadalom nemcsak anyagilag támogatja a gyermekvállalást, de ingyen védi az egészségüket, és oktatja őket*. Ennek nyoma sem volt az osztálytársadalmakban. A reformáció volt az első vallás, amelyik meghirdette az ingyenes, alapfokú oktatást, ezt azonban csak a vallási művek megismerése érdekében tette. Évszázadokig a nép kezében az egyetlen könyv a Biblia volt. A hatosztályos oktatást az ellenreformáció is átvette. A Nyugat számára rendkívül pozitív hatása volt annak, hogy a nyugati kereszténység megtanította olvasni a híveit.

A marxistákhoz hasonló módon viselkedtek a liberalizmus hívei, akik szerint a fejlettebb társadalom csak a liberális demokrácia útján épülhet ki. Azt vallják,

hogy minden kultúrában, annak minden fejlettségi fokán az egyedüli sikerre vezető út a politikai demokrácia. (Ezen az alapon a bolsevik Szovjetunió összeomlását is a demokrácia hiányával magyarázták és magyarázzák ma is.) Ennek jelentősen ellentmond, hogy 1990 óta Kína a világtörténelemben példátlanul gyorsan fejlődik annak ellenére, hogy a kommunista pártjuk politikai hatalma, diktatúrája fennmaradt. A demokrácia is olyan felépítmény, ami csak a társadalmi fejlettség bizonyos szintjén lehet hatékony, ha létrejöttek az alépítményi feltételei. Ezt a szintet, a tapasztalatok alapján, csak az olyan társadalmak érhetik el, ahol az egy lakosra jutó jövedelem elérte a 20 ezer dollárt, az iskolázottság pedig meghaladta a 12 évet.

## AZ EURÓPAI UNIÓ SZÜLETÉSE

Miért nem lehet Európa a népeinek közös állama? Európa heterogén, amely három nagyon különböző kultúrára oszlik. Ezt jól bizonyítja kereszténységének történelme. Először az első évezred végén azért vált ketté, mert a kiscsaládos Nyugat-Európa nagyon eltérő társadalmi alépítmény volt, mint a nagycsaládos Kelet-Európa és a Balkán. Aztán egy másik fél évezred után Nyugat-Európa is kettévált, mert a puritán angolszászok, germánok és skandinávok nem viselték el a latin népek nem puritán kereszténységét.

A hidegháború után a nagyhatalmi szerepét elvesztett két ország, Németország és Franciaország nagy formátumú vezetője, Adenauer és De Gaulle úgy gondolta, hogy a hidegháború során elveszített hatalmukat azzal állíthatják helyre, ha Európa nyugati felét államok közösségévé szervezik maguk alá. (A gyarmatbirodalmak fogalmával kifejezve, befolyási

övezetüké teszik Európát.) Az nemcsak nekik, de az alájuk szervezett államok vezetőinek sem tűnt fel, hogy Európa két örökösen egymással háborúzó tagja lett a két legjobb barát. Nemcsak a két alapító ország, de az alájuk szervezett vazallusok is örömmel vállalták, hogy a gazdagokkal közös államszövetség tagjai lehetnek. Úgy érezték, ezzel megszabadulnak a pénzük gyors inflálódásától, a kisebbrendűségüktől. Az sem tette kétkedővé a tagállamokat, hogy az EU-ba könnyű belépni, de kilépni szinte lehetetlen.

Az Európai Unió vámuniónak indult. Ez addig ártalmatlan, amíg a vámunió tagjai a saját devizájuk árfolyamát az érdekükhöz, a viszonylagos fejlettségükhöz és adóssághelyzetükhöz igazíthatják. Azt, hogy a közös keménységű valuta a kevésbé puritán és fejlett tagállamok számára öngyilkosság, nem vették tudomásul. Senki sem értette meg, hogy a vámunió csak akkor elviselhető a kevésbé fejlett, kevésbé puritán tagállamok számára, ha szabadon tudják módosítani a valutájuk keménységét.

Németország azonban felismerte, hogy számára nem várt előnyt jelent a közös keménységű pénz, amint a maastrichti feltételek már biztosítottak. A minden tagállamra kötelező maximum háromszázalékos költségvetési hiány azt jelentette, hogy minden tagországban közel azonos szinten kell tartani az inflációt, a pénzteremtés mértékét. Így a nem puritán, nem jó adózási fegyelmű tagállamok sem teremthetnek a költségvetési hiányukat fedező mennyiségű pénzt. Ezzel felrúgták a korábbi, Keynes által ajánlott módszert, hogy minden állam számára biztosítani kell a fedezet nélküli pénzteremtést, mert az kisebb károkozó, mint a pénzhiányból fakadó gazdasági válság. Vagyis minden

államnak annyi pénzt kell teremteni, amennyivel biztosítani tudja a kereslet és kínálat közti egyensúlyt. Ez ugyan nem azt jelenti, hogy nem kell törekedni a minél kisebb inflációra, csak azt, hogy *az infláció nélkül meg nem teremthető pénzügyi egyensúlyt inflációval is kisebb hiba megteremteni, mint elviselni a gazdasági válságokat.*

A tény, hogy a latin, különösen a mediterrán országokban lényegesen gyorsabb volt az infláció, mint a puritánokban, csak azt jelentette, hogy a latin népek nem képesek úgy takarékoskodni, adót fizetni, mint a puritán népek. Könnyebben költenek, fegyelmezetlenebbül adóznak, tehát nagyobb a költségvetési hiányuk, mint a puritánoknak. Az EU a latin országok külső eladósodását azzal oldotta meg, hogy pénzt ugyan nem teremthettek, de tőlük olcsón felvehettek olyan hiteleket, amelyeket tudvalevőleg soha nem lesznek képesek visszafizetni. Ezt a csapdát a puritán országok is örömmel fogadták. A pénzügyi intézeteik számukra a hazaihoz képest magas kamatokkal állampapírokat vásárolhattak. Ráadásul ugyanis a pénzügyi minősítők is értékeseknek minősítették a mediterrán tagországok kötvényeit, amikről a laikusok is tudták, hogy soha nem fizetik vissza; hogy a hitelezők, elsősorban Németország, nem fogja leírni mint behajthatatlant, inkább újabb hitelekkel tartja életben a reménytelenül eladósodottakat.

#### A TÁRSADALMI HOMOGENITÁS ELŐNYE

A társadalmak fejlettségének a legmegbízhatóbb közgazdasági mércéje az ENSZ által használt három mutató, az egy lakosra vetített jövedelem, a várható életkor és az iskolázottság eredője. Ezt két mutatóval egészíteném ki: az egy lakosra jutó

vagyonnal és a lakosság számának változásával. Ezt a két mutatót azért tartom fontosnak, mert az első három megbízhatóan csak a társadalom elért állapotát mutatja meg. A másik kettő azt fejezi ki, hogy a népesség gyors növekedése eleve lehetlenné teszi a sikeres fejlődést. Ha egy ország társadalmi fejlődésének lehetőségét is látni akarjuk, vizsgálni kell, mekkora a nemzeti jövedelméhez viszonyított vagyona. Ez a mutató akkor alacsony, amikor a társadalom nem puritán, vagy gyorsan növekszik a lakossága.

A nem puritán módon viselkedő lakosság és a gyorsan növekvő lakosság esetében tehát eleve alacsony a nemzeti jövedelemhez viszonyított vagyon. Ahol a lakosság több eltérő kultúrából tevődik össze, ez az arányszám etnikumokként nagyon eltérő. Ilyen mért adatot csak az Egyesült Államokból ismerek: a távol-keleti etnikumúak vagyona a nemzeti jövedelem négyszerese felett van, a protestánsoké három és félszeres, a latin-amerikaiaké két és félszeres, a négerké egyszeres alatt van. Az ilyen adatokat látva, érthetetlennek tartom, hogy ezeket a társadalomtudományok nem használják. Véleményem szerint tehát jelenleg a társadalmi fejlődés elsősorban két tényezőkön múlik: minél puritánabb legyen a lakos-

ság, és minél lassabban változzon a lakosság száma. Ennek ellenére az előbbit nem mérik, az utóbbit ugyan mérik, de a jelentőségét nem veszik figyelembe.

A lakosság puritanizmusát a jövedelemhez viszonyított vagyon méri. Ezt a mutatót csak a föld- és a bányajáradék torzítja. 1990 és 2015 között a kínai iparosítás példátlanul magas bányajáradékot és viszonylag magas földjáradékot hozott létre, ezért a bányakincsekben gazdag országok aránytalanul meggazdagodtak. Ez a torzítás valószínűleg nem lesz még egyszer ilyen jelentős, mert a bányakincsek viszonylatában a kínaihoz hasonló kereslet nem várható.

Magyarországnak az euróövezetbe lépése az erősebb forintunkkal ugyan most nem lenne olyan veszélyes, mint a megalakulásakor, de a közös valutával lényegesen csökkenne az országunk szuverenitása.

#### Utószó

A véleményemet azért írtam le, mert veszélyesnek tartom, hogy a Fidesztől balra állók, mindenekelőtt a liberálisok szakemberei, jelenleg az euróövezetbe lépésünket azért támogatják, mert az EU liberális brüsszeli vezetése támaszuk lenne a magyar belpolitikában.

*Szmodis Jenő*

# A globális integráció eszméjének gyökerei

## The Roots of the Idea of Global Integration

### ÖSSZEFOGLALÁS

Az írás röviden áttekinti a globális integráció néhány fontos, második világháború utáni állomását. Bemutatja a globalizációt támogató ideológiák egyes sajátosságait, majd feltárja hasonlóságukat a sztoikus filozófiával és az ősi ezoterikus, hermetikus tanításokkal. Végül az írás közvetlen kapcsolatba hozza a globalizáció egyik fontos intézményének szellemi hátterét a nagy egység archaikus eszméivel.

**Kulcsszavak:** globális integráció, sztoikus filozófia, hermetikus tanok

### SUMMARY

The study briefly reviews some of the important post-World War II stages of global integration. It presents a few of the specific features of the ideologies that support globalization and then reveals their similarities to Stoicist philosophy and ancient esoteric and hermetic doctrines. Finally,

the study directly relates the intellectual background of an important institution of globalization with the archaic ideas of a “great unity”.

**Keywords:** global integration, stoical philosophy, hermetic doctrines

A második világháborút követően nagy lendületet vett euroatlanti integráció története legalább a Winston Churchill angol miniszterelnök és Franklin Delano Roosevelt amerikai elnök által 1941. augusztus 14-én aláírt Atlanti Chartáig nyúlik vissza. Ez az integrációs folyamat és az e folyamatot deklaráló dokumentum azonban több volt pusztán „Európa és Amerika” együttműködésénél, illetve az erről szóló program meghirdetésénél. Már maga a dokumentum is megfogalmazott bizonyos globális célokat mind a biztonság, mind pedig a gazdaság, különösen a kereskedelem vonatkozásában. Az ENSZ 1945-ös

megalapítása, az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) 1947-es, majd a Marshall-terv kivitelezésére hivatott Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC) 1948-as létrehozása (mely szervezet 1961-ben a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetté, az OECD-vé alakult), később a NATO 1949-es megszervezése egyértelműen abba az irányba mutattak, hogy az euroatlanti integrációban részt vevő hatalmak intézményesítik és a nemzetközi jog eszközeivel is formalizálják globális vezető szerepüket.

Az amerikai és nyugat-európai vezetéssel megvalósuló globális méretű kooperáció előmozdítása érdekében azonban célszerűnek mutatkozott olyan globális célok meghatározása is, amelyek bármely állam számára elfogadhatónak tűntek. Az 1968-ban megalapított Római Klub egyik fontos, ha épp nem a legfontosabb feladata volt ilyen globális célok kitűzése. Olyanoké, amelyek képesek legitimálni az államok tevékenységének globális összehangolását. Amint a Római Klub működésében meghatározó szerepet játszó László Ervin írja: „A Római Klubnak az a célja, hogy elősegítse az általa »világ-problematikának« nevezett világméretű problémák megértését a döntéshozók és a közvélemény körében” (László, 1985).

Amint Matthias Schmelzer *The Hegemony of Growth* című, 2016-os kötetében felhívja a figyelmet, csupán fél évvel a Római Klub alakuló találkozója után, 1968 októberében az OECD és a Rockefeller Alapítvány szervezésében, az olaszországi Bellagióban konferenciát tartottak Working Symposium on Long-Range Forecasting and Planning címmel (Schmelzer, 2016:250). Ezen a konferencián tizennyolc személy – egyetemi emberek, üzletemberek, továbbá a tech-

nológiai előrejelzés területéről való hivatalnokok – megvitatták a tudományos és technikai fejlődés hosszú távú hatásait, és egy meglepően tompa kritikát fogalmaztak meg a féktelen gazdasági növekedéssel és annak gazdasági-társadalmi következményeivel kapcsolatban (Schmelzer, 2016:250).<sup>1</sup> Schmelzer nem mulasztja el megemlíteni, hogy mind a Római Klubot kezdeményező Aurelio Peccei, aki egyébként a Fiat és az Olivetti vezetőségének tagja volt, mind a német Eduard Pestel, aki a Volkswagen Alapítvány részéről biztosította a forrásokat a Római Klub első jelentéséhez, továbbá a Római Klub formálódási időszakának valamennyi fontos személyisége szoros kapcsolatban állt az OECD-vel a Római Klub első, híres, 1972-es jelentésének, *A növekedés határainak* a publikálásáig (Schmelzer, 2016:253).<sup>2</sup>

A globalizáció fogalmának viszonylag új keletű volta azt a téves feltevést sugallja, hogy e jelenségnek nincsenek mélyebb eszmetörténeti gyökerei. A globális méretű nemzetközi integrációval is hasonló a helyzet. Ha azonban a kérdést úgy tesszük fel, hogy mik jellemzőek e folyamatokra és az ezeket segítő ideológiákra, könnyen beláthatjuk, hogy e jellegzetességeknek igen mélyre nyúlnak a gyökerei. E vonások pedig a következők:

- egy világpolgári tendencia;
- a nagy (globális, univerzális) egység eszméje;<sup>3</sup>
- ezzel összefüggésben az egységese-  
dés, uniformizálódás elfogadása, sőt helyeslése;
- emellett paradox módon az individuum szerepének hangsúlyozása, akár a közösség rovására is;
- egy racionalista attitűd;
- a racionalista attitűddel szoros összefüggésben az a mély hit, hogy a világ és a

társadalom megfelelő tervezéssel és technikákkal nemcsak formálható, de egyenesen átformálható is.

A globális állam eszméjének gyökereit kutatva figyelemmel kell lennünk arra is, hogy ezek az eszmék nem feltétlenül államelméleti gondolatokból sarjadtak, függetlenül attól, hogy következményeiket illetően államelméleti relevanciájuk van. Igaza van Schmittnek, amikor azt írja: „A modern államelmélet minden jellemző fogalma szekularizált teológiai fogalom” (Schmitt, 1992:19). A mindent, mindent szabályozni képes állam eszméje, ami az abszolút monarchiák azon ideológiájából nőtt ki, mely még szoros kapcsolatot tartott az Isten kegyelméből uralkodó király középkori eredetű felfogásával, valóban sajátos szekularizált változata egy sajátos teológiai felfogásnak. Amint azonban látni fogjuk, a globális állam eszméjének sokkal inkább köze van a kereszténységtől idegen, ősi eszmékhez, mint a – későbbi kifejezéssel – nemzetállami kereteket tiszteletben tartó államelméleteknek.

Megjegyzendő, hogy nem csupán az államelméletekre (és itt most kifejezetten a nemzetállami keretek között maradó államelméletekre gondolunk) volt jelentős hatással a teológiai gondolkodásmód, hanem a nyugati, különösen pedig a német filozófiára is, függetlenül attól, hogy – amint Molnár Tamás rámutatott – e filozófia ugyancsak merített a kereszténységtől idegen eszmékből. A teológiai gondolkodásmódnak a nyugati filozófiára gyakorolt hatását Nietzsche aforisztikusan úgy fejezte ki, hogy a német filozófiát protestáns lelkészek fiainak műveként jellemezte (Molnár, 1996:159).<sup>4</sup> (Persze ehhez hozzátehetjük azt is, hogy a teológus apák gondolkodásmódja – például Carl

Gustav Jung esetében – a modern pszichológiára is hatással volt.)

A teológiának a filozófiára gyakorolt hatásánál most sokkal inkább érdekel bennünket az a másik eszmetörténeti hatás, mely éppenséggel eltávolította a nyugati filozófiai gondolkodást a hagyományos keresztény képzetektől. Molnár Tamás egyik kötetében annak a folyamatnak az állomásait és jellegzetességeit vizsgálja, amelyben a kereszténység személyes Istene átalakul a nyugati filozófia személytelenített Istenévé, valaminő világeszmévé. Molnár az Isten elszemélytelenítésében gnosztikus-ezoterikus-hermetikus tanok hatását fedezi fel. A folyamatra két egymással szorosan összefüggő mozzanat a jellemző: 1. Isten elszemélytelenítése útján Isten fogalmának relativálása, 2. a hatni, formálni, átalakítani akarás.<sup>5</sup> Mindezt Molnár összefüggésbe hozza az alkímiával és a bölcsek kövének keresésével is.

Molnárt elsősorban az Isten-kép átalakulása foglalkoztatja, azonban mindaz, amit e hermetikus-gnosztikus hagyományokról mond, nagy hasonlóságot mutat a globális állam víziója mögött meghúzódó eszmerendszerrel. Mik azok a főbb vonások, amelyek jellemzőek e hermetikus természetű tanokra?

– Az Isten helyébe lépő, a világot átalakító ember képze.

– A tökéletlen teremtés tökéletesítésére, az igazi harmónia és egység megvalósítására irányuló határozott szándék.

– Törekvés a makrokozmosz és a mikrokozmosz megértésére, hogy

– a beavatott végül parancsolni legyen képes az egyetemes törvényekben ható szellemnek (Molnár, 1996:123).

Molnár felhívja a figyelmet arra is, hogy a bölcsek köve sem mást fejez ki,

mint az ellentétek összefűzését: a makro- és mikrokozmosz, a kint és a bent, a fent és a lent lényegi azonosságát. Ennek persze erkölcsi relativizmus is a következménye lesz. Amint Molnár a legendás középkori alkimista, Basilius Valentinus mondását idézi, a filozófusok körében „a gonosz azonossá válik a jóval”. A nagy egységben a jón és a rosszon túl összefűzés látható és láthatatlan, véges és végtelen, az emberi és az asztrális, az emberlélek és a világlélek, a sötétség és a világosság, a természeti és a természetfeletti. Valahogy úgy, amint a hermetikus bölcsesség atyja, Hermész Trismegisztosz mondja: „Mind, ami fent van, azonos azzal, ami lent van”. A hermetikus tanok szerint minden a paracelsusi meg nem osztott egység – mint őszállapot – felé halad, és az alkimista mindezt előmozdítani is hivatott.

A világ globális egységének képzete megjelenik már a sztoikus Zénónnál is. A sztoikus filozófia egyébként két alapvető ponton is rokonságot mutat az ezoterikus tanokkal. Mindkét eszmerendszer Isten és a világ sajátos egységét tanítja, illetve vallja az őszállapothoz való visszatérés tanát (Kecskés, 1943:152–157).<sup>6</sup> Utóbbi nézet a sztoicizmusban akként jelenik meg, hogy a minden dolog kezdetét jelentő tűz előbb levegővé, majd vízzé és földdé válik, ám utóbb ismét minden tűzzé lesz. A sztoicizmus társadalomfilozófiai nézetei – melyek között hangsúlyosan van jelen az individuum, az egyén szerepének nagyra értékelése, az érzelmek megfékezése és az értelem kultusza – a következő főbb tételekben foglalhatók össze:

1. A világot a Logosz, a világértelem hatja át.

2. A társadalom, a társadalmak értelmes, racionális, a Logosszal összhangban lévő szabályokkal kormányozandók.

3. Így a különböző poliszokban a korábbi, szokásokon alapuló jogrendeket azonos vagy hasonló berendezkedések váltják fel.

4. Az eltérő szokások eltűnésével csökkennek az ellentétek, megszűnnek a háborúk, beköszönt a béke kora.

5. Valamely polisz polgára – az azonos szabályok és berendezkedések okán – bármely más polisz polgára lehet.

Már a sztoicizmusban is tetten érhetők mindazok a vonások, melyek a globális integrációt támogató politikai ideológiákban, illetve a hermetikus tanokban közősek: individualitás, racionalitás, társadalomátalakítás, kozmopolita tendencia.

A hermetikus természetű gondolkodás Maurice Caron és Serge Hutin szerint általában a kultúrák leszálló ágában, a tradicionális kultuszok bomlása táján üti fel a fejét, és válik hangsúlyossá (Caron–Hutin, 1970:110).<sup>7</sup> Így történt mindez Nyugaton is. Molnár megemlékezik a Rózsakeresztesek 1614-es manifesztumáról, a valószínűleg Johann Valentin Andreae (1586–1654), német protestáns teológus által szerkesztett *Fama fraternitatis*ről, melynek hosszabb címe szerint célja „Az egész világ általános és mindenre kiterjedő reformációja”, s melynek címettje – az alcím szerint – Európa valamennyi tudósa és uralkodója volt. Yates arra hívja fel a figyelmet, hogy ebben és a későbbi rózsakeresztes manifesztumokban kifejeződő elvek – a tudomány nemzetközi együttműködésének hangsúlyozása, a világ tudomány általi jobbítása, az emberszeretet hirdetése – később a nemzeti tudományos akadémiák programjának is részét képezték (Yates, 1969). Már itt megnyilatkoznak tehát a későbbi felvilágosodás alapvető elvei és értékei, melyek közül a racionalitás és a nemzetköziség kiemelt



jelentőségű. A felvilágosodás racionalitásba vetett hite majd Kantnál is elvezet egy sajátos kozmopolita állásponthoz, amint *Az emberiség egyetlenes történetének eszméje világpolgári szemszögből* című munkájából is világosan kitűnik (Kant, 1980:58–76).<sup>8</sup>

Mind Kantnál, mind pedig olyan fontos 19. századi gondolkodóknál, mint Auguste Comte (Comte, 1979), Marx<sup>9</sup> vagy Herbert Spencer (Spencer, 1885), megjelenik a meglévő vallási állapotok kritikája (a tolerancia hirdetésével, a tudomány vallással alakításával, az ateizmus deklarálásával vagy a vallási képzetek primitívnek való minősítésével). Mindehhez az adott szerzők olyan eszméi társulnak, amelyek szerint a racionálisan berendezett világ elvezet majd egy olyan állapothoz, amelyben a nemzetállamok közötti különbségek végső soron nivellálódnak. Náluk tehát a valláskritikával megcélzott transzcendens szféra éppúgy átalakul, amint maguk a társadalmak is: „Ami fent van, az van lent is, és ami lent van, az van fent is.” Racionalizálódás, uniformizálódás és az ellentéteknek egy nagy egységben való feloldódása jelenik meg itt.

Amikor globalizációról és globális kormányzatról gondolkodunk, érdemes szem előtt tartanunk, hogy itt egyáltalán nem valamilyen új eszme megnyilatkozásával állunk szemben, hanem egy nagyon is régi, ősi gondolkodásmód olyan manifesztációjával, mely csupán abban új, hogy közelebb került a megvalósuláshoz, mint a történelem során bármikor. Annak megvilágítására, hogy a jelenkori világpolitikai események és az azokat támogató teoretikus modellek milyen bensőséges kapcsolatban állnak ezekkel az ősi képzetekkel, most csupán egyetlen idézetet hozok fel. A globális problémák globális orvoslását célzó Római Klub tag-

ja, László Ervin kétnapos beszélgetést folytatott néhány kiváló gondolkodóval, többek között Stanislav Grof pszichiáterrel. *A tudat forradalma* címen megjelent kötet tartalmazza a diskurzus szerkesztett változatát. Egy helyen László megjegyzi: „Az én–nem én szembeállítása talán nem túl szerencsés módja a kérdésfeltevésnek. Lehet, hogy ami bennünk van, része annak is, ami rajtunk kívül van.” Grof közbevetése: „Igen, ez a legtöbb ezoterikus rendszer alaptétele: az emberi lény mikrokozmosz, amely tükrözi a makrokozmoszt, és amely egyúttal információhoz is juthat a nagy egészről. Mint fent, úgy lent. Mint kint, úgy bent. Ez az alapgondolata az ősi dzsainista elméletnek a dzsívákról, ezt találjuk a hua-jenben vagy avatamszaka buddhizmusban, a tantrában, a kabballában és a hermetikus hagyományban is. A modern korban Leibniz *Monadológiája*, a világegyetem holografikus modellje, Whitehead folyamatelmélete és persze a Te fogalmi rendszered, Ervin, szintén hasonló felfogást tükröz. Ezek a modellek, a régiék és az újak egyaránt, radikálisan eltérnek attól a merev és szigorú dichotómiától, amely elválasztja a belsőt és a külsőt, az egyént és a világegyetemet.”

A Római Klub tagja, a Budapest Klub megalapítója, László Ervin, aki 1977-ben tette közzé *Célok az emberiség számára – a globális közösség új távlatai* című munkáját, Stanislav Grof közbevetésére csupán ennyit felel: „Így van” (László, 1999:96).

#### JEGYZETEK

<sup>1</sup> „Only half year after the first founding meeting of the Club of Rome, in the late 1968 the OECD and the Rockefeller Foundation organized a Working Symposium on Long-Range Forecasting and Planning in Bellagio, Italy. At this conference which was organized by Jantsch, eigh-

en academic, businessmen, and bureaucrats in the field of technological forecasting discussed the long-term impacts of scientific and technological advances and formulated a surprisingly blunt critique unbridled economic growth and its social and economical consequences.”

<sup>2</sup> „But besides the Italian industrialist Peccei and the German industrial designer Eduard Pestel, who secured the funding from the Volkswagen Foundation for the first report, all the crucial personalities in the formative period of the Club of Rome until publication of its famous 1972 report *Limits to Growth* were closely connected to OECD.”

<sup>3</sup> Tehát nem az a fajta „Einheit”, melyről nemzetállami, nemzeti társadalmi vonatkozásban gondolkodik Carl Schmitt *Verfassungslehre* című munkájában. Schmitt, 1993, különösen 20–36. (Der positive Verfassungsbegriff als Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit.)

<sup>4</sup> Vö. Nietzsche, 1993. 10. fragmentum: „A protestáns lelkész a német filozófia nagyapja... Honnan az az üdvrivalgás, amelyet Kant fellépésekor hallatott az a német tudósvilág, amely háromnegyed részt lelkészek és tanítók fiaiból áll...”; Nietzsche, 2003, 348. fragmentum (A tudósok származásáról): „Protestáns lelkészek és tanítók fiai megismersek arról a naiv biztosságról, amellyel mint tudósok már bebizonyítottak veszik dolgukat, mihelyt azt ők lelkes melegséggel előadták: persze alaposan hozzászótkak, hogy higgyenek nekik – ez atyáinknál a »mesterséghez tartozott«!”

<sup>5</sup> Vö. Molnár, 1996:122.

<sup>6</sup> Lásd még Hársing, 2002.

<sup>7</sup> Vö. Molnár, 1996:124.

<sup>8</sup> Mint írja: „... a háborúk, a túlfeszített és soha nem csillapodó háborús készülődés s a nyomor által, amelyet végül így még békében is érezni fog minden állam, arra kényszerítik őket, hogy kezdeti tökéletlen kísérletek után, számos felfordulás, pusztítás és az általános belső kimerülés nyomán végül elérjék azt, amit az ész e sok szomorú tapasztalat nélkül is megmondhatott volna – azaz kilépjenek a vadság törvény nélküli állapotából, s népszövetséget alkossanak, amelyben minden állam, a legkisebb is, nem saját hatalmából vagy saját jogi megítéléséből, hanem az egyedül e nagy népszövetségtől (Foedus Amphictyonum), az egyesült hatalomtól és az egyesült akarat törvényes döntésétől várhatja biztonságát és jogait.”

<sup>9</sup> Amint Marx fogalmaz: „Nem az ún. keresztény állam a tökéletes [...], hanem inkább az ateista állam, a demokratikus állam, az az állam, amely a vallást a polgári élet egyéb kellékei között helyezi el.” Marx, 1843.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Caron, Maurice – Hutin Serge (1970): *Les Alchimistes*. Editions du Seuil, Paris.

Comte, Auguste (1979): *A pozitív szellem*. Magyar Helikon, Budapest.

Hársing László (2002): *A filozófiai gondolkodás története*. Bíbor Kiadó, Miskolc.

Kant, Immanuel (1980): Az emberiség egyetemes történetének eszméje világpolgári szemszögből. In: Immanuel Kant: *A vallás a pusztá ész határain belül és más írások*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Kecskés Pál (1943): *A bölcsélet története főbb vonásai*. Szent István Társulat, Budapest.

László Ervin (1985): Globális problémák – A Római Klub szemlélete és hatása. *Kromek's Weblog*, <https://kromek.wordpress.com/a-romai-klub-szemlelete-es-hatasa/>.

László Ervin (szerk.) (1999): *A tudat forradalma. Két nap beszélgetés Stanislaw Grof, László Ervin és Peter Russel között*. Új Paradigma Kiadó, Szentendre.

Marx Károly (1843): *A zsidókérdéshez*. [www.freepress-freespeech.com/holhome/konyvek/marxm.htm](http://www.freepress-freespeech.com/holhome/konyvek/marxm.htm).

Molnár Tamás (1996): *Filozófusok istene*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Nietzsche, Friedrich (1993): *Az Antikrisztus*. Ictus Kiadó Bt., Szeged.

Nietzsche, Friedrich (2003): *A vidám tudomány*. Szukits Könyvkiadó, Szeged.

Schmelzer, Matthias (2016): *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316452035>.

Schmitt, Carl (1992): *Politikai teológia*. ELTE ÁJK, Budapest.

Schmitt, Carl (1993): *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot, Berlin.

Spencer Herbert (1885): *Ecclesiastical institutions. Being Part VI of the Principles of Sociology*. Williams and Norgate, London.

Yates, Frances A. (1969): *Giordano Bruno and the Hermetic Tradition*. Vintage Book, New York.

*Bertalan Péter*

# Nyitás Kelet felé

## Opening Towards the East

### ÖSSZEFOGLALÁS

Az iszlám és a nyugati világ kapcsolata a 21. század gazdasági és politikai alapkérdése. A vallások közötti tolerancia, a kölcsönös elfogadás politikája lehet az egyetlen út, amely a békét a jövőben biztosítani tudja. A vallási szeparatizmus, intolerancia köntösében jelentkező hatalmi gőg minden formája megnehezítheti és megakadályozhatja a következő évszázadokban jelentkező globális problémák komplex megoldását.

**Kulcsszavak:** vallás, vallási tolerancia hiánya, konzervatív erő, emberi jogok, demokratikus szabadság

### SUMMARY

Certain issues associated with religion are problematic. Scholars agree that religion can divide people. Lack of religious tolerance in multi-faith societies causes tension between communities practising different religions. Others believe that some religious values are too patriarchal and

act as a conservative force, that they inhibit change, justifying an otherwise unjust social order, that they harm human rights and democratic freedom. Differences and disputes within denominations and religions may lead to conflicts, even to war. Religions may be used for political purposes, or may justify terrorism and violence.

**Keywords:** religion, lack of religious tolerance, conservative force, human rights, democratic freedom

### TÖRÖKORSZÁG VÁLASZÚTON

„2001. szeptember 11. éles megvilágításban tárja eléink a dzsihád, illetve a kereszties háború időszerűségét, akár iszlám, akár keresztény nézőpontból vizsgálódunk. A legfontosabb kérdés napjainkban az, hogy a két civilizáció képes lesz-e megvalósítani a békés egymás mellett élést, vagyis a civilizációk békéjét a 21. században. A történelem azzal a tanulással



terráneum, a Földközi-tenger medencéje. Portugáliától Görögországig erőteljes népmozgalom bontakozott ki a válság szociális következményeinek megszüntetéséért, veszélyeztetve a kormányokat és a közbiztonságot. A Földközi-tenger északi partvidékén jelentkező válságsorozat viharosabb formákban tört ki a medence déli részén. Az arab tavasznak nevezett jelenség Tuniszból indult, és eljutott Szíriáig, ahol a dzsihadnak nevezett szent háború polgárháború jelleget öltött. Az arab társadalmak strukturális szempontból nagyon különbözőek. Néhány helyen diktátorok ültek és ülnek a népük nyakán, a társadalmat hálózati alapon szerveződő családi klánok hatalma szövi át. Az iszlám szerepét is meg kell említeni, amely politikai jelenséggént (Muszlim Testvériség mozgalom) vagy felekezeti szembenállásként (síita–szunnita) határozza meg a dzsihad jellegét. A Nyugat egyetlen esetben, Líbiában bombázott. A NATO beavatkozása csupán Kadhafi líbiai elnöktől szabadította meg az ellene lázadó erőket, de a törzsi ellentéteket nem simította el. Sok helyen még ma is dörögnek a fegyverek, és szedi ártatlan áldozatait a véres dzsihad.

A Közel-Keleten folyó harcok közül a legszívósabb a szíriai háború. Ennek tartósságát a szemben álló felek mögötti hatalmi erőegyensúly és érdek-összeütkezés biztosítja. Oroszország és az USA, valamint Kína burkolt erőfelmérése ez, amelybe beleszól a nagyhatalmi státuszt az iszlám síita ágának dominanciájára törekvése révén a térségben elérni akaró Irán.

A szíriai háború a legnagyobb hatalmi erővel rendelkező iszlám állam, Törökország határai mentén zajlik. Törökország katonailag nem avatkozik az események-

be, pedig erre több oka is lenne. A Szíriából a polgárháború elől menekülők nagy számban török területen keresnek menedéket. A polgárháborúban szemben álló erők a síita–szunnita felekezeti ellentét alapján pusztítják egymást. Törökország a szunnita felekezet hazája, míg Asszad szíriai elnök mögött a síita többségű Irán áll. Törökország a NATO délkeleti szárnyának legerősebb katonai hatalma. Törökországot a NATO és a Németországba emigrált jelentős számú török vendégmunkás érdekeinek képviselője kapcsolja az Európai Unióhoz, amelynek kapuján a törökök már régóta kopogtatnak, de beocsáttatást még nem nyertek.

Európa lett a keleti világ, elsősorban az arab és a muzulmán afrikai népek kívándorlásának célpontja a magas életszínvonal, a szociális biztonság csalogató eredményeivel. A török kártya óvatos, taktikus használata, kijátszása nagyon fontos adu Németország és Merkel kancellár számára a továbbiakban is a hálózati alapú geopolitikai játszmában. Törökország nem tartozik az arab népek nagy családjába, elsősorban az iszlám vallás köti össze ezzel a népcsaláddal. Európa számára ugyanakkor, a Közel-Kelet és Afrika államait is beleszámítva, a legmodernebb, az európai államokhoz hasonló berendezkedésű állam, amely összekötő híd lehet Európa és a muzulmán világ között. Ez válik a német kormány új keleti politikájának alapjává. Itt csatlakozik a magyar kormány keleti nyitás néven meghirdetett új külpolitikai stratégiája az EU elképzeléseihez.

Ahhoz, hogy jobban megértsük a magyar külpolitikai szándékok realitását, röviden vissza kell pillantanunk a múltba, amely nélkül a jelen nem igazán érthető. A türk-török elnevezés a 6. században bukkant fel. A türk névvel megjelölt nép-

csoportok ősei Közép-Ázsiában laktak, itt alakult meg 550 körül az első török államalakulat. Ez a birodalom mintegy 700 körül az Aral-tótól Mandzsúriáig terjedt. Harminc évvel később kialakult az Orhon mentén az Ujgur Birodalom. 1300 körül a bizánci határ menti türk törzsek kerültek hatalomra. Ettől kezdve az Oszmán Birodalom az évszázadok folyamán nőtt világbirodalom. Történetének százötven éve kapcsolódik a magyar történelemhez. 1683-ban az oszmán-török seregek Bécs sikertelen ostroma miatt olyan kudarcot szenvedtek, amely elvezetett az Oszmán Birodalom zsugorodásához.

A modern Törökország története 1922-ben kezdődött, amikor kimondták a szultanátus megszüntetését. A nemzetgyűlés 1923-ban kikiáltotta a köztársaságot. Elnökévé Musztafa Kemál pasát, miniszterelnökévé pedig Ismet pasát választotta. Az ország fővárosa Isztambul helyett Ankara lett. Kemál a hatalomátvitelkor meghirdette az állam és az egyház szétválasztását, valamint a belső és a külső békét. Elve szerint – etatizmus – az állam tevékenyen részt vesz a gazdasági életben, és gazdaságilag teljesen független a külföldtől. A kormány földreformot hirdetett (amely nem valósult meg), és államosította a kulcsiparágakat és a közlekedést. Az állam és az egyház szétválasztásával megtörték a feudális-kerikális hatalomgyakorlást. Az egyházi bíróságokat és iskolákat bezárták. Az 1928-as alkotmánymódosítás értelmében az iszlám többé nem volt államvallás. Megszüntették a fez viselését, az asszonyoknak nem kellett többé arcfátylat hordaniuk. Törökország modernizálódása azonban ezzel nem zárult le (Balázs, 2009:378). A mai Törökország megszületéséig még hosszú út vezetett (Világtörténelmi enciklopédia, 2008).

Kemál Atatürk lebontott egy muzulmán teokratikus államot, és helyén egy modern polgári köztársaságot állított fel. Politikája, államépítő tevékenysége a mának is szól. Az iszlám világ számos állama ma is teokratikus jellegű. A modernizálódás globalisztikus folyamatával szemben a polgári jellegű világi államot fenyegeti a visszarendeződés veszélye. A pániszlám törekvések vissza akarják állítani a fundamentalista, teokratikus államot. Ennek négy alapvető oka van: 1. A modernizmus erőszakos túlkapásai által kiváltott ellenállás; 2. A gazdasági átalakulás torzulásai elmélyítették a szociális ellentéteket; 3. Az ötvenes évektől kezdve a hagyományokhoz ragaszkodó konzervatív felfogás, szokásrend lejáratása; 4. A nyugati hatalmak politikája (elsősorban az USA) démonizálja az iszlám vezetőket, és a letűnőfélben levő gyarmatosítás módszereivel eladósítja, nincstelenné teszi a muzulmán államokat (Sardar–Malik, 2005:158).

Az Iszlám Állam az iszlám törvény, a saría normáinak visszaállítására törekszik, a politikai hatalmat részben vagy teljes egészében a hittudósok és az iszlamista mozgalmak vezetői gyakorolják. A saría bevezetése a nők jogaival, büntetőjoggal kapcsolatos bírói döntés. Nagy nyilvánosságot kapnak az iszlám büntetések, például a korbácsolás vagy a csonkítás. Az így született alakzat egy szigorú, elmaradott és szélsőséges törvények szerint működő állam, amely az iszlám és a Korán tanításaival ellenkező értékeket képvisel, és annak nevében követi el túlkapásait. Az önjelölt iszlám államok nem tekinthetők többnek az uralkodó réteg, család vagy hadsereg cinikus önigazolásánál (Sardar–Malik, 2005:159).

Törökországot is elérte az arab tavasz néven indult, erőteljes politikai mozga-

lom. A kormány, élén Erdogan miniszterelnökkel, nehéz helyzetbe került. Erdogant hosszú ideig tartó börtönbüntetése népszerűvé tette, ez játszott szerepet abban, hogy a politika élvonalába került. 2001. augusztus 14-én alakította újjá pártját, az Igazság és Fejlődés Pártot (török rövidítése AKP). „A párt annak a középosztálynak a szavazataira számít, amelynek társadalmi felemelkedését és az urbanizált területek felé áramlását az iszlamista diskurzus kísérte, s amelynek átgondolatlan modernségképében az iszlám identitás és az Európai Unióhoz való csatlakozás harmonikusan megférnek egymással. A párt programja – amely elutasítja az iszlamista címkét, és nem hivatkozik a vallásra – a gazdasági liberalizmust és az állam és társadalom kiegyezését hangsúlyozza, több demokráciát követel, s a laicitást, az Emberi jogok nyilatkozatát és az Emberi jogok európai egyezményét tekinti eszmei alapjainak. [...] A választási győzelmet követő hetekben Erdogan körutat tett az európai fővárosokban, hogy támogatást szerezzen Törökország EU-csatlakozásának. [...] Manapság az AKP-t támogató társadalmi rétegek szociális mobilitását az Európához való közeledés segíti elő, s a kontinens gazdasági virágzásában való részvétel vágya egyesíti egymással a világi és vallásos középosztályt” (Kepel, 2007:597–600).

Erdogan diplomáciája a pániszlamizmus okozta félelmek miatt gyakran nem eredményes. Törökország óvatos, kis lépésekkel próbált és próbál közeledni Európához, a Nyugathoz. Bekapcsolódott a nemzetközi szervezetekbe. Az IMF, a NATO tagja lett, és tagja az OECD-nek, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek.

A nagy összefüggések miatt érdemes megemlíteni, hogy az Oszmán Birodalom

a 19. században fenyegette a harcos vahhábita államot. A vahhábita szekta a sivatagi és pusztai arab törzseket egyesítette a szent háborúban (Világtörténelmi enciklopédia, 2008:931). A gyengülő Oszmán Birodalom széthullásában érdekelték voltak az európai gyarmatosító hatalmak, Anglia és Franciaország. A mediterráneum a 19. század elején a Szuezi-csatorna miatt vált a világ geostratégiai központjává. Nagy-Britannia ügyes politikával az egymás ellen harcoló arab törzseket, iszlám monarchiákat felhasználta az Oszmán Birodalom elleni harcokban. Elhintette a pánarab szellemiség, összefogás magjait a pániszlamizmus már hosszabb ideje ható vallásos ideológiája mellé (a kettő ötvöződése nagyon veszélyes). Törökország Európa beteg embere lett, egyedül maradt, 1914 novemberében belépett a második világháborúba Németország oldalán. Az Oszmán Birodalom megsemmisült.

A Közel-Keleten ma két muzulmán állam emelkedik ki az iszlám országok közül: Törökország erős hadseregével, a modernizáció iránti elkötelezettségével, és Irán, az atombomba megszerzésére törekvő középhatalom. A pániszlám törekvések alapvető támogatója, a dzsiháddal, terrorral fenyegető ország fel akarja borítani a kényes hatalmi egyensúlyt, gazdasági fegyvere a föld egyik leghatalmasabb olajkészlete.

Úgy tűnik, hogy többetnikumú Törökország jelentős mérvű modernizációja ellenére is sok nehézséggel néz szembe a világpolitikában. Az iszlám fundamentalizmus a megindult fejlődést veszélyezteti. Törökország a vele szemben félig-meddig bizalmatlan Európai Unió országai között kell hogy megtalálja a partnereket. Ebben a törekvésében Németország mellett a rokon népek tekintett Magyaror-

szág is támogatja a keleti nyitás politikája jegyében. Hazánk számára az Erdogan-kormánnyal megkötött sokoldalú, első-sorban gazdasági jelentőségű egyezmény fontos. Bizakodva tekintve a jövőbe, várva Törökországban a politikai konszolidálódást, hazánk készséges, segítő útitársa lehet az EU-ba vezető úton. Egyszer már Horvátország uniós tagságának ügyes diplomáciával való eredményes támogatásával sikerült elérnünk, hogy partnert szerezzünk magunknak. Törökországgal való diplomáciai együttműködésünk nagy sikere lehet az európai külpolitikának is, amennyiben Törökország EU-ba való felvételének következményeként az iszlám és a kereszténység közötti civilizációs és vallási ellentétek csillapodnának.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arany Anett – N. Rózsa Erzsébet – Szalai Máté (2016): *Az Iszlám Állam Kalifátusa. Az átalakuló Közel-Kelet*. Osiris Kiadó – Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest.
- Balázs Judit (2009): *Törökország Kelet és Nyugat között*. Nyugat-magyarországi Egyetemi Kiadó, Budapest–Kairó.
- Kepel, Gilles (2007): *Dzsihád*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- N. Rózsa Erzsébet (2015): *Az arab tavasz. A Közel-Kelet átalakulása*. Osiris Kiadó – Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest.
- Sardar, Ziauddin – Malik, Zafar Abbas (2005): *Iszlám másképp*. Edge 2000 Kiadó, Budapest.
- Tibi, Bassam (2003): *Keresztes háború és dzsihád. Az iszlám és keresztény világ*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Világtörténelmi enciklopédia* (2008). 2. kötet, Kossuth Kiadó Zrt., Budapest, 1013–1022.



*Cziczka Katalin*

# Luther és Kálvin jogfilozófiai és politikai filozófiai nézetei

**Recenzió a *Reformáció, államhatalom, politika* című kötetről**

## The Legal and Political Philosophy of Luther and Calvin

**Review by Book Entitled  
*Reformation, State Power and Politics***

### ÖSSZEFOGLALÁS

Luther és Kálvin munkásságának hatása a modern kor embere számára megkerülhetetlen. Ez a megállapítás azonban nem csupán a vallást, illetve a teológiát illetően igaz, de a politika, az állam és a jog területét illetően is. Az itt ismertetett kötet a két nagy reformátor utóbbiak kapcsán képviselt gondolatait mutatja be.

**Kulcsszavak:** Luther, Kálvin, reformáció, teológia, jog, politika, világi felsőbbtség

### SUMMARY

The impact of the two reformers, Luther and Calvin is unavoidable for the people of the Modern Age. This statement, however, is true not only in terms of religion and theology but also in the field of politics, government and law. The volume introduces the thoughts of these two significant reformers from the above-mentioned point of view.

**Keywords:** Luther, Calvin, reformation, theology, law, politics, worldly superiority

Birkás Antal a *Reformáció, államhatalom, politika* című könyv megírása során nem kisebb feladatra vállalkozott, mint a két nagy reformátor, Luther és Kálvin gondolatvilágának és nézeteinek – egy pontosan meghatározott szempontrendszer alapján történő – összehasonlító vizsgálatára a „protestáns politikai filozófia” tárgykörében. A szerző tudományos kutatásai ugyan messzebbre nyúlnak vissza, de az ebben a kiadványban lefektetett gondolatok és elemzési szempontok 2017-ben részét képezték annak a habilitációs eljárás folyamatnak, amely kiegészült a „protestáns szociáletika”, valamint az állam és egyház viszonyát vizsgáló kutatási eredményekkel. Így a könyvben kifejtett jogfilozófiai és politikai filozófiai összehasonlítás nem csupán a reformáció 500. évfordulója kapcsán kerülhet ismét a középpontba, de számos kérdést és problémakört felvet, amely a mindenkori olvasót további gondolkodásra készíti, hiszen a szerző tágabban a keresztény ember világi felsőbbséghez fűződő kapcsolatának vizsgálatát tűzte ki célul.

A könyv borítóján szereplő Luther- és Kálvin-ábrázolás egymás mellé helyezése sem véletlen, a kiadvány szándéka szerint mindkét reformátor nézeteinek kifejtése ugyanakkora hangsúllyal szerepel. Mint ahogyan a hátoldalon feltüntetett rövid, ám figyelemfelkeltő leírás, Szászfalvi László ajánló sorai is mutatják: „A két nagy reformátor gondolkodása messze túlnyúlik a teológia határain. Luther és Kálvin hatása a politika, a gazdaság, a jogtudomány, a zene, a modern természettudomány kibontakozása, illetve átalakulása terén is tetten érhető. Ez a könyv a hatalom és a politika, az állam és a jog világával kapcsolatos reformatori gondolatokat igyekszik meglehetősen alaposággal feltárni.” Ennek

megfelelően az ajánlás után két idézettel indítja a könyv. Dr. Masznyik Endre a wittenbergi teológust méltatja: „Az emberiség történetének páratlan szellemóriása”, míg Jean-Jacques Rousseau szavai a genfi reformátorról így csengenek: „Akik csak teológust látnak Kálvinban, azok félreismerik lángelméjének nagyságát.” Komoly várakozással tekinthet az olvasó a könyv további részei elé, hiszen a szerző intenciója szerint egyiket sem helyezi a másik fölé; Birkás Antal a bevezetésben a kutatási időszak bemutatásán túl kulcsot ad a témaválasztásához. „Külön-külön számos tanulmány látott napvilágot az általam körbejárt dimenziók egy részében, azonban így, kettejüknek e témába vágó gondolatait együttesen kevesen elemezték, főként nem olyan széles szempontrendszer alapján, mint amelyeket könyvem második nagy fejezete felvonultat.” Vezérelvként két célt tár elénk: az egyik az emlékéllítés, a másik annak bemutatása, milyen hatást gyakoroltak a jog és politika világára. A protestantizmus közélet iránti fogékonyságának igazolását is látja ebben, „saját múltunk és jelenünk, Európa történetének megértése szempontjából megkerülhetetlen” – fogalmaz a könyv írója. A kiadvány négy nagyobb fejezeten keresztül tárgyalja a gondolatkört, szerkesztése tudatos és igen fegyelmezett hozzáállást mutat. A kötetet epilógus és irodalomjegyzék zárja.

Az első nagy fejezet a *Luther és Kálvin kora* címet viseli. Történeti szempontból igen szerteágazó lett volna ez a bemutatás, ha kronológiai vagy akár térségekhez kötött elemzésre helyezi a hangsúlyt. Az eredeti célt szem előtt tartva a szerző négy szempontrendszerrel adott meg, amely – bevallása szerint önkényes választás, de módszertani szempontból nem tartja hi-

bának – helytálló döntésnek bizonyul. Így sikerül „mederben tartani” az eredeti témát, nagy erénye, hogy pont annyit és ott közöl a szerző, ahol az szükséges a további megértéshez.

Az első értelmezési irány a teológiai kontextus, ahol a reformáció teológiai kérügmájáról (üzenetéről) olvashatunk közérthető formában, mellyel kulcsot kapunk a további megértéshez. Ezután az egyház helyzetéről ad képet a szerző, majd a reformátorok korának teológiai áramlatait ismerteti, köztük Arisztotelész, Aquinói Szent Tamás, Duns Scotus, illetve Rimini Gergely hatására hívja fel a figyelmet. A második értelmezési irány a politikai kontextus. A szerző logikus érvrendszert állít fel annak alátámasztására, hogy a korban Európa szellemi-lelki egysége jelen volt, ugyanakkor a reformáció befolyással bírt az uralkodó hatalma, illetve a központi kormányzatok közötti kapcsolatra. Érdekes modelleket rajzol azzal összefüggésben, hogy a vallási forradalom hatott-e a politikai berendezkedés megváltozására, vagy a politikai függetlenedés vágya (ti. a pápától való függés lazulása) eredményezett vallási forradalmat. Harmadik szempontként, *Változó világhép, változó világrend* alcím alatt, a korszak világhépét befolyásoló tényezők közül az Oszmán Birodalom és a földrajzi felfedezések befolyásoló hatását ismerteti, végül a humanizmus rövid bemutatásával zárja, megemlítve a könyvnyomtatás elterjedésének kulcsszerpét.

A könyv második nagy fejezete a *Luther nézetei* címet viseli. A szerző 11 pontos szempontrendszert állított fel alfejezetekbe rendezve a téma tárgyalására, amely a későbbiekben alkalmassá válhat Kálvin nézeteinek bemutatására is. Vá-

lasztását, annak szubjektív voltát Birkás Antal észszerűen indokolja: „teoretikusan mindenképpen támogatja az a meglátás, amely szerint a politikai filozófiának az az alapkérdése, amely a tekintély igazolásával és az engedelmisséggel foglalkozik, a szempontrendszer ilyen jellegű kialakítását igazolja – legalábbis részben. E kategóriák egy kibontakozó államelmelleti, jogelméleti, politikai filozófiai, etikai, természetesen teológiai dimenzió és értelmezési keret határköveit és főbb elemeit jelölik.”

*A felsőbbtség és annak szükségszerűsége* cím alatt a felsőbbtség hatalmának eredetét és szerepét tárgyalja. Luther számára a hatalom és mindaz, ami a hatalmat megjeleníti, Istentől eredő és szükséges. A kettős kormányzat elméletéről szólva megjelenik a „kard hatalma” és ezzel kapcsolatban Isten szerepe, válasza: „az evangélium útja, illetve a kard, a felsőbbtség útja.” A kormányzat felett is Isten az úr („felülről származtatott szuverenitás”): „Isten jobb kezével a benne hívőket kormányozza az evangélium által, míg a bal kezével a benne nem hívőket kormányozza a »jog által, s ha kell, annak kényszerítő ereje által« – miként azt C. G. Schweitzer írja.” A kötet különösen gazdag a hermeneutikai értelmezési szempont érvényesítésében, így nem csupán a fentebb idézett szerzőtől hoz példát, hanem Abraham Kuypertől kezdve, Ebelingen, Ebensteinen vagy Gritschen át Boleratzky Lóránd gondolatáig számos megállapítást vesz górcső alá egy-egy kérdés árnyaltabb bemutatásakor. Zárásként a világi kormányzat szerepéről szól: ha a felsőbbtség (itt kormányzat) Istent szolgálja az emberek javára, akkor az Isten rendje szerint való. A megállapítás Kálvin nézeteinek vizsgálata kapcsán válik érde-

kessé, hiszen a kormányzat, mindenkori politikai berendezkedés az emberek és a „felsőbbség” kapcsolatrendszerében nála is sok ponton hasonlóságot mutat.

A második szempont a *Világi hatalom – lelki hatalom: a két birodalom egymáshoz való viszonya* címet viseli. Luther a két „birodalmat” (más helyütt kormányzat kifejezéssel fordítva) Isten kormányzatának két dimenziójaként értelmezi, amelyek eltérnek egymástól. Számos Luthertől származó gondolat elemzése mutatja be, hogy felfogását az idő múlásával nem mindig következetesen képviselte. Birkás Antal finoman jelzi azt a változást, amely idővel az öreg Luther gondolatvilágában bekövetkezett, nem hallgatva el, hogy a reformátor „saját korának gyermeke”, röviden utalva antijudaizmusára is.

A kötet *A keresztyének és a politikai autoritás* cím alatt tárgyalja Luther nézeteit. Ezek meglehetősen biblikusak, a reformátor a sola Scriptura elvéhez ragaszkodik. Az *engedelmesség és az ellenállás kérdése* szakasz terjedelmesebben foglalkozik a problémakörrel. Ebben szól az engedelmesség, majd az ellenállás kérdéséről. Azt a három alapesetet veszik sorra, amikor a hierarchiában alacsonyabban álló küzd rangban és erőben felette álló ellen, egyenrangúak egymás ellen, illetve a magasabban álló küzd rangban és erőben alatta lévővel. Izgalmassá válik, s indokolt is a részletes kifejtés, ha figyelembe vesszük, hogy Luther nem csupán bibliai szakaszokkal támasztotta alá ezt a gondolatkört, hanem korának fejedelmét, elsősorban Bölcs Frigyeszt helyezi példaként maga elé, s a történelmi eseményeket vizsgálva még az önvédelemből indított katonai támadásokra is részletes okfejtést adott a kor katonáinak. Így adott esetben az ellenállás kérdése is indokoltta

válhat. A Luther felfogásában bekövetkezett változások zárják a gondolatmenetet, bemutatva, hogy az 1530 és 1539 közötti időszakban zajló események miként módosították a nézeteit.

A *Jog és törvény, törvény és evangélium* című szakasz körüljárja Luther jogászságról alkotott felfogását, valamint a jogról és jogtudományról vallott nézeteit. Luther elsősorban teológus, így a jogászokról – elsősorban az egyházjogról – lesújtó véleménnyel van. A jogról vallott felfogását a kötet szerzője négy fő dimenzió mentén, elsősorban Frivaldszky János munkái alapján vizsgálja: miként vélekedik Luther a jog mint Istentől rendelt intézmény szerepéről, a jogról mint büntetőeszközről, bemutatja a jog és a két kormányzat elméletét, és elénk tárja a természetjog – „az ész vezette” jogfelfogás – kérdéseit. Zárásként a szerző a világi és egyházi jog, valamint a törvény és evangélium kapcsolatát vizsgálja. Figyelembe véve, hogy Luther maga is tanácsolta pogány szerzők olvasását, ha a jogban való jártasságra kíván szert tenni az ember, miután ő maga teológusként nem tud ebben kellő alaposággal nyilatkozni, akkor figyelemre méltóvá válik a kormányzat működésének jogi háttere. Kálvin – a következő nagy fejezetben tárgyalt nézeteiben – a bibliai alapok mellett szintén korának törvényeit vette figyelembe. A kötet szerzője tehát olyan, a kormányzat működéséhez elengedhetetlen szempontokat, alapvetéseket vázol fel, amelyek előremutatnak, hiszen Luther számára a jog és törvény célja a rend megteremtése és fenntartása a világban.

Az *államforma kérdése* Donald Sinne-ma megállapításaira is reflektál. Luther a politikáról szólva megállapítja, hogy az keresztyéni módon végzett munka, a jó-

zan ész és szeretet műve kell hogy legyen. Így a *Krisztusi uralomgyakorlás: A keresztyén uralkodó* szakaszban a királytükör műfajából merítve határozza meg a jó uralkodóval szembeni elvárásokat, ám mind közül a legfontosabb az, hogy Istennel kapcsolatban áll. *A keresztyén állam: álmom vagy lehetséges valóság?* című fejezet a modern politikai berendezkedések működését tekintve is figyelmet érdemel. Rendkívül izgalmas, miként is vélekedünk a lutheri gondolatokról a további évszázadok eseményeit figyelembe véve. A *Politikai milenarizmus*, valamint *A semlegesség kérdése* szakaszok egészen a jelenkorig kalauzolnak bennünket, a probléma sokszínűségét tekintve. Üdítő példaként Münster királyságát veszi példaként Luther azzal a megállapítással, hogy csupán hitbéli alapokon nem szerveződhet politikai rend, ha az nélkülözi a törvényeket. Kálvin hasonlóan fontosnak tartotta az emberek óvását a radikális elhajlásoktól, ugyanis ezek nem Istentől rendelték. Egy lábjegyzet erejéig a kötet kitér a nyugati kultúra és az iszlám modell fejlődésének eltérő vonásaira, mely mögött máig érvényes, továbbgondolásra alkalmas problémakör húzódik. Luther a semlegesség kérdésében, a kor viszonyait figyelembe véve, nem tekinthető forrásnak, fogalmi szinten vizsgálni Luther 16. századi felfogását az állami semlegesség kérdéséről abszurd, véli a könyv szerzője. Ugyanakkor, mint azt habilitációs téziseiben kifejtette: „Meggyőződésem, hogy a kettős kormányzat felfogása az államra nézve a lelkiismereti kérdésekben tartózkodást, és ennek következményeként egyfajta »semlegességet« kell hogy eredményezzen, még akkor is, ha tudjuk jól, hogy az állam nem légtüres térben, értékektől mentes vákuumban létezik” (Birkás, 2017).

A könyv harmadik nagy fejezete *Kálvin nézetei* címmel az előzőhöz hasonló szempontrendszer alapján vezeti végig munkásságának eszmei hátterét. Valóban történt szelekció – ahogyan a könyvről fogalmaz, „feláldoztam Kálvint” –, ám az eredeti célkitűzést szem előtt tartva csakis így maradhatott meg az a keretrendszer, ami a két reformátor nézeteinek stabil összehasonlítását adja. *A felsőbbtség és annak szükségszerűsége* alfejezetben az egyik leglényegesebb kijelentés Kónya István gondolatából kiindulva, hogy a kálvinizmusban egyszerre van jelen az isteni és az emberi mozzanat. Vagyis felülről származtatott szuverenitásról szól a genfi reformátor, ahol a mindenható Isten végtelen szuverenitásából fakad minden földi hatalom, tekintély, törvény, az ember pedig az isteni kegyelmet kéri és óhajtja. Míg Luther a világi kormányzattal kapcsolatban fejedelemben, felsőbbtségben és alattvalókban gondolkodott, addig Kálvin szóhasználata a tisztségviselők – akik szintén Isten kegyelméből végzik munkájukat – és politikai kormányzat terminusokon alapul. Utóbbi, vagyis a világi kormányzat szintén Isten uralmának egyik formája. A könyv második felében válik izgalmassá, hogy az előzetesen megismert Luther-féle állásfoglalásokhoz képest Kálvin miként reagált korának problémáira ugyanazokon a kapcsolódási pontokon. Három teológiai kiindulópont vizsgálatával kezdi a szerző: „1. Antropológiai látásmód (az ember 'imperfekt' bűnös volta, melynek velejárója és következménye a hatalomnak mint olyannak a szükségszerűsége; 2. Az Újszövetség tanítása a belső és a külső emberről. Pál e tanítása fontos a világi és lelki hatalom illetékességi és hatókörével kapcsolatos kálvini felfogásban; 3. Lényeges

Isten mindenekfelett való szuverenitása és Kálvin ebbe vetett hite, amely magában foglalja Istennek (Krisztusnak) a világ és történelem uraként való elfogadását is.” A világi és a lelki hatalom egymáshoz fűződő viszonyával kapcsolatos nézeteit az alábbi szempontokon keresztül vizsgálja: a jogi hagyomány, illetve saját korának jogi tanítása hogyan befolyásolta a genfi reformátor látásmódját, valamint miként jelentkezik a kálvini nézetekben a büntetőjogi jellegű jogfelfogás. Kálvin elsősorban jogászai szemmel közelít a világi kormányzat működéséhez, de nem hagyható ki a két birodalom egymáshoz való viszonyában az az elv, miszerint a világi kormányzatnak isteni küldetése, magasabb hivatása van. Ily módon a *Keresztyének és a politikai autoritás* alfejezetben a politikai hivatással összefüggő hivatásoknak is helye van, ezeket Isten rendkívül módon felmagasztalja. Hiszen az ember közösségi életre teremtett, és az egymásrautaltságból következik, hogy a politikai kormányzatnak (regni civilis, más fordításban s a könyvben helyenként polgári kormányzatként) a közösséget kell szolgálnia, a közösségi ügyekért felelősséget kell vállalnia. A jog és törvény, törvény és evangélium témájának vizsgálatakor az *Institutio* vonatkozó szakaszait elemzi. Bár Kálvin meglátásai sok ponton hasonlóak Lutheréhez, más módon közelíti a viszonyrendszer problémáját. Luther a törvényt és az evangéliumot egymás kontrasztjaként látja, Kálvin viszont nem csupán büntető jellegű funkcióról beszél. Szerinte – a kiválasztott nép történetén keresztül bemutatva – azért történt szövetségekötés, és kapott törvényt Izrael népe, hogy azokat a kötelezettségeket megtartsa, s a szövetség erős maradjon. Az erkölcsi törvények, az állami törvé-

nyek, a szertartási törvények, valamint a mózesi értelmű „törvénykezési” törvények széles skáláján keresztül nyerhetünk betekintést Kálvin törvényekkel kapcsolatos nézeteibe. Ugyanakkor az *Evangélium és politika* kapcsán, mintegy közös kapcsolódási pontként, Luther és Kálvin gondolatainak egyik fontos megállapítását teszi a szerző: „Bár a teológiának és magának az evangéliumnak is van mondanivalója a világi hatalmat birtoklók számára, de az nem kínálhat mindig és minden helyzetben tökéletes megoldást a politikai élet dilemmáira.” Hiszen a politika a józan észnek alávetett. Kálvin az államformák esetében is hangsúlyozza, hogy a hatalom birtokosa Isten kegyelméből uralkodik. Annak megnyilvánulási formái a monarchikus berendezkedés, demokratikus uralom vagy arisztokratikus köztársaság, amelyek esetében lényeges, hogy Isten önmaga szuverenitását mindig emberek, egyes személyek által gyakorolja.

Birkás Antal könyvében komplex elemzési rendszerben, fegyelmezetten, mégis példákban gazdagon – a reformátorok gondolataival alátámasztva – mutatja be Luther és Kálvin nézeteinek azonosságait és eltéréseit. A kötet egyedülálló és különleges azért is, mert az utolsó nagy fejezet, *A hagyaték* azokat a hatásokat vizsgálja, amelyek a két reformátor gondolataiból, tetteiből következtek, s az élet számos területén, a művészettől a tudományokon át a gazdasági, politikai gondolkodásig formálták az egész nyugati civilizációt. A gazdasági dimenzió és politikai gondolkodás mellett a lutheri kettős birodalom elméletének későbbi kritikája, a demokráciáról, közösségi politikáról vallott felfogásuk színesítik, gazdagítják a korábban róluk alkotott képet. A szerző utolsó vizsgálódási pontja, a *Luther és Kál-*

vin, illetve a protestantizmus hozzájárulása az alkotmányeszmé megszületéséhez alfejezetben főként kálvini dimenzió keretében ad keret egységet s egyben zárást a hiánypótló kiadványnak.

A kiadvány témája ellenére lenyűgözően részletgazdag, lebilincselő olvasmány. A mindenkor szakmában jártas befogadórét mellett bátran kezébe veheti a laikus olvasókörözönység is. A *Reformáció, államhatalom, politika* című könyv jó szívvel ajánlható, hiszen nem csupán jogi, teológiai szakkönyv, de a történelem, irodalomtörténet iránt érdeklődők s a jelenkor

eseményeinek értelmezésére fogékony olvasók is gazdagodhatnak általa.

*Birkás Antal: Reformáció, államhatalom, politika. Luther és Kálvin jogfilozófiai és politikai filozófiai nézetei. Luther Kiadó, Budapest, 2011, 160 oldal.*

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

Birkás Antal (2017): Habilitációs téziszfűzet – főbb tudományos megállapítások és kutatások a PhD-fokozat megszerzése óta. Budapest, [www.kre.hu/ajk/images/doc4/JDI/habilitacio/Habilitacios\\_tezisfuzet.pdf](http://www.kre.hu/ajk/images/doc4/JDI/habilitacio/Habilitacios_tezisfuzet.pdf).

*Szűts Zoltán*

## **Recenzió a *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* című könyvsorozatról**

### **Review of the Book Series of *Press Freedom and Media Law at the Beginning of the 21st Century***

#### **ÖSSZEFOGLALÁS**

A *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* könyvsorozat négy kötete Koltay András és Török Bernát szerkesztésében jelent meg a Wolters Kluwer Kiadó gondozásában. A tematikus fejezetbe rendezett tanulmányok nem csupán elméleti alapot adnak a sajtó- és médiaszabadság vagy éppen a médiajog kérdéseiben, de megszívlelendő példaként a jó gyakorlatok bemutatására is törekednek. A hiánypótló sorozat az általa bemutatott témák szempontjából tág horizontú, így a kötetek széles körű szakmai érdeklődésre tarthatnak számot.

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** L82, Y3

**Kulcsszavak:** sajtószabadság, médiajog, szabályozás, új média

#### **SUMMARY**

*Press Freedom and Media Law at the Beginning of the 21st Century* book series edited by András Koltay and Bernát Török was published by Wolters Kluwer publishing house. The studies organised into thematic chapters do not only provide a theoretical basis understanding the issues of press and media freedom, or media law, but also present best practices. The series ex-

---

DR. HABIL. SZŰTS ZOLTÁN, PhD, tanszékvezető főiskolai tanár, Zsigmond Király Egyetem (szuts.zoltan@uni-zsigmond.hu).



amines topics on broad horizons, so the volumes 1 through 4 can bring attention on wide range of professional interest.

**Journal of Economic Literature (JEL)**

**codes:** L82, Y3

**Keywords:** press freedom, media law, regulation, new media

*A Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* című könyvsorozat legújabb, 4. kötete Koltay András és Török Bernát szerkesztésében nemrég jelent meg a Wolters Kluwer Kiadó gondozásában. Az így már csaknem 2500 oldalas széria szerzői a sajtószabadság, a médiajog és szabályozás kérdéseit járják körül. A folyamatosan bővülő szerzőgárda a fenti jelenségegyüttes témáit széles skálán vitatja meg és mutatja be, miközben a kötetekben megjelent tanulmányok nem egységes történeti narráció, hanem azonos problematika szerint fejezetekbe rendeződnek. A sorozat szerzői alapvetően a Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont Médiatudományi Kutatócsoportjához kötődnek, és az intézményhez köthető munkájukban összképet adnak a médiajogi gondolkodásról és a médiajog állapotáról, kihívásairól. A tanulmányok nemcsak a magyar helyzetet írják le, hanem a hazai médiajog, jogalkotás és jogalkalmazás 21. századi állapotát szélesebb kontextusba, euroatlanti összefüggésbe helyezik.

A sorozat első kötete 2014-ben jelent meg, majd évente követte a következő, a 4. kötet 2017 végén. A könyvenként négy fejezetbe rendezett, a sorozatcímbe vizsgálati fókuszaként megjelölt jelenségeket megvitató tanulmányokban közös az is, hogy nem csupán elméleti alapot adnak, de megszívlelendő példaként a jó gy-

akorlatok (best practices) bemutatására is törekednek. A hiánypótló sorozat az általa bemutatott témák szempontjából tág horizontú, a szerzőgárdája sokszínű, a kommunikáció, média és jog területéhez tartozó, alapvetően fiatal szakemberekből áll, akiknek a beszédmódja széles regiszteren mozog, azonban a tudományosság territóriumán belül marad. A most bemutatott kötetek erőssége az is, hogy bár a vizsgált témák természetéből fakadóan a jog kötött és szabatos nyelvét (is) használják, gyakran idézve az éppen tárgyalt esethez tartozó törvénycikkelyeket, nyelvezetük mégis előzékeny marad a jog modus operandijában kevésbé járatos olvasóval szemben is. Így bátran olvashatják a tanulmányokat azon egyetemi hallgatók is, akik a kommunikáció- és médiatudomány jogi és szabályozási kérdéseire kíváncsiak.

A kötetek aktualitását adja az is, hogy a jelen tudományos, de közéleti diskurzusaiba is átszivárogtak az olyan kérdések, mint: Meddig tart és hol ér véget a szólásszabadság? Hogyan fér össze a kulturális identitás, a vallásszabadság, a művészet és a szólás szabadsága? Melyek a nyelvszabadság aktuális kihívásai? Hogyan függ össze a sajtószabadság és a személyiségi jog, az emberi méltóság? A felhasználók által szabadon írható közösségi média környezetében milyen összefüggés van a nyilvánosság, a szólásszabadság és a szerzői személyiségi jogok között?

*A sorozat első kötete* alapvetően arra keresi a választ, hogy mi az európai médiajogi gondolkodás alapja, az adott problémákra milyen megoldási modellek alkalmazhatók, létezik-e egy közös minimum, mely valamennyi ország esetében identifikálható? Ezen kérdésfeltevést egészíti ki az empiria, mely a best practices

szemüvegén keresztül nézi a jog–szabadság–szabályozás hármását.

Az első, a médiatartalmat érintő szabályozás és sajtószabadság viszonyát vizsgáló fejezet négy tanulmányból áll. A bevezető tanulmány Koltay András, a PPKE docensének és az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport vezetőjének tollából származik, és a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének európai és magyar kérdéseivel foglalkozik. Körbejárja azt a fontos, gyakran hallott állítást, miszerint aki a közéletben részt vesz, önként lemond személyiségi jogai általános érvényesíthetőségéről. A már dicsért best practices közül érdekes olvasmány Koltay tanulmányán belül a Karsai v. Hungary, illetve a talán ismertebb Uj v. Hungary ügy. A fejezet második tanulmánya a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményeinek megjelenését követi végig az európai jogrendszerekben. A szerző, Pogácsás Anett, a PPKE adjunktusa a tájékoztatáshoz való jog pontos meghatározása után rátér az uniós szabályozásokra, illetve az Európa Tanács idevonatkozó dokumentumainak bemutatására. Ezt követi az egyes államok szabályozásának ismertetése, pontosabban az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország és az Egyesült Államok gyakorlata. Szikora Tamás, az NMHH szakmai tanácsadójának tanulmánya a hazai médiaszabályozásban segít eligazodni. A dolgozat a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményeinek értelmezésére vállalkozik, melyek valójában szoros összefüggésben vannak a nyilvánossággal. Így kiderül, a médiaszabályozás fontos feladata a demokratikus közvélemény megteremtése, a tér, ahol a média a közéleti kérdésekben tájékoztatást nyújt azért, hogy felelős állampolgárként megalapozott döntéseket hozzunk. A fejezetben szerepel Sziko-

ra Tamás egy további tanulmánya, mely a kereskedelmi közlemények közzétételével szemben támasztott követelmények európai szabályozását mutatja be. A szerző a legnagyobb kihívást a virtuális reklámok szabályozatlan piacában látja. Török Bernát, az Alkotmánybíróság főtanácsadója rendkívül provokatív kérdéssel zárja a blokkot: Védhetjük-e a vallás(os)okat a blaszfémiától? Nem kérdés persze, hogy a nyugati civilizáció elkötelezettje a szabad véleménynyilvánításnak, de mi a helyzet az istenkáromlással, vallásgyalázzal? És rögtön tódulnak a kérdések, melyeket Koltay András *A vallások, az állam és a szólásszabadság* című kötete kapcsán feltettünk:<sup>1</sup> Meddig tart és hol ér véget a szólásszabadság? Mit szabad egy szekuláris államnak, és mit nem? Hogyan fér össze a vallás és a vallási alapon meghatározott kulturális identitás, a vallásszabadság és a szólás szabadsága? Egyáltalán összefér-e? Ellentétben áll-e a lelkiismereti szabadság joga a vallásszabadsággal, és mindkettő a kommunikációs jogok része-e? Különbséget tehet-e egy állam a vallások között? Török Bernát a problémákra megoldásként az egyensúlyt hozza fel.

A kötet második fejezete a médiahatóságra vonatkozó szabályozással foglalkozik. Fazekas János, az ELTE adjunktusának tanulmánya az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának elméleti kérdéseit és nemzetközi megalapozását mutatja be, miközben kutatása középpontjában a hatóságok autonómiája áll. Ezt követi Géczy Kinga, az NMHH jogi munkatársának értekezése arról, hogy mi a médiajogi szankcionálás hazai és EU-s elméleti háttere. A téma azért is fontos, mert minden egyes alkalommal, amikor a Média tanács vagy a Hivatal bírságot szab ki, ironikus módon erről épp a médiumok

tudósítanak, jelentős figyelmet szentelve az ügynek. Ha következtetéseket kell levonnunk, akkor elmondhatjuk, hogy nincsenek kőbe vésett szabályok az eljárások során, széles horizontú kitekintéssel, minden egyes esetben mérlegelni kell, figyelembe véve az előzményeket is. Így a médiaszabályozó hatóságok jogállásának megértése kapcsán segítséget nyújt a környező országok helyzetének ismerete. Hulkó Gábor, a SZIE adjunktusa a cseh, szlovák és lengyel szabályozást mutatja be. Mindhárom ország médiarendszerét a duális modell jellemzi, ahol a közszolgálat pozíciói rendkívül erősek. Valamennyi vizsgált ország saját joghagyományait követi a szabályozás kérdésében, és nem minden esetben alkotmányos szinten nevesítik a médiahatóságot.

Az első kötet harmadik fejezete széles témát, az EU és a média szabályozását vizsgálja. Különösen érdekes olvasmány Bartóki-Gönczy Balázs PhD-hallgató tanulmánya, mely egy, a jelenben rendkívül izgalmas kérdést, a netsemlegességet vizsgálja. Számos szerző és a mindennapi diskurzusban részt vevők véleménye szerint az internet legnagyobb értéke a nyíltság, sokszínűség, tartalomgazdagság, tértől és időtől független kommunikációba való szabad belépés lehetősége. A netsemlegességről szóló vita aktualitását számos gyakorlati jelenség adja. 2012-ben a Comcast internetszolgáltató az USA-ban meg egyezett a Microsofttal, hogy a felhasználók Xbox 360 konzolon keresztül úgy tévzhessenek, hogy a Comcast az így generált adatletöltést nem veszi figyelembe a letöltési keret meghatározása során, és dedikált sávszélességet is biztosít. Később ugyanezt az egyezséget kötötték a TiVóval is. Világszerte számos olyan mobilinternet-csomagot választhatnak a felhasználó-

lók, melyben például a Facebook vagy a Deezer használata nem számít be a letöltési korlátba. Példa erre a T-Mobile vagy AT&T gyakorlata. Az első szabályozást, mely a netsemlegességet volt hivatott biztosítani, 2010-ben az USA-ban fogadták el. Az amerikai Szövetségi Kommunikációs Bizottság (Federal Communications Commission, FCC) 2010-ben forradalmi, de egyben sok vitát kiváltó szabályozásrendszert fogadott el, melynek az volt a célja, hogy az internetet az innováció, befektetés, munkahelyteremtés, gazdasági fejlődés, verseny- és szólásszabadság számára nyílt platformként őrizze meg. Ezen szabályozás kapcsán vált ismertté a netsemlegesség jelenségegyüttese. Bartóki-Gönczy írásában, más hasonló tanulmányokkal szemben, kifejezetten a jogi aspektusokra fókuszál. Nem foglal állást, azonban számos szempontot bemutat. A fejezet következő tanulmánya ugyancsak Bartóki-Gönczy Balázs munkája, és a *Médiakoncentráció-szabályozás az Európai Unió tagállamaiban* címet viseli. A témaválasztás mögött az a megfigyelés áll, hogy a médiakoncentráció megakadályozása a pluralizmust szolgálja. A tanulmány szerzője, más szerzőkhöz hasonlóan, az angol, német, francia modellek bemutatására vállalkozik, ám tovább is megy, amikor a spanyol, olasz és magyar gyakorlatot is bemutatja. Szabályozással foglalkozik Lánkos Petra Lea, a PPKE adjunktusának tanulmánya is. A 2010. évi médiatörvényből kiindulva az egész európai médiajog területén véghez mélyfúrásokat, végül megállapítja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információszabadság mint alapvető jogok érvényesülése részben a médián keresztül garantálható, ezzel pedig a média egyszerre szolgál az alapjogok gyakorlásának közegül és a

működőképes demokrácia zálogául. Éppen ezért az EU, valamint az ET többször felhívta a figyelmet arra, hogy a médiaszabadság biztosítása a demokrácia működésének garanciája is. A fejezetet Nyakas Levente, a Médiatanács Médiatudományi Intézetének tanulmányai zárják, mely közül az elsőben a szerző a médiapluralizmus nyomába ered, az EU audiovizuális környezetében. A komplex, az európai audiovizuális politika és szabályozás mintegy harminc évét áttekintő tanulmány rendkívül hasznos olvasmány mindazoknak, akik a téma iránt érdeklődnek. Érdemes elgondolkodni a következtésekben felvetett kérdéseken is, miszerint mennyiben indokolt az EU beavatkozása a médiapluralizmus terén, amennyiben az pusztán a tagállami viszonylatban vizsgálja az érvényesülését? Nyakas Levente második tanulmánya gazdasági és kulturális megfontolások alapján vizsgálja meg a kvótaszabályozást, és megállapítja, hogy míg a kvótaszabályok a belső piacon egyértelműen a homogenizáció irányába mutatnak, addig a határokon átvélve védelmet nyújtanak az USA produkciós dominanciájával szemben.

Az első kötet negyedik fejezete a sajtószabadság speciális kérdéseit vizsgálja. Az itt közölt három tanulmány az USA, Európa, illetve Kelet-Közép-Európa szólásszabadsággal, újságírói forrásvédelemmel, illetve a demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciáival foglalkozik. Fekete Balázs, a PPKÉ docense a szólás- és sajtószabadság megalapozásával és korlátozásával kapcsolatban az érvelési típusokat vizsgálja az USA legfelsőbb bíróságának joggyakorlatában. A munka azért is fontos, mert az amerikai bírói stílus sajátosságai kevésbé ismertek a magyar olvasók előtt. Mayer Annamária, a

NMHH médiatudományi munkatársa az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek tükrében analizálja az újságírói forrásvédelemre vonatkozó tagállami szabályozásokat. A konkrét ügyek bemutatása, illetve a pontokba szedett következtetések jó fogódzót adnak a téma iránt érdeklődőknek. A zárótanulmány Smuk Péter, a SZIE habilitált egyetemi docensének tollából származik. Különösen tanulságos a média-rendszerváltások bemutatása Kelet-Közép-Európában.

*A sorozat második kötete* a széria eredeti vizsgálati horizontját tovább szélesítette. A tanulmányok fókusza igen éles, ami persze eredményezheti azt is, amit a szerkesztők tudatosítanak, hogy a jelenlegi pillanatképek pár év múlva már nem lesznek ilyen élesek, mégis általánosságban elmondható, hogy hosszú éveken keresztül használható anyagokat vehetnek kézbe az olvasók.

Az első fejezet a sajtószabadság jogának alapvető kérdéseit és alkotmányos vonatkozásait vizsgálja. Andrassy György, a PTE egyetemi tanára a gondolat-, szólás- és nyelvszabadság hármására hívja fel a figyelmet. Az első két fogalom már beleivódott a mindennapi diskurzusba, ám a nyelvszabadság érdekes, új vizsgálati területet kínál, mely problémakörbe az anyanyelv használatának elve is beletartozik. A nyelvszabadságot itt is jogi értelemben tekintjük, mely azt is jelenti, hogy minden embernek joga van a saját vagy bármely más nyelvet használni. A szerző tanulmányában az érvek mellett nemzetközi okmányokra is hivatkozik, emellett a nyelvszabadságot történelmi dimenzióba is helyezi. A három irány, melyet Andrassy György szerint szem előtt kell tartani, a filozófiai, jogértelmezési és jogtörténeti irány. A fejezet következő írásában

Klein Tamás PhD-hallgató a magyarországi sajtószabadság fogalmának meghatározására tesz kísérletet, melynek következtetése, hogy az internetes kommunikáció hatására szükség van a klasszikus sajtójog évszázados fogalmainak átgondolására. Az előző kötetben is fontos szöveget jegyző Koltay András a sajtószabadságot most az új média, az új szerkesztők, ám a jog hagyományos megközelítésében vizsgálja. Ebben a tanulmányban is kiemelt szerepet kap az új média hatására mind zsúfoltabbá vált média-ökoszisztéma, és a jogalkotóknak a user generated content, a kommentek, a közösségi média, a my media környezetében kell döntéseket hozniuk. Smuk Péter átfogó tanulmányában a demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciáit tekinti át egy specifikus régióra, a délkelet- és kelet-európai térségre fókuszálva, és a tanulmány az ismereteket rendkívül szemléltető táblázatokba gyűjti össze. Török Bernát, a kötet társszerkesztője ebben a fejezetben *A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában* címmel jegyez írást, melynek konklúziója, hogy a szólásszabadság hatóköre, a magyar alkotmányértelmezések alapján, a nyilvános párbeszédben való részvételt, a társadalom életébe való bekapcsolódást megvalósító közlésekre terjed ki.

A kötet második fejezete a médiatartalom korlátozásának kérdését vizsgálja. Gellén Klára, az SZTE egyetemi docense új szerző a sorozatban, az általa vizsgált téma azonban már ismert: a jogsértő kereskedelmi közlemények és felügyeleti hatáskörök. A szakemberek mellett azok is hasznosnak találják majd az összefoglalást, akik egy helyen szeretnék olvasni az általános reklámtilalom és korlátozás összefoglalását. Nádori Péter, az MTE el-

nökségi tagja két esetet is prezentál arra nézve, amikor az Alkotmánybíróság kommentekkel kapcsolatban hozott döntéseket, míg Szikora Tamás a rádiós és televíziós politikai reklámok körüli korlátozásokat vizsgálja. Az egész könyvsorozatot áthatja a magyar kérdések európai kontextusba helyezésének kívánalma, így Tóth J. Zoltán, a KRE egyetemi docensének döntése, hogy a rágalmazást és becsületsértést Magyarországon és Európában is vizsgálja, legkevésbé sem váratlan.

Mivel a kötetek szerzőinek jelentős része jogász, így nem meglepő, hogy a harmadik fejezet a médiaszabályozás közigazgatási és jogi aspektusait járja körül. Christián László, az NKE docense rendkívül aktuális témáról értekezik, és már a címe is előremutató: *Kiberrendészet*. Az internetes környezetben ugyanis elmosódik a határ a hivatásos kommunikátorok és tartalom-létrehozók között, így a Web 2.0-ben a tartalom ellenőrizhetetlenné válik, ami konfliktusokhoz és értékzavarhoz vezethet. A rendszer egyértelmű előnye persze, hogy a média így demokratikus-sá válik, és megkerüli a kapuőröket vagy cenzorokat, viszont sokkal nagyobb lesz a manipuláció lehetősége, mivel megszűnnek a korábban elfogadott alapértékek, és könnyen megjelenhetnek a jogellenes tartalmak, melyek blokkolása bonyolult folyamat. A tanulmány éppen az utóbbi veszélyét helyezi a fókuszba.

A negyedik fejezet komparatív elemzéseket kínál, Bartóki-Gönczy Balázs az átalakuló digitális médiarendszer kérdőjeleit sorolja a médiatartalom és médiafogyasztás kapcsán, míg Hulkó Gábor a számunkra talán kevésbé ismert cseh médiajogi szabályozás főbb intézményeit mutatja be. A fejezetet egy széles körű ismeretanyagot felvonultató tanulmány

teszi egészsé, melynek szerzője Nyakas Levente. A szerző az Európai Bíróság joggyakorlatának ismerőjeként az alapjogok és médiapluralizmus elvének összefüggéseit mutatja be.

A sorozat harmadik kötete 2016 végén jelent meg, melyben a már ismert témák mellett újak is felsorakoznak. Az első fejezetben Andrassy György a nyelvszabadság témájánál maradva az előző tanulmányát kiegészíti, és konkrét problémákat mutat be. Koltay András írásának címe találóan tükrözi tanulmánya tartalmát: *Dorian Gray képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről*. A kérdés, melyet tanulmánya elején feltesz, provokatív: lehetséges-e a művészetet, a művészi teljesítmény nyomán létrejött alkotást a jog eszközeivel megítélni? A végkövetkeztetés egy mondatban: a művészet szabadsága mint önálló alapjog nem létezik. Smuk Péter visszatérő szerzője a sorozatnak, ezúttal az európai demokráciafogalmakat és -kontextusokat veszi górcső alá.

A második fejezet új szerzőket vonultat fel, akik a magánjog és szólásszabadság témájába vezetik be az olvasókat. Csehi Zoltán, a PPKE egyetemi tanára a személyiségi jogok megsértéséből eredő igények elévülésének témáját prezentálja történeti visszatekintésben. Lános Petra Lea hihetetlenül aktuális jelenséget dolgoz fel. Az internet korában sajnos keveset foglalkozunk a feledtetés, törlés és hozzáférhetetlenné tétel kérdésével, pedig mindinkább életünk gyakorlati részévé válik.

A harmadik fejezetben Gécsi Kinga írása egy körbehatárolható területet, a digitális átállást mutatja be, Klein Tamás azonban szélesebbre nyitja a blendét, és a tárhelyszolgáltatók „omnipotens” fe-

lelősségét vizsgálja. A szerző kitér a kapuőrök gyengülő szerepére, a közösségi tartalom-létrehozás kihívásaira. Ha valaki arról szeretne többet tudni, hogy milyen jogi eszközrendszer szabályozza a jogsértő internetes tartalmakat, akkor érdemes elolvasnia Kőhidi Ákos cikkét. Papp János Tamás, az NMHH médiatudományi munkatársa is marad a közösségi média témájánál, amikor a szólásszabadság érvényesülését kutatja. A szerzői címei találóak, kérdései a továbbgondolást erősítik.

A kötet záró, negyedik fejezete, a már megszokott módon, a speciális kérdéseket sorakoztatja fel. Gellén Klára bemutatja a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatát a reklámok kapcsán, míg Kovács Krisztián doktorandusz szintén a normaátlépés témájában ír, történetesen a tiltott piacbefolyásolás és a véleménynyilvánítás kapcsolatáról. A politikai kampányok során nem lehet szó nélkül hagyni a szólásszabadság kérdését, éppen ezért Szikora Tamás a kampányfinanszírozás korlátozása mögött meghúzódó érveket mutatja be. Végezetül mindenképpen említenünk kell Tófalvy Tamás, a BME adjunktusának az újságírói szakma kérdéseit bemutató anyagát, és különösen izgalmas, hogy az internet korában például ki számít újságírónak?

A negyedik kötet 2017 októberében jelent meg. A legújabb könyvben megjelent tanulmányok a mediaszabályozás, az új média, a személyiségi jogok, illetve a választási eljárások kérdéseit járják körül. Néhány munka itt is figyelmet érdemel, Nyakas Levente *A televíziózástól a videomegosztásig* című tanulmánya abban segít tájékozódni, hogy a digitális platformok és videomegosztók korában mi számít médiumnak, a szabályozó milyen szempontok alapján nyilvánít médiumnak egyes

tevékenységeket. Papp János Tamás *A közösségi oldalak felhasználási feltételeinek jogi természetéről* értekezik. Alapvetően olyan kérdéskörrel van szó, mely fölött a mindennapi felhasználó könnyen elsiklik, amikor egyetlen klikkeléssel elfogadja egy adott szolgáltatás feltételeit. A tanulmány végkövetkeztetése, hogy a szerződések tartalma nem minden pontjában felel meg a magyar és uniós jogi előírásoknak. Végezetül pedig említjük meg Koltay András tanulmányát, mely az általános személyiségi jogot vizsgálja alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi szempont-

ból. Az alapos jogi felvértezétséggel bíró tanulmány azok számára is izgalmas olvasmány, akik a méltóság, becsület, jó hírnév fogalmak körülhatárolására kíváncsiak.

*Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 1–4. Szerk. Koltay András, Török Bernát, Wolters Kluwer, Budapest, 2014–2017, 647, 736, 584, illetve 526 oldal.*

## JEGYZET

- <sup>1</sup> [http://mediahorizontblog.hu/blog/a\\_vallasok\\_es\\_a\\_szolas\\_szabadsaga](http://mediahorizontblog.hu/blog/a_vallasok_es_a_szolas_szabadsaga).

*Polgári Szemle*

*ISSN 1786-6553*