

Külügyi Szemle

XIX. ÉVFOLYAM, 3. SZÁM

KÜLPOLITIKA

HAJDÚ ANDRÁS

Szintlépés vagy átmenet?

Az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport az Európai Parlamentben

BOZSOGI BOGLÁRKA

Kurd nemzetállami törekvések: megosztottság és konfliktus Szíriában

PARAGI BEÁTA – PAPP LÍDIA

Operation Good Neighbor és Izrael szíriaiaknak nyújtott támogatása (2013–2018)

SZALAI MÁTÉ

A világrend fragmentációja és a kisállamok helyzete az új koronavírust követően

GECSE GÉZA

Győztes vagy vesztes? Oroszország első világháborús részvételének problematikája és a békétárgyalásokról való kizorulásának magyarázata

KÜLGAZDASÁG

TÓTH TAMÁS – SOMOSSY ÉVA SZABINA

Mit tanulhatunk az európai megújuló tenderekből? Néhány európai példa elemzése és a követendő tapasztalatok a METÁR-tenderek esetleges továbbfejlesztéséhez

ENDRÓDI-KOVÁCS VIKTÓRIA – GORECZKY PÉTER

Magyar vállalatok külföldi tőkeberuházásai:
helyzetkép és a továbblépés lehetőségei

KÖNYVISMERTETÉS

GRÚBER KÁROLY

„Rettegni Moszkvától”: gondolatok a Nyugat és Oroszország közötti kapcsolatokról

DEÁK ÁGNES

Vannak-e eredeti, új megoldások a latin-amerikai régió évtizedes problémáira?
Viták a fejlődés lehetséges útjairól

2020. ŐSZ



A Külügyi és Külgazdasági Intézet folyóirata

Kiadó: Ugrósdy Márton igazgató

Szerkesztőség

1016 Budapest,
Bérc utca 13–15.
Telefon: 279-5700
E-mail: kulugyiszemle@ifat.hu
Internet: <http://kki.hu>

Főszerkesztő:
Klinghammer István

Felelős szerkesztő:
Vasa László

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

Szerkesztőségi titkár:
Horváth Ildikó

A szerkesztőbizottság tagjai:

Martonyi János elnök

Baranyi Tamás Péter
Csaba László
Frank Tibor
Gottfried Péter
Komlósi László Imre
Nagy Sándor Gyula
Oplatka András
Rostoványi Zsolt
Salát Gergely
Tarrósy István

Előfizethető és megvásárolható
a szerkesztőségnél.
Előfizetési díj egy évre 12.000 Ft.

ISSN 1587-9089 (Nyomtatott)
ISSN 2060-4904 (Online)

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.09

Tartalom

Külpolitika	3	<i>Hajdú András</i> : Szintlépés vagy átmenet? Az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport az Európai Parlamentben
	19	<i>Bozsogi Boglárka</i> : Kurd nemzetállami törekvések: megosztottság és konfliktus Szíriában
	38	<i>Paragi Beáta és Papp Lídia</i> : <i>Operation Good Neighbor</i> és Izrael szíriaiaknak nyújtott támogatása (2013–2018)
	57	<i>Szalai Máté</i> : A világrend fragmentációja és a kisállamok helyzete az új koronavírust követően
	78	<i>Gecse Géza</i> : Győztes vagy vesztes? Oroszország első világháborús részvételének problematikája és a béketárgyalásokról való kiszorulásának magyarázata

Külgazdaság	94	<i>Tóth Tamás és Somossy Éva Szabina</i> : Mit tanulhatunk az európai megújuló tenderekből? Néhány európai példa elemzése és a követendő tapasztalatok a METÁR-tenderek esetleges továbbfejlesztéséhez
	116	<i>Endrődi-Kovács Viktória és Goreczky Péter</i> : Magyar vállalatok külföldi tőkeberuházásai: helyzetkép és a továbblépés lehetőségei

Könyvismertetés	138	„Rettegni Moszkvától”: gondolatok a Nyugat és Oroszország közötti kapcsolatokról (Grúber Károly)
	145	Vannak-e eredeti, új megoldások a latin-amerikai régió évtizedes problémáira? Viták a fejlődés lehetséges útjairól (Deák Ágnes)

E számunk szerzői:

Bozsogi Boglárka kutatásszervező; Georgetown Egyetem, Washington, DC

Deák Ágnes doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdaság Intézet Nemzetközi
Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

Endrődi-Kovács Viktória egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi,
Politikai és Regionális Intézet, Világgazdasági Tanszék

Gecse Géza megbízott oktató, Károli Gáspár Református Egyetem

Goreczky Péter vezető elemző, Külügyi és Külgazdasági Intézet

Grúber Károly professzor, győri Széchenyi István Egyetem

Hajdú András politológus; doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori
Iskola; kutatótanár, Mathias Corvinus Collegium

Papp Lília kutató, Danube Institute

Paragi Beáta egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális
Tanulmányok Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

Somossy Éva Szabina zöldgazdasági szakértő, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási
Hivatal

Szalai Máté vezető kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet; egyetemi adjunktus, Budapesti
Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

Tóth Tamás általános elnökhelyettes, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal;
doktorjelölt, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola

Szintlépés vagy átmenet? Az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport az Európai Parlamentben

Levelling or Transition?

The Identity and Democracy Group in the European Parliament

Hajdú András

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.01

Összefoglaló: A tanulmány a 2019-ben tartott európai parlamenti választást követően alakult radikális jobboldali, Identitás és Demokrácia (ID) nevű képviselőcsoportot hasonlítja össze az intézmény többi frakciójával, továbbá a radikális jobboldal korábbi európai együttműködési formáival. A képviselők szociodemográfiai jellegzetességeinek és politikai karrierútjának elemzése révén mutatja be az írás a frakció profilját és politikai jelentőségét. A tanulmány célja az ID frakció jellegzetességeinek ismertetésén túl, hogy az új politikai szövetséget elhelyezze a radikális jobboldali pártok együttműködésének és az európai pártrendszerek átalakulásának a folyamatában.

Kulcsszavak: Identitás és Demokrácia, Európai Parlament, radikális jobboldali pártok

Abstract: *This study compares the radical right-wing fraction, the Identity and Democracy (ID) group, which was formed in the European Parliament (EP) after the election in 2019, with the other groups of the EP, as well as with the former European cooperation frames of the radical right-wing parties. The profile and political significance of the ID group is presented by the analysis of the socio-demographic character and the career path of its MEPs. In addition to the analysis of the characteristics of the ID group, the study aims to define the new political alliance in the process of cooperation between radical right-wing parties and the transformation of European party systems.*

Keywords: *Identity and Democracy, European Parliament, radical right-wing parties*

Bevezetés

Az elmúlt évben Magyarországon is kiemelt figyelem irányult az Európai Parlament (EP) képviselőinek a megválasztására, ami hozzájárult a korábbi választásokon regisztráltnál magasabb részvételhez. Az EP iránti érdeklődés egyik központi kérdése az volt, hogy milyen méretű és tagságú képviselőcsoportot tudnak létrehozni az európai integráció irányával kritikus jobboldali pártok. Bár úgy tűnik, a radikális jobboldali pártok tartós és megkerülhetetlen szereplői lettek az európai politikai életnek (Von Beyme, 2019), a választást követően a magyar szakirodalomban – elsősorban azért, mert magyar képviselők nem kerültek ilyen ideológiájú képviselőcsoportba –



korlátozott érdeklődés irányult az Identitás és Demokrácia (*Identity and Democracy*, ID) frakcióra. A tanulmány célja az új frakció jellegzetességeinek a bemutatása, valamint a radikális jobboldali pártok együttműködésének és az európai pártrendszerek átalakulásának a folyamatában történő elhelyezése.

A kutatás tárgya

A politikai publicisztika, a politikatudomány és a politikai gyakorlat világában egyaránt évtizedeken át élt az az elképzelés, hogy a radikális jobboldali pártok hosszú távon képtelenek hatékony és stabil nemzetközi együttműködést kialakítani. Ennek igazolásaként gyakran hozták fel példaként az Európai Parlamentet, ahol az egyre hangsúlyosabb szerepük (Ladrech, 2012) ellenére 1994-től a 2010-es évekig csupán egyetlen, rövid életű frakciót (Identitás, Hagyomány, Szuverenitás, *Identity, Tradition and Sovereignty*, ITS) tudtak létrehozni (Mudde, 2007, 172–181. o.; Almeida, 2010; Startin, 2010).

2013 őszén azonban a korábban elsősorban intézményi kényszerek és egyéni ambíciók által motivált együttműködési kísérleteket új, tudatos stratégia váltotta fel. Az egymás társaságát addig ideológiai és stratégiai indokokkal elutasító francia Marine Le Pen (Nemzeti Front, *Front national*, FN) és holland Geert Wilders (Szabadságpárt, *Partij voor de Vrijheid*, PVV) egy hágai találkozót követően új európai szövetség létrehozását hirdette meg, amely a célkitűzésük szerint az európai integráció és a bevándorlás ellen kíván fellépni (Hajdú, 2017a, 74–75. o.). Bár az együttműködéshez több párt – az Osztrák Szabadságpárt (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), az olasz Északi Liga (*Lega Nord*, LN), a belga Flamand Érdek (*Vlaams Belang*, VB) – is csatlakozott, a 2014-es európai parlamenti választást követően még nem sikerült frakciót alakítaniuk. Ez ismét azon elmélet igazolásának tűnt, miszerint az ilyen típusú pártok nem tudnak széles és hatékony nemzetközi együttműködést megteremteni (Mudde, 2014b).

2015 júniusában azonban egy lengyel párt, az Új Jobboldali Kongresszus (*Kongres Nowej Prawicy*, KNP), valamint egy addig független brit képviselő csatlakozásával megalakult a Nemzetek és Szabadság Európája (*Europe of Nations and Freedom*, ENF) képviselőcsoport, amely a radikális jobboldal korábbi európai együttműködéseinél szélesebbnek és látványosabbnak bizonyult (Hajdú 2017a, 75–79. o.). A frakció mögött álló euroskeptikus európai parlamenti párt (a továbbiakban: europárt), a Mozgalom az Európai Nemzetekért és Szabadságért (*Movement for a Europe of Nations and Freedom*, MENF), a 2019-es EP-választásra új tagokkal bővült, és a mostani ciklusra még népe-sebb frakció létrehozását hirdette meg célként. Ez a választást követően az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport létrehozását eredményezte. Az ID 1994 óta az első radikális jobboldali frakció, amelynek már az EP alakuló ülésére sikerült megalakulnia, egyúttal az ENF-nél is szélesebb szövetséget képez.

A jelen tanulmány célja az Identitás és Demokrácia frakció bemutatása, valamint a politikai jelentőségének az elemzése. Mivel a választási eredmények értékelése gyakran a politikai szimpátia és az érdekek alapján történik, ezért annak megítélése érdekében, hogy az ID milyen politikai erőt képvisel, statisztikai adatokat és a képviselők karrierjét fogom elemezni. A frakció összetétele, mérete, az érintett pártok választási eredményei és kormányzati szerepe/potenciálja mellett azt is figyelembe veszem, hogy kik azok a politikusok, akik 2019-ben mandátumot szereztek. A képviselők szolgálati ideje, politikai karrierútja, neme és életkora mentén fogom a frakciót az EP más képviselőcsoportjaival, továbbá a korábbi radikális jobboldali frakciókkal összehasonlítani. A tanulmány során a vizsgálandó pártok euroszkepticizmusát adottnak tekinti, ezért az nem számít kutatási kérdésnek.

A radikális jobboldal az Európai Parlamentben

A politikai és politikatudományi vitákban egyaránt visszatérő kérdés, hogy miért akar a radikális jobboldal egyáltalán szervezett együttműködést egy olyan intézményben, amely olyan projektet szolgál, amit az érintett pártok évtizedek óta elutasítanak. Az egyik válasz lehetőségét az intézményi környezet kínálja. Az EP működése, más modern törvényhozó testületekéhez hasonlóan, képviselőcsoportokra épül (Hix, Noury, Abdul G. és Roland, 2007), ezért a független státusz számos szempontból (pl. kapcsolatok kialakítása, érdekérvényesítés, elérhető patronázspozíciók, felszólalási időkeret) hátrányt jelent (Archick és Mix, 2011; Wagner, 2011). Ez különösen azon szereplők számára bír ösztönző erővel, akik a hazai szintén nem, vagy csak korlátozottan rendelkeznek parlamenti képvisellel (pl. a 2018-ban nevet váltott FN, amely az új neve Nemzeti Tömörülés, *Rassemblement national*, RN), illetve a pártrendszer peremén, elszigetelődve esélytelenek a kormányzati szerepvállalásra (pl. VB).

Egy másik válaszlehetőséget kínál a képviselők szerepfelfogása. Vannak olyan EP-képviselők, akik a saját szerepüket, politikai felhatalmazásukat úgy értelmezik, hogy az európai integrációt ellenző véleményeknek adjanak hangot az intézményben (Brack, 2013, 156–160. o.). Ez az érv különösen hangsúlyosan jelent meg a Nigel Farage vezette Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (*UK Independence Party*, UKIP), majd a 2019-es EP-választásra szervezett Brexit Párt (*Brexit Party*) kommunikációjában.

Az elmúlt évtized a két szemlélet összefonódásaként értelmezhető a radikális jobboldali pártok esetében. A közvetlen EP-választás 1979-es bevezetése óta az Európai Néppárt (*European People's Party*, EPP) a jobboldal egyetlen stabil frakciója, ami elsősorban a széles körű tagságából, valamint a tagok nagyarányú kormányzati pozíciójából ered. Az EPP-től jobbra ciklusonként újabb és újabb konzervatív, nacionalista, euroszkeptikus és/vagy radikális jobboldali frakciók szerveződtek, amelyek jóval kisebbek, ideológiai és közpolitikai szempontból egyaránt heterogének, tagság szempontjából pedig instabilak



voltak (Wagner, 2011). Ennek háttérében a jobboldalnak az európai szintéren megfigyelhető fragmentáltsága (Ennsner, 2012), valamint a pártokat elválasztó ideológiai, történeti és stratégiai ellentétek, továbbá a pártvezetők személyes rivalizálása áll (Hajdú, 2017a, 64–70. o.). A 2009-es EP-választással kezdődően fokozatos átalakulás érzékelhető az EP-frakciók szerveződésében. Az európai integrációval és elittel szemben állók felismerték, hogy az intézményi környezetből adódó lehetőségeket a saját céljaik szolgálatába állíthatják, ha az európai szintéren szervezettebben lépnek fel; az uniós intézmények logikájához illeszkedő kooperáció pedig a hazai politikában is erőforrássá transzformálható.

Az 1984-ban szerveződött Európai Jobboldal (*European Right*, ER) frakció még csak egy szűk kört fogott össze, amely nem tudta hatékonyan koordinálni az 1980-as és 1990-es évek fordulóján tapasztalt radikális jobboldali első hullám szereplőit. Az FN számára azonban központi szerepet biztosított a további együttműködési kísérletekhez, emellett segítette stabilizálni a párt külföldi kapcsolati hálóját. Az EU keleti bővítésének a második, 2007-es fázisa teremtett ismét frakcióalapítási lehetőséget az FN vezetete szövetségi kör (Európai Nemzeti Unió, *European National Union*, EuroNat) számára, amit az a posztkommunista térségben az 1990-es évek elejétől épített kapcsolatokra alapozva ki is tudott használni – így jött létre az ITS frakció. Ám az a román képviselők távozása miatt – ugyanis a létszám a frakcióstátuszhoz szükséges minimális 20 fő alá csökkent – egy éven belül felbomlott. Mivel azonban a Nagy-Románia Párt (*Partidul România Mare*, PRM) 2007 novemberében valamennyi EP-mandátumát elveszítette, a kilépésük csak néhány héttel hozta előre a képviselőcsoport megszűnését.

A radikális jobboldali pártok európai együttműködésében a 2010-es évtized kezdete, a Nemzeti Frontban lezajlott generáció- és stratégiaváltás, valamint Geert Wilders hollandiai elszigetelődése hozott változást. Az új kooperáció eredménye lett a 2015-ben alakult ENF frakció (Hajdú 2017a, 71–75. o.).

Az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport

Az ENF frakciónak a 2019-es EP-választáson újra mandátumot szerzett szereplői az új csatlakozókkal közösen Identitás és Demokrácia néven alakítottak képviselőcsoportot. (A ciklus elején történő névváltoztatás nem példa nélküli az EP-frakciók történetében, de különösen a kisebb jobboldaliakra, euroszeptikusokra jellemző.)¹ Az új elnevezéshez igazodva a MENF is hivatalos nevet változtatott: Identitás és Demokrácia

¹ A UKIP által dominált frakciók például a Függetlenség és Demokrácia (*Independence/Democracy*, Ind/Dem; 2004–2009), a Szabadság és Demokrácia Európája (*Europe of Freedom and Democracy*, EFD; 2009–2014), majd a Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája (*Europe of Freedom and Direct Democracy*, EFDD; 2014–2019) nevet viselték. Miközben az elnevezés és a tagság ciklusról ciklusra átalakult, a frakció euroszeptikus programja lényegében változatlan maradt.

Párt (*Identity and Democracy Party, ID Party*) lett. Ez azonban csak formai módosítást jelentett, hiszen az új europárt átvette az elődje programját, digitális kommunikációs felületeit, s még elnöksége személyi összetétele is változatlan maradt.

Az újjáalakulást kiemelt nemzetközi érdeklődés övezte, ami nem elválasztható attól, hogy a korábbi évek eseményei (pl. a görög válság hatása az eurózónára, a migrációs krízis, a 2016-os brit népszavazás) miatt az uniós elit a 2019-es EP-választásra kockázatként, a radikális jobboldali pártok pedig áttörési lehetőségként tekintettek. A frakció összetételének, méretének, a politikusok karrierútjának, szociodemográfiai jellemzőinek (nem, kor) elemzését követően fogok válaszolni arra a kérdésre, hogy pontosan mi is a politikai relevanciája az ID frakciónak.

A frakció összetétele és mérete

A 2019-es EP-választási kampány egyik újdonsága volt, hogy a radikális jobboldal az EP-frakciójára és az akkori pártjára (MENF) támaszkodva jelentős európai kampánytevékenységet folytatott, amelyben különösen a francia politikusok voltak aktívak. Bár Marine Le Pen inkább a 2017-es francia nemzetgyűlési választáson megszerzett mandátumát választotta, és 13 év után távozott az EP-ből, továbbra is aktív maradt az európai szinten. A 2019-es kampányban járt Brüsszelben, Koppenhágában, Szófiában, Pozsonyban és Tallinnban, hogy a helyi szövetséges pártokat segítse, továbbá felszólalt a pártszövetség más meghatározó politikusai (pl. Matteo Salvini, Gerolf Annemans, Geert Wilders) társaságában a prágai és a milánói nagygyűlésen is. Le Pen több helyszínre (Pozsony, Tallinn, Milánó) elkísérte Nicolas Bay – 2017–2019 között Le Pen utódja az ENF társ-frakcióvezetői tisztségében –, aki a kampány utolsó hetében önállóan Horvátországba is elutazott.

Marine Le Pen az apja (Jean-Marie Le Pen) által az 1990-es években követett stratégiája (Mudde 2007, 174–177. o.) alapján a kisebb, keleti tagállamokból igyekezett új pártokat bevonni az együttműködésbe. Így lett a MENF tagja a nemzeti parlamenti képvisellel már rendelkező cseh Szabadság és Közvetlen Demokrácia (*Svoboda a přímá demokracie, SPD*), a bolgár Akarat (*Volja*), a szlovák Család Vagyunk (*Sme Rodina, SR*) és az Észk Konzervatív Néppárt (*Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, EKRE*). Ezzel párhuzamosan az Olaszországban 2018 tavaszától a populista 5 Csillag Mozgalommal (*Movimento 5 Stelle, M5S*) közösen kormányzó Liga (az LN utódja), valamint a kormányzati tapasztalattal rendelkező más pártokkal történő együttműködésről tárgyalt. Ennek eredménye lett az Alternatíva Németországért (*Alternative für Deutschland, AfD*), a 2015–2017 között kormányzó Igaz Finnek (*Perussuomalaiset, PS*) (Dúró, 2020 kézirat) és a több cikluson át a kisebbségi jobboldali kormányoknak parlamenti többséget biztosító, „kvázi kormánypárti” szerepet betöltő Dán Néppárt (*Dansk Folkeparti, DF*) (Polgár 2011, 100–101. o.) csatlakozása.



A frakció létszáma 2020 februárjában megnövekedett, mert az Egyesült Királyság ki lépését követően a mandátumai egy részét újraosztották. Az RN és a Liga mellett az eredetileg mandátum nélkül maradt PVV szerzett 1-1 helyet. Az 1. táblázat jelzi ezt a változást, a tanulmány azonban a továbbiakban csak a választást követően, 2019-ben alakult frakció tagjaira vonatkozik, a 2020-as létszámnövekedés érdemi változásokat nem eredményezett.

1. táblázat²

A radikális jobboldali képviselőcsoportokat alkotó pártok a frakciók alakulásakor

Ország	Párt	ER 1984–1989	DR 1989–1994	ITS 2007	ENF 2015–2019	ID 2019(/2020)–	
Ausztria	FPÖ	-	-	1	4	3	3
Belgium	VB	-	1	3	1	3	3
Bulgária	Ataka	-	-	1	-	-	-
Csehország	SPD	-	-	-	-	2	2
Dánia	DF	-	-	UEN	ECR	1	1
Észtország	EKRE	-	-	-	-	1	1
Finnország	PS	-	-	-	ECR	2	1
Franciaország	FN/RN	10	10	7	21	22	23
Görögország	EPEN	1	-	-	-	-	-
Hollandia	PVV	-	-	-	4	-	1
Németország	REP	-	6	-	-	-	-
	AfD	-	-	-	ECR EFDD, ENF	11	11
Lengyelország	KNP	-	-	-	2	-	-
Olaszország	MSI	5	NI	-	-	-	-
	AS	-	-	1	-	-	-
	FT	-	-	1	-	-	-
	LN/Liga	-	Szivárvány	UEN	5	28	29
Románia	PRM	-	-	5	-	-	-
Független képviselők		0	0	1	1	0	0
Összlétszám az alakulásakor		16	17	20	38	73	76
Testületen belüli arány		3,7%	3,3%	2,6%	5,1%	9,7%	10,8%

ECR: Európai Konzervatívok és Reformerek.

Korábban az FN kiemelkedő szerepet töltött be a radikális jobboldali pártok között. Bár támogatottság tekintetében akadtak „versenytársai”, azok Franciaországnál jóval kisebb államokban érték el a sikereiket (pl. Ausztria, Belgium, Románia). Az ID frakcióban viszont ma már nem a francia képviselők alkotják a legnagyobb nemzeti delegációt,

2 Forrás: *European Parliament*, 2020.

és ez az első eset, hogy egy másik nagy EU-tagállam kiemelkedő támogatottságú, az EP-választáson szintén győzelmet aratott párttal közös képviselőcsoportot alkot. Ezt a helyzetet a párt pragmatikusan kezelte, és a frakcióvezetői tisztséget átengedte a Ligának (Marco Zanninak).

További jelentős változás az északi pártok (DF és PS, illetve a profil szempontjából szintén közéjük sorolható észt EKRE) jelenléte az együttműködésben, hiszen korábban azok határozottan elzárkóztak bármilyen közös platformtól, amely az FN-hez és a hozzá hasonló pártokhoz kötötte volna őket. A csatlakozásuk azért volt hangsúlyos, mert erősítette a Le Pen és Wilders által kezdeményezett együttműködés legitimációs erejét (Hajdú 2017a, 76–77. o.), amelynek lényege, hogy olyan pártok vesznek benne részt, amelyek vagy kiemelkedő választási eredményeket tudnak felmutatni, vagy elfogadott, legitim partnernek számítanak a nemzeti politikai rendszerükben. Így az ID frakció nem csupán az együttműködési készség, de a politikai erő felmutatását is jelenti. Ezzel párhuzamosan azonban a szövetség továbbra is elhatárolja magától a legradikálisabb szereplőket (mint a görög Arany Hajnal vagy a Kotleba – Mi Szlovákiánk Néppárt). 2014 előtt a saját pártrendszerük perifériájára került szereplők vettek részt az FN által vezetett együttműködési projekteken, de ez a helyzet az ENF és az ID frakció keretében megváltozott.

Szolgálati idő

A 2019-es EP-választás a képviselők tapasztalata és előélete szerint is jelentős határnak tekinthető. A mandátumot szerzett képviselők közül 435 fő, a képviselők jóval több mint fele számított „újjoncnak”. Az Európai Néppárt volt az egyetlen frakció, amely esetében az új képviselők aránya 50 százalék alatt maradt. A legmagasabb arány az ID-ben mutatkozott: a 73 fős frakció 81 százaléka töltötte be első ízben a mandátumát (*European Parliament Research Service Blog*, 2019).

2. táblázat³

Az új EP-képviselők aránya a 2019-es választást követően alakult új frakciókban

Frakció	Létszám	Új képviselők aránya
EPP	182	41%
S&D	154	51%
RE	108	69%
Zöldek/EFA	74	69%
ID	73	81%
ECR	62	58%
GUE/NGL	41	59%
NI	54	72%

3 Forrás: *European Parliament Research Service Blog*, 2019.



Az intézményi tapasztalat még korlátozottabb, ha figyelembe vesszük, hogy a tovább-
szolgáló képviselők közül többen is az előző ciklus során vették át a mandátumukat.
2017-ben Jörg Meuthen (AfD) a német, France Jamet (RN) a francia, 2018-ban Oscar
Lancini (Liga) az olasz parlamenti választást követően vett át mandátumot hazatérő po-
litikustól. Az EP-ben eltöltött idő alapján a Liga politikusa, Mara Bizzotto a frakció legta-
pasztaltabb képviselője, aki 2019-ben a harmadik ciklusát kezdte. Társaihoz hasonlóan
azonban ő sem viselt magasabb tisztséget – bizottsági vagy plenáris szinten – az intéz-
ményben. 2009–2014 között az Ausztráliával és Új-Zélanddal fenntartott kapcsolato-
kért felelős küldöttség vezetője volt. Amióta az ENF, illetve az ID frakció létrejött, annak
tagjaival szemben a többségben lévő *mainstream* frakciók „politikai karantént” (*cordon
sanitaire*) alkalmaznak. Emiatt a hosszabb szolgálati idővel rendelkező képviselők sem
reménykedhetnek jelentősebb befolyással járó intézményi pozíció betöltésében.

3. táblázat⁴

A radikális jobboldali frakciók képviselőinek szolgálati ideje az Európai Parlamentben

Ciklusok	ER 1984 (N=16)	DR 1989 (N=17)	ITS 2007 (N=20)	ENF 2015 (N=38)	ID 2019 (N=73)
1. ciklus	11	13	12	32	59
2. ciklus	5	4	3	3	13
3. ciklus	0	0	2	2	1
4. ciklus	0	0	2	1	0
5. ciklus	0	0	1	0	0

Politikai tapasztalat és karrier

A képviselők egyéni, személyes karrierje és a befolyás szempontjából az 1989–1994
között létezett Európai Jobboldal Technikai Csoportja (*Technical Group of the European
Right*), valamint az ENF frakció kezdeti időszaka volt kiemelkedő. Az előbbiben részt
vevő három párt mindegyik alapító elnöke – Karel Dillen (VB), Franz Schönhuber (REP)
és Jean-Marie Le Pen (FN) – képviselői mandátummal rendelkezett; az utóbbi egyben
a frakcióvezetői tisztséget is betöltötte. Ugyanis akkoriban sem az FN, sem a REP nem
rendelkezett a nemzeti parlamentben mandátummal, a VB esetében pedig elkezdődött
a Dillen támogatásával zajló radikális fiatalítás (*Operation Rejuvenation*), amelynek ke-
retében ő maga a párt irányítását fiataloknak (Gerolf Annemans, Filip Dewinter) adta át,
s az EP-be távozott (Mudde, 2000, 88. o.). A nemzeti parlamenti képviselő hiánya miatt
EP-mandátummal rendelkeztek az FN működtetésében kulcsszerepet betöltő politi-
kusok (Bruno Gollnisch, Bruno Mégret) és a párt szubkulturális gyökereit megjelenítő,

⁴ Forrás: *European Parliament*, 2020.

egy-egy speciális társadalmi csoportot (pl. az ortodox katolikusokat) mozgósítani képes személyek (pl. Bernard Antony, Martine Lehideux) is (Hajdú, 2017b, 16. o.).

A 2014-ben kezdődött ciklus első szakaszában szintén számos, a saját pártjában és a nemzeti politikai rendszerben meghatározó személyiségnek tekintett radikális jobboldali politikus volt EP-képviselő. Ez az évtized elején lezajlott elnök- és generációváltás következtében történt. Az FN-t az Európai Parlamentben már 2004 óta képviselő Marine Le Pen 2011-ben vette át apjától a párt vezetését (Soós és Várnagy, 2020), a 2004–2006 között, majd 2009-től újra EP-képviselő Salvini a 2013-as választási kudarc és a Bossi család bukása után vette át az LN irányítását (Nábelek, 2020). A 2014-es választási győzelem során mandátumhoz jutott – Marion Maréchal-Le Pen kivételével – az FN akkoriban meghatározó valamennyi politikusa (pl. korábbi főtitkár, Louis Aliot – Marine Le Pen élettársa – és Florian Phillipot, a párt stratégiájáért felelős alelnök). Bár az EP-ben újonc volt, mégis az ENF frakció meghatározó tagjai közé tartozott Harald Vilimsky, az Osztrák Szabadságpárt főtitkára (Horacsek és Reiterer, 2009, 122–124. o.). Le Pentől és Salvinitól eltérően, az otthoni fiatalítás miatt lett EP-képviselő a már említett Gerolf Annemans, a belga VB egyik legtapasztaltabb politikusa (1987–2012 között alsóházi frakcióvezető, 2012–2014-ben pártelnök), aki később a MENF/ID Party elnöke lett. 2017 és 2018 választásai során azonban a legtöbb vezető (pl. Le Pen, Aliot, Salvini, Fontana) hazatért a nemzeti politikai arénába.

Az ID frakcióból Annemans és Vilimsky mellett Jörg Meuthen, az AfD társelnöke emelhető ki a politikai tapasztalat szempontjából, illetve említést érdemel még az Igaz Finnektől Laura Huhtasaari, aki a pártja jelöltjeként a 2018-as finn elnökválasztáson is indult (6,9 százalékkal a nyolc jelölt közül a harmadik helyen végzett).

A legnépesebb delegációk inkább a pártok másod- és harmadvonalából rekrutálódtak. Többségük helyi, regionális szinten szerzett politikai tapasztalattal rendelkezik. Sokan nemzeti parlamenti tagság nélkül váltak EP-képviselővé 2019-ben. A kisebb képvisellettal rendelkező pártok ezzel ellentétes stratégiát követtek: tagjaik döntő többsége klasszikus pártkarrier és több szinten szerzett tapasztalat után jutott EP-mandátumhoz.

2019 óta a két nagy delegációban (Liga és RN) jelentős számban vannak jelen a pártvezetők olyan bizalmi emberei, akik korábban a személyes munkatársaik voltak, esetleg egyéb személyes kapcsolatot áptak velük, vagy más pártokat hátrahagyva csatlakoztak a radikális jobboldalhoz. Így lett EP-képviselő Salvini korábbi személyi asszisztense (Alessandro Panza), Le Pen kabinetfőnöke (Catherine Griset) és jogi képviselője (Gilbert Collard), valamint az idősebbik nővérének a férje (Philippe Olivier). Az RN három képviselője (Jean-Paul Garraud, Thierry Mariani, Jérôme Riviére) korábban az Unió egy Népi Mozgalomért (*Union pour un mouvement populaire*, UMP) nemzetgyűlési képviselője volt, a Liga pedig szintén mandátumhoz juttatott más jobboldali pártokból érkezőket (pl. Anna Bonfrisco, Lucia Vuolo), de a frakcióvezető, Marco Zanni is az 5 Csillag Mozgalomból lépett át 2017-ben.



4. táblázat⁵

Az ID frakció 2019-ben megválasztott képviselőinek a politikai tapasztalata

	Liga (N=28)	RN (N=22)	AfD (N=11)	VB (N=3)	FPÖ (N=3)	PS (N=2)	SPD (N=2)	EKRE (N=1)	DF (N=1)
Miniszter	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Tagállami képviselő (alsóház)	0	5	0	2	2	2	1	1	1
Tagállami képviselő (felsőház)	1	0	0	0	1	-	0	-	-
EP- képviselő	4	6	1	1	2	0	0	0	0
Regionális/ megyei képviselő	7	14	1	2	1	0	1	0	1
Önkor- mányzati képviselő	14	10	3	2	3	2	1	1	1

Jelentős újdonságnak tekinthető, hogy az ID frakcióban korábbi kormánytagok is megjelentek radikális jobboldali politikusként. Thierry Mariani (RN) 2010–2012 között az UMP politikusaként volt a francia kormány közlekedési minisztere, az egykori kórházigazgató, a cseh Ivan David (SPD) pedig szociáldemokrata politikusként volt egészségügyi miniszter 1998–1999-ben. A jelenlétük arra hívja fel a figyelmet, hogy a szuverenista, euroszeptikus politikusok egyre nagyobb számban szorulnak ki a *mainstream* pártokból, ami vagy önálló párt alapítására, vagy más szereplőkhöz történő csatlakozásra ösztönzi őket. A radikális jobboldali pártok erősödésének újabb hulláma lehetőséget kínál nekik arra, hogy visszatérjenek a politika élvonalába, míg e pártoknak a politikai centrum irányába történő nyitási, szavazatszerzési kísérletébe (Akkerman, De Lange és Rooduijn, 2016) jól illeszkedik a kormányzati tapasztalattal rendelkező személyek befogadása, pozícióhoz juttatása.

5 A táblázat azt tartalmazza, hogy a képviselők milyen szinten rendelkeztek korábban politikai tisztséggel; aki több pozíciót is betöltött, az több helyen is szerepel. Harald Vilimsky például az FPÖ jelöltjeként önkormányzati (2001–2005), felsőházi (2005–2006) és alsóházi képviselő (2006–2014) is volt, mielőtt 2014-ben EP-mandátumot szerzett volna. Forrás: *European Parliament*, 2020 és az érintett pártok honlapja.

A gender gap megszűnése

A 2000-es években a szakirodalom általánosan elfogadott állítása volt, hogy a radikális jobboldali pártokban a nők aránya minden szinten (vezetők, képviselők, párttagok, szavazók) alacsonyabb, mint a férfiaké (Givens, 2004; Norris, 2005, 144–148. o.; Mudde, 2007, 113–117. o.). Ez azonban már az ENF frakcióra sem volt igaz; a női politikusok aránya a radikális jobboldalon is fokozatosan közelített az EP átlagához (Hajdú, 2017a, 77. o.), az ENF-en, majd az ID-n belüli is gyakorlatilag megegyezett az intézményi átlaggal (5. táblázat). A két legnépesebb delegáció közül a Ligában a nők voltak többségben (15:13 arányban), az RN delegációjában pedig egyenlően oszlott meg a két nem. A *gender gap* megszűnése melletti további érv, hogy – a 2015–2019 közötti időszakhoz hasonlóan (Hajdú, 2017a, 77. o.) – a női képviselők aránya az ID esetében (39,7%) magasabb, mint az EPP (34,1%) és az ECR frakcióében (30,6%) volt 2019-ben.

5. táblázat⁶

A női képviselők aránya a radikális jobboldali képviselőcsoportokban

Női képviselők	ER 1984 (N=16)	DR 1989 (N=17)	ITS 2007 (N=20)	ENF 2015 (N=38)	ID 2019 (N=73)
Száma	1	2	5	13	29
Aránya	6,3%	11,8%	25,0%	35,1%	39,7%
EP-arány	17,7%	19,3%	30,2%	36,9%	40,4%

Az átlagéletkor további csökkenése

Az 1984 és 1994 között működött radikális jobboldali frakciók átlagéletkora jelentősen magasabb volt az utóbbi ciklusok tagjaiénál. Az alapítók, a „frontharcosok” generációja az ENF megalakulására szinte teljesen eltűnt (Hajdú, 2017a, 78–79. o.), az utolsó képviselőik (pl. Jean-Marie Le Pen) is veszítettek az utódlási küzdelemben (Soós és Várnagy, 2020). Bár az új Európai Parlament megalakulásakor az ID átlagéletkora kissé meghaladta az intézményi értékét, a radikális jobboldali képviselők esetében a csökkenés mégis folytatódott, Marco Zanni pedig az EP történetének az egyik legfiatalabb frakcióvezetője lett.

⁶ Forrás: European Parliament, 2020; European Parliament Research Service Blog, 2019.

6. táblázat⁷

Az átlagéletkor alakulása a radikális jobboldali frakciók esetében

Korcsoport	ER 1984 (N=16)	DR 1989 (N=17)	ITS 2007 (N=20)	ENF 2015 (N=38)	ID 2019 (N=73)
–30 év	0	0	1	1	3
31–40 év	3	3	1	3	14
41–50 év	6	4	6	16	18
51–60 év	3	4	5	10	23
61–70 év	2	5	5	8	14
71– év	2	1	2	0	1
Átlagéletkor	55,8	54,0	53,9	51,0	50,2
Frakcióvezető életkora	56	61	56	46 (MLP) 53 (MdG)*	32
EP átlagéletkora	48,3	47,9	49,1	53,0	49,5

* Miljøpartiet De Grønne (a norvég Zöld Párt).

Az Identitás és Demokrácia frakció jelentősége

Az ID frakció a radikális jobboldali pártok eddigi legnagyobb és legszervezettebb együttműködési formája. Úgy tűnik, a korábban akadályozó tényezőnek tekintett ideológiai, stratégiai ellentétek és történelmi sérelmek egyre kevésbé jelentenek gátló tényezőt az ilyen típusú pártok kooperációja szempontjából. A gazdaságpolitikai kérdések sem jelentenek törést a protekcionista RN és az alapítók piacpárti elkötelezettségét továbbra is képviselő AfD között. A társadalmpolitikai kérdésekben konzervatív FPÖ, EKRE és PS megfér a szexuális kisebbségeket érő támadások szankcionálásának szigorításáért kampányoló PVV és az azonos neműek házasságát – heves belső konfliktusok után – elfogadó RN mellett. A kelet–nyugati, régi–új tagállami szembenállás sem befolyásolja érdemben a radikális jobboldali frakciók tagjainak a körét. Az ID jelentős részének (pl. RN, Liga, AfD, FPÖ) oroszbarát külpolitikai irányvonala sem bírt olyan erővel, amely megakadályozta volna az oroszokkal szemben kritikus észt és finn radikálisok, illetve az Amerika- és Izrael-barát PVV csatlakozását. A hazájukban kormányon lévő pártok (FPÖ, Liga, EKRE) is az ENF, majd az ID frakció tagjai maradtak, annak ellenére, hogy a koalíciós partnereik a kilépést javasolták nekik. A frakcióhoz olyanok is csatlakoztak (DF, PS), amelyek korábban a hazai szövetségi lehetőségeiket többre értékelték az ideológiai szempontból hasonló pártok európai társaságánál (Hajdú, 2020).

Az érintett pártok nem csupán program, retorikai elemek és stílus szempontjából igazodtak az európai mintázatokhoz. A globalizáció és az európai integráció kritikusai épp azokat az együttműködési mintákat kezdték követni, azokat az eszközöket használni, amelyek az általuk korábban bírált folyamatokba illeszkednek. Európai szintű struktúrákat építettek fel, amelyek szervesen kapcsolódnak az EU intézményrendszeréhez.

⁷ Forrás: *European Parliament*, 2020; Hajdú, 2017a.

E stratégia részét képezi az EP-frakció, valamint az europárt működtetése is. A folyamatot jól illusztrálja, hogy az ID frakció alakuló ülésén részt vett több olyan pártelnök (Marine Le Pen, RN; Jussi Halla-aho, PS; Tomio Okamura, SPD) is, akik akkor nem rendelkeztek EP-mandátummal.

Bár az utóbbi években komoly előrelépések figyelhetők meg a radikális jobboldali pártok együttműködése szempontjából, egy olyan kiterjedt és erős szervezeti, intézményi háttér felépítése, amilyen az EPP esetében megvalósult, továbbra is erősen kérdésesnek tűnik. A stratégiai különbségek (pl. a spanyol Vox reménykedése a kormányra kerülésben) és személyes rivalizálás (pl. Farage és a Brexit Party) végül 2019-ben is megghiúsította egy nagy, egységes euroszeptikus frakció létrehozását, valamint azt is, hogy az Identitás és Demokrácia képviselőcsoport létszáma átlépje a 100 főt. Bármennyire is törekednek a kormányzati tapasztalattal rendelkező pártok megszólítására, a hazai pártrendszerben az FPÖ és a Liga ismételt ellenzékbe kerülése, valamint több szereplőnek a továbbra is elszigetelt helyzete (pl. AfD, VB) az ID vonatkozásában jelentős hátránynak tekinthető a kormányzati szerepben lévő pártok sokaságát összefogó EPP és ECR frakcióval szemben.

Ennek tükrében felmerül a kérdés, hogy az ID frakció csupán a radikális jobboldal szintlépésének tekinthető-e, vagy az európai pártrendszerek átalakulását kísérő átmeneti állapotnak. A korábbi ciklusokban az EPP-től jobbra sokszínű, gyorsan változó, instabil konzervatív és euroszeptikus frakciók működtek (Wagner, 2011). 2009-től azonban fokozatos stabilizálódás figyelhető meg az Európai Parlamentben. A brit konzervatívok kezdeményezésére létrejött az Európai Konzervatívok és Reformerek (*European Conservatives and Reformists*, ECR) képviselőcsoport (Steven, 2016), amely „túlélte” ugyan a brexitet, azonban a létszáma a 2019-es választáson már a radikális jobboldali, újnacionalista pártokat tömörítő ID-é alá csökkent. A brexit következtében ráadásul távoztak az intézményből azon euroszeptikus képviselők is, akikre – akár egyéneként is – az alapításhoz szükséges minimális létszám eléréséhez bármely heterogén euroszeptikus és elitellenes frakciónak (pl. EFDD 2014–2019) számítania lehetett.

Az Európai Parlament jobboldalán tapasztalható átrendeződés természetesen összefügg a nemzeti szinten zajló változásokkal. A korábban domináns helyzetben lévő kereszténydemokrata (pl. CDU, CDA) vagy a helyi baloldallal rivalizáló blokkot vezető pártok (pl. a svéd MP, a dán Venstre) új bevándorlás- és elitellenes kihívókkal szembesültek, amelyek az utóbbi évtizedek során alapjaiban változtatták meg az európai pártrendszereket (Bale és Krouwel, 2013; Mudde, 2014a). A radikális jobboldali pártok már olyan országokban (pl. Németország, Spanyolország) is kiemelkedő sikereket értek el, ahol a szakirodalom korábban kizárta a megjelenésüket és a tartósan magas támogatottságukat. További fontos változás, hogy – a speciális helyzetben lévő Svájci Néppárt kivételével – csak elvétve és egy-egy választásra váltak a nem baloldali blokk legerősebb szereplőjévé (pl. Ausztria, Dánia, Norvégia), 2014 óta azonban egyre többjük



tudta elérni ezt a pozíciót. Az FN/RN 2014-ben és 2019-ben is megnyerte az EP-választást, Marine Le Pen pedig 2017-ben megelőzte a jobboldali jelölteket. A Liga 2018-ban a jobboldal legerősebb pártjává vált, 2019-ben EP-választást nyert. Azok az EU-tagállamokban működő pártok, amelyek ezt a szintet korábban szintén el tudták érni (pl. FPÖ, DF, PS) ugyancsak az ID frakcióhoz tartoznak. Mindez arra utal, hogy egy új politikai tömb szerveződik, amely számos kérdésben a mainstream elittel szemben, a nemzeti szuverenitás kérdésének a középpontba helyezésével határozza meg önmagát. Ennek következtében határozottan elválik, sőt egyre markánsabban szembefordul az európai politikai életet meghatározó, konszenzusosnak tekintett alapállításokkal – legyen szó akár a migrációnak és az állampolgárságnak, akár az európai integrációnak vagy a gazdasági élet szervezésének a kérdéseiről, a válaszaikat a nemzeti szuverenitásra vonatkozó állásfoglalásuk határozza meg (Hajdú, 2020).

A nemzeti szuverenitást érő kihívásokra, különösen az európai integrációnak az azt korlátozó hatására, a migrációra és a gazdasági globalizációra szinte minden európai párt megfogalmaz valamilyen véleményt. A politikai elit homogenizációja miatt azonban a politikai gondolkodás és cselekvés területén egyaránt az az álláspont a domináns, amely szerint – éppen a kihívások komplexitása miatt – a nemzetállami megoldásoknak önmagukban nincs esélyük érdemi változások elérésére, sőt az önálló nemzeti utak csak további konfliktusokat generálnak. Az integráció hívei szerint az együttműködés, az összefonódás nem csupán hatékonyabb intézkedéseket tesz lehetővé, hanem egyúttal csökkenti a nemzeti öncélú lépéseket és az azokból keletkező problémákat. A második világháború után erre vonatkozóan kialakult európai konszenzus azonban eltűnőben, felbomló fázisban van. Az ID frakció ennek az átalakulási folyamatnak a részét képezi, így a jelenlegi formájában nagy valószínűséggel csak egy átmeneti politikai formáció az európai politikában.

Összegzés

Az ID frakció létrejött a radikális jobboldali együttműködés kiterjedése és intézményszerűsége szempontjából újabb fontos állomásnak tekinthető. Eddig csupán az 1984–1989 és 1989–1994 közötti időszakban történt meg, hogy egymást követő két ciklusban is létezett egy radikális jobboldali frakció, amelyek tagsága azonban kizárólag az FN-ben egyezett meg. 2019-ben egy, a korábbi tagságára is építő, egyúttal kibővült frakció jött létre, amely újabb jele az európai politikai és pártrendszerek átalakulásának.

A kezdeti formációknak az 1980-as és 1990-es évek során (ER frakció, EuroNat europárt) az új szereplők stabilizálódásában, a nemzetközi kapcsolataik kialakításában volt szerepük, amely kapcsolatrendszerbe a 2007-es ITS frakció formálisan is bekapcsolta a kormányzati periódusban meggyengült FPÖ-t és az új tagállamok néhány pártját (Ataka, PRM). Ezt az együttműködést az ENF frakció tovább bővítette

a Jean-Marie Le Pen féle FN-t még határozottan elutasító liberálisabb (PVV), illetve a nemzeti politikai verseny nem elszigetelt, kormányzati tapasztalattal rendelkező (Liga) pártokkal. A 2010-es években a radikális jobboldali együttműködés a korábban sok tekintetben az intézményi elemek által kikényszerített kooperációból tudatos stratégiává vált. 2019-ben ez eredményezte újabb pártok bekapcsolódását és a frakció további növekedését. Az ID keretében egy olyan politikai szövetség formálódik, amelynek tagjai egyre markánsabban fordulnak szembe az európai politikai életet meghatározó, konszenzusosnak tekintett alapállításokkal például a migráció, az európai integráció vagy az állam szerepének és a gazdaság szervezésének a kérdésében.

A képviselőcsoport jövője annak a függvénye, hogy a nemzetállami keretek megítéléséről zajló politikai vita milyen irányt vesz. Amennyiben a nemzetállami kompetenciák a jövőben erősödnek, akkor az ID frakció pártjai a korábbi pártrendszerek bomlásának a nyerteseivé válhatnak. Ha viszont az azok további leépítése melletti álláspont erősödik, akkor rövid távon az ID pártjaira az európai és a tagállami szintéren egyaránt fokozódó elszigeteltség vár. Ez utóbbi esetben is számolni kell az önálló pólusképzési erejükkel, ami viszont szintén más környezetet és jövőképet kínálna az ID frakció pártjainak.

Irodalomjegyzék

- Akkerman, Tjitske, De Lange, Sarah L. és Rooduijn, Matthijs (2016). Inclusion and Mainstreaming? Radical Right-Wing Populist Parties in the New Millenium. In Akkerman, Tjitske, De Lange, Sarah L. és Rooduijn, Matthijs (szerk.). *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe. Into the Mainstream?* Abingdon: Routledge (1–28. o.).
- Almeida, Dimitri (2010). Europeanized Eurosceptics? Radical Right Parties and European Integration. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 237–253.
- Archick, Kristin és Mix, Derek E. (2011). The European Parliament. *Current Politics and Economics of Europe*, 23(2), 141–156.
- Bale, Tim és Krouwel, André (2013). Down But Not Out: A Comparison of Germany's CDU/CSU with Christian Democratic Parties in Austria, Belgium, Italy and the Netherlands. *German Politics*, 22(1–2), 16–45.
- Brack, Nathalie (2013). Euroscepticism at the Supranational Level: The Case of the 'Untidy Right' in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 85–104.
- Dúró József (2020). *Kormánypártból pária? Az Igaz Finnek*. Kézirat.
- Ennsler, Laurenz (2012). The Homogeneity of West European Party Families: The Radical Right in Comapartive Perspectives. *Party Politics*, 18(2), 151–171.
- European Parliament (2020). About Parliament. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>.
- European Parliament Research Service Blog (2019). Members of the European Parliament, 2019–2024. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://epthinktank.eu/2019/07/11/members-of-the-european-parliament-2019-2024/>.



- Givens, Terri E. (2004). The Radical Right Gender Gap. *Comparative Political Studies*, 37(1), 30–54.
- Hajdú András (2017a). Európa nacionalistái egyesülhetnek? A radikális jobboldal képviselőcsoportjai az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, 26(2), 63–87.
- Hajdú András (2017b). Generációváltás a radikális jobboldalon? A francia Nemzeti Front és a Flamand Érdek elitjének összehasonlítása. *Politikatudomány Online*, (4).
- Hajdú András (2020). *Radikális jobboldal és új nacionalizmus*. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, értekezéstervezet.
- Hix, Simon, Noury, Abdul G. és Roland, Gérard (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horaczek, Claudia és Reiterer, Nina (2009). *HC Strache*. Bécs: Carl Ueberreuter GmbH.
- Ladrech, Robert (2012). Party Change and Europeanisation: Elements of an Integrated Approach. *West European Politics*, 35(3), 574–588.
- Mudde, Cas (2000). *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2014a). The Le Pen–Wilders Alliance and the European Parliament: Plus ça change, plus la meme chose. *The Washington Post*. A letöltés ideje: 2020. május 11. <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/02/11/the-le-pen-wilders-alliance-and-the-european-parliament-plusca-change-plus-cest-la-meme/>.
- Mudde, Cas (2014b). Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change. *Party Politics*, 20(2), 217–226.
- Nábelek Fruzsina (2020). *Padániától az olasz identitás védelméig: az (Északi) Liga nemzeti párttá válása*. Kézirat.
- Norris, Pippa (2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polgár Tamás (2011). Az adóellenes neoliberalizmustól az idegenellenes nemzeti konzervativizmusig. A Dán Néppárt felemelkedésének története. In Láncki András (szerk.). *Nemzet és radikalizmus. Egy új pártcsalád felemelkedése*. Budapest: Századvég Kiadó (93–116. o.).
- Soós Eszter Petronella és Várnagy Réka (2020). *Egy párt évtizedeken átívelő mérséklődési kísérlete: a francia Nemzeti Front*. Kézirat.
- Startin, Nicholas (2010). Where to for the Radical Right in the European Parliament? The Rise and Fall of Transnational Political Cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 429–449.
- Steven, Martin (2016). 'Euro-Realism' in the 2014 European Parliament Elections: The European Conservatives and Reformists (ECR) and the Democratic Deficit. *Journal of Representative Democracy*, 52(1), 1–12.
- Von Beyme, Klaus (2019). *Rightwing Populism. An Element of Neodemocracy*. Berlin: Springer Verlag.
- Wagner, Markus (2011). The Right in the European Parliament Since 1979. *Perspectives on European Politics and Society*, 12(1), 52–67.

Kurd nemzetállami törekvések: megosztottság és konfliktus Szíriában

Kurdish National Aspirations: Division and Conflict in Syria

Bozsogi Boglárka

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.02

Összefoglaló: A jelen tanulmány célja az „arab tavasz” utáni kurd nemzetállami törekvések esélyeinek bemutatása – egy szíriai esettanulmány segítségével, valamint a belső ellentétek és a külső együttműködések kérdésének kiemelésével. Az elemzés során egy elméleti keret felvázolásával részletes történeti áttekintést kívánok nyújtani a 19. századi paradigmaváltások alatt zajlott közel-keleti nemzeti mozgalmakról és a kurd nacionalizmus megjelenéséről. A kurd történelem kettős jellemzője – a belső megosztottság és a proxy konfliktusokban való (külső) együttműködés (azaz, amikor két vagy több nagyhatalom az egymással szemben álló kisebb országok támogatása révén vívja a saját harcát) – azonban nagymértékben aláássa a nemzetépítési esélyeiket. A tapasztalt proxyk számára a helyi biztonsági fenyegetések és katonai beavatkozások sorozatában a cserbenhagyás nem okozhatna meglepetést. Regionális és globális hatalmak stratégiai célból rendszeresen kísérelték meg a kurd nemzetiségi aspirációk kihasználását, a proxyk pedig a saját politikai céljaik előmozdítása reményében hajlandóságot és szándékot mutattak a katonai együttműködésre. Ám az észak-szíriai kurd területek ellen tavaly végrehajtott – az amerikai csapatkivonásokkal egyidejű – török hadművelet rávilágított a proxy hadviselés és a kisebbségi államépítés kihívásaira. Mindezek ellenére a kurdok a jövőben is megmaradnak a proxy szerepében. A belső ellentétek és proxy kooptáció valószínűtlenné teszi a nemzeti törekvéseiknek a közeljövőben történő megerősödését. Anélkül pedig továbbra is ki lesznek szolgáltatva a nagyhatalmi beavatkozásoknak és a térség politikai-katonai konfliktusainak.

Kulcsszavak: kurdok, nacionalizmus, államépítés, proxy konfliktus, Szíria, nagyhatalmak

Abstract: *This study aims to analyse the post-Arab Spring chances of Kurdish nationalism in light of internal factionalism and successive proxy instrumentalisation. Under the theoretical frameworks of Brubaker's groupism and Makdisi's sectarianisation, the study outlines the history of Kurdish nationalist endeavours to deduct implications about the defining future players of Middle East geopolitics. Using Syria as a case study, the paper concludes that the dual history of division and cooptation undermines Kurdish nationalist aspirations. In a series of emerging threats, foreign interventions, local alliances and historic letdowns, abandonment should not come as a surprise. Great powers have instrumentalised Kurdish nationalism for their grand strategy, but cooptation implies agency from the proxy – a willingness to offer its strategic advantages in return for support or protection. The US withdrawal in face of the Turkish incursion in Kurdish-controlled northern Syria shines a light on the challenges of proxy warfare and state-building efforts of ethnic minorities. Despite its challenges, the Kurds will remain in the role of a proxy force in the foreseeable future. Without nationalist strengthening and state-building, they will continue to be exposed to regional conflicts and foreign interventions.*

Keywords: Kurds, nationalism, state-building, proxy conflict, Syria, great powers



Bevezetés

A 2011 óta tartó szíriai polgárháború átrajzolta a Közel-Kelet geopolitikai képét, újra-rendezett regionális hatalmi központokat, és mindezzel magára vonja a nemzetközi figyelmet immár majdnem tíz éve. Az „arab tavasz” és az azt követő térségbeli politikai-demográfiai vihar látszólag teret és lehetőséget adott az etnikai kisebbségek újraszerveződésére, a hatalmi vákuum révén megerősítette az önállóságukat, és egységesítette erőiket az elnyomó kormányokkal szemben. A geopolitikában – és a közbeszédben – megerősödött egy fontos szereplő: a kurd nép.

Ma a mintegy harmincmillió főt számláló kurdok alkotják a világ egyik legnagyobb, saját állam nélküli etnikai kisebbségét, akik szétszórva élnek Törökország, Szíria, Irak és Irán hegyvidékes területein (Abdulla, Barkey, Cook, és O'Sullivan, 2017). Sokáig úgy látszott, hogy győztesen kerülnek ki az „arab tavaszt” követő eseményekből és folyamatokból: az Iszlám Állam (ISIS)¹ elleni harcban előnyt tudtak kovácsolni a nemzetközi támogatásból, s jelentős területekre és globális médiafigyelemre tettek szert (Egeresi, 2020). Az „arab tavasz” mintha kapukat nyitott volna meg a kisebbségek számára az önrendelkezés felé vezető úton, s a konfliktus hevében erőre kapott az elnyomott kurdok nemzeti ébredése is. Noha komoly akadályok állnak még előtte, Barkey (2019) szerint a kurd nemzetépítés megkezdődött, feltartóztathatatlan lesz, és hosszú távon ugyanúgy formálja a Közel-Kelet jövőjét, mint a ma létező állami aktorok.

Rozsavát, az Északkelet-Szíriában található kurd autonóm régiót az önállóság megvalósíthatóságának és szükségszerűségének a bizonyítékeként, illetve a közvetlen demokrácia „laboratóriumi kísérleteként” emlegették. Úgy tűnt, hogy az Iszlám Állam elleni győzelmes harcokban edzett, autonóm szíriai Kurdisztán mindenképpen szerepelni fog Szíria jövőjében, egy esetlegesen föderális állam részeként. Ráadásul mintha a nemzeti törekvések előmozdítására az „arab tavasz” határokon átívelő egységbe kovácsolta volna a szétszórta kurd csoportokat (Kaya és Whiting, 2017).

A viszonylagos megerősödés azonban csekélynek bizonyult a regionális geopolitikai és reálpolitikai ütközetek fényében (Egeresi, 2020). Az Amerikai Egyesült Államok 2018-as azon döntése, hogy visszavonja a csapatait Szíriából, illetve az észak-szíriai kurd területek elleni 2019. októberi török offenzíva világossá tette, hogy a kurd nemzeti célok továbbra sem élvezik a nemzetközi közösség egyöntetű támogatását – épp ellenkezőleg. Ez történelmi távlatból nézve a külső szemlélő számára nem meglepő, hiszen a kurdok önállósági törekvéseinek történetében már eddig is bőven akadt példa a nagyhatalmi együttműködésre, majd az azt követő cserbenhagyásra.

Közelebbről megvizsgálva a problémát, kiderül, hogy Rozsava nem tekinthető sem az olajozottan működő helyi demokrácia példájának, sem a kurd nemzetállam alapjának –

¹ A tanulmány az aktorok és szervezetek angol neveinek rövidítését használja, ahogy azok a nemzetközi szakirodalomban és sajtóban leginkább használatosak.

Szalai (2019b) szerint „nem más, mint egy etnikai alapú milícia által fenntartott, közepesen jól szervezett anarchia”. Az északkelet-szíriai autonóm régió katonai támogatása mögött nem mutatkozott meg a nemzetközi politikai és diplomáciai kiállás. A kurdok évtizedes nagyhatalmi együttműködési sorozata ellenére Rozsava továbbra sem talál olyan támogatót, amely a túlélésében különösebben érdekelt lenne (Szalai, 2019a).

A kurd történelem kettős jellemzője – a belső megosztottság és a külpolitikájában a proxy konfliktusokban való részvétel – nagymértékben aláássa a nemzetépítési esélyeiket. A különböző kurd pártok és szervezetek végtelenül összetett viszonyban állnak nemcsak más állami és nem állami szereplőkkel, hanem egymással is. A megosztottság és a regionális viszonyok gátolják a kurd nacionalizmus megerősödését. Egységes célok és stratégiai elképzelések nélkül a kurd nemzetállami küzdelem az igyekezet szintjén marad.

Egy egységes, területileg összefüggő Kurdisztán a népesség széttagoltsága, valamint a különböző nemzetállamokban élő kurd csoportok és vezetők közti ellentétek következtében jelenleg valószerűtlennek tűnik. A töredezettség azonban még a nemzeti szintnél is mélyebbre nyúlik: az egyes nemzetállami – török, szíriai, iraki, iráni – kurd csoportok egymás közti és belső megosztottsága tovább gyengíti mindegyikük nacionalista törekvéseit. Noha történtek török, iraki és szíriai kurd önállósági, függetlenedési próbálkozások, azok a többiek támogatását nem tudhatták maguk mögött.

A pártoskodás azonban nem az egyetlen oka a különböző kurd csoportok nemzeti-ségi törekvései eddigi kudarcának. Egy (vagy több) független Kurdisztán azért is tűnik utópiának, mert a kurd szereplőknek nincsenek olyan tartós stratégiai (külső) szövetségesei, amelyeknek a támogatását maguk mögött tudhatnák egy nemzetépítő – háborús – folyamatban.

Magukra maradottan és megosztottan a kurdok ki vannak szolgáltatva a geopolitikai folyamatoknak, amelyekben – érhetően – a saját érdekeik szem előtt tartásával igyekeznek manőverezni. Az egység hiánya a külső támogatóktól való függésre kényszeríti őket, pedig azok mindig csak rövid távú, misszióközpontú katonai, nem pedig komoly politikai támaszt jelentenek. A történelem során a kurdok, akárcsak a régióbeli más csoportok, gyakran kerültek a nagyhatalmi proxy szerepébe. Állami „szponzorok” a saját biztonsági és stratégiai érdekeik mentén gyakran élnek a helyi népesség és fegyveres csoportok jelentette komparatív stratégiai előnyökkel (kooptáció). A proxy hadviselés sajátossága a kiegyensúlyozatlanság – a nagyobb (általában állami) hatalom ki- és felhasználja a helyi erők stratégiai előnyét, ami lehetővé teszi számára, hogy elkerülje a saját katonái felvonultatását a hadszíntéren. Az ilyen viszony közös, de rövid távú érdekek mentén épül fel, és bár a proxy beleegyezésén alapul, kiszolgáltatja azt a nagyhatalmi célok változásának.

A kurdok mint proxy szereplők általában hosszabb távú politikai támogatásban reménykedtek, amely túlmutat a katonai és biztonsági együttműködésen. A pusztán



érdekalapú kapcsolatok hamar felbomlanak, ahogy a stratégiai számítások változnak. Hosszú távú, megbízható stratégiai partnerség nélkül egy feltörekvő kisebbségi nemzetépítési folyamatnak a közel-keleti politikai viszonyok között nem sok az esélye.

A jelenlegi felállás szerint a kurdok valószínűleg nem fogják meghaladni a proxy aktor szerepét a regionális politikában, legalábbis a közeljövőben nem. Az említett két tényező – a belső ellentétek és proxy instrumentalizáció – valószínűtlenné teszi a kurd nemzeti törekvések várható megerősödését. Anélkül viszont továbbra is ki lesznek szolgáltatva a nagyhatalmi beavatkozásoknak és a térség politikai-katonai konfliktusainak. A tanulmány célja e két faktor történeti elemzése és az azokból eredő dinamikák bemutatása.

A kutatás központi tézise, hogy a kurd nemzetállami törekvések mindaddig a proxy hadviselési dinamikák és a különböző kurd szereplők közti ellentétek miatt nem valósultak meg. Az érvelés elméleti keretét a társadalmi csoportok összetettségének vizsgálata és egy egységes kurd identitás keresése helyett a különböző szervezetek, pártok, érdekek és viszonyok értékelése adja. A kurd – kiváltképp a szíriai kurd – nemzeti törekvések történeti áttekintése során kirajzolódik a proxy dinamikáknak a kurd nemzeti politikai célok teljesülésére való visszas következménye. A szíriai esettanulmányon keresztül mutatom be a kurdok belső megosztottságnak és a külső kooptációnak a politikai önállóság esélyeire gyakorolt kettős hatását. Az elemzés egyértelművé teszi, hogy területi integritás, politikai vízió, hatékony vezetés és katonai erő, valamint megbízható stratégiai partner, azaz külső támogató hiányában a szíriai autonóm Kurdisztán létrejötte nem valószínűsíthető.

Elméleti és történeti háttér

A kurd nemzeti törekvések és a csoporton belüli összetett viszonyok és érdekképzések megértéséhez az az elméleti megközelítés nyújt segítséget, amely nem egységes társadalmi csoportokat – mint „fekete dobozt” – vesz elemzési egységnek, hanem az azokon belüli (sokszor eltérő vagy ellentétes) érdekeket, szervezeteket, viszonyokat és folyamatokat. Ez hasznos elméleti eszköznek bizonyul a kurd nacionalizmusnak mint történelmi-társadalmi konstrukciónak az elemzéséhez, mert lehetővé teszi, hogy egy egységes kurd identitás keresése helyett a különböző szervezetek, pártok, érdekek és viszonyok kerüljenek a középpontba.

Brubaker (2002) szerint a különböző társadalmi csoportok egyértelműsítése problémát okozhat az etnikai, nemzetiségi, kisebbségi hovatartozás megértésében, kiváltképp a köztük fellépő konfliktusok elemzésében. Úgy véli, a társadalomtudományok jelenlegi tendenciája, hogy diszkrét, belülről homogén, kívülről élesen elhatárolt csoportokat tegyenek meg a társadalmi élet alapvető alkotóelemévé, a társadalmi konfliktusok főszereplőjévé és a tudományos elemzés alapegységévé (*groupism*). Ez a csoportalapú redukcionizmus etnikai csoportokat vagy nemzetiségeket elemi egységekként

értelmez, és úgy társít hozzájuk cselekvőképességet és érdekeket, mintha közös célokkal rendelkező, homogén, elhatárolt, egységes aktorok lennének. Ehelyett azonban a nemzetiség és nemzetség fogalmáról többet elmondanak a praktikus kategóriák, kulturális kötelékek, diszkurzív keretek, szervezeti és intézményi viszonyok, politikai célok és történelmi események (Brubaker, 2002).

Makdisi (2000) szerint a társadalom vallási-etnikai csoportok alapján történő felosztását (*sectarianisation*) az Oszmán Birodalom modernizációs törekvései és a régi társadalmi rend felbomlása, a modernitás beköszönte váltotta ki a Közel-Keleten. A 19. században a hanyatló birodalom vezetősége olyan új ideák megjelenésével küzdött, mint a szekuláris állampolgárság, illetve a társadalmi, politikai egyenlőség, amelyek nehezen voltak összeegyeztethetők a régóta alkalmazott, intézményesített etnikai és vallási megkülönböztetésekkel. A belső feszültségek és a külpolitikai mozgástér szűkülésének hatására az állam vezetői reformokra kényszerültek, hogy rendezni tudják a muszlim birodalom nem muszlim lakóinak a helyzetét.

Az Oszmán Birodalomban a kurd egyike volt a meghódított népeknek, és a törzsi berendezkedés határozta meg a társadalmi rendet. A nemzetállami törekvések és a kurd nacionalista érzelmek előbb a birodalom modernizációs kísérletei, később a felbomlása hatására jelentek meg. A 19. századi geopolitikai hatalmi harcok során új politikai identitások jöttek létre a Közel-Keleten: a társadalmi hovatartozás már nemcsak a tradicionális hierarchián és törzsi viszonyokon alapult, hanem a valláson és a nemzetiségen is. A folyamatos társadalmi-politikai küzdelmek, amelyek vitatták és formálták az olyan társadalmi fogalmak jelentését, mint a közösség, a reform és az identitás, a vallást és a nemzetiséget a társadalom és a politika rendező elvei közé emelték (Makdisi, 2000).

A társadalmi csoportok közti feszültségeket érdemes tehát nem ősi ellentétekként, hanem az adott történelmi pillanatban jellemző, társadalmilag-politikailag konstruált érdekütköztetéseként elemezni. Makdisinek a felekezeti berendezkedés és a nacionalizmus konstruált mivoltáról szóló elmélete (Makdisi, 2000) további fényt derít a kurd (és más) nemzeti mozgalmaknak az Oszmán Birodalom végére eső első mozzanataira. A nacionalizmus és a nemzetépítési törekvések elemzésének ellenpontjaként a tanulmány következő része rövid történelmi áttekintést nyújt a proxy harcok és együttműködések folyamatáról. Ezek a szembenálló dinamikák általában visszavetik a különböző kurd nemzetépítési próbálkozásokat – ezt mutatja be a szíriai esettanulmány, amely számba veszi a szíriai, török és kurd aktorok közti nézeteltéréseket és a geopolitikai szerepvállalásuk következményeit.



A kurd nemzetépítési törekvések és proxy együttműködések kettős története

A kurdok politikai fejlődése csak a transznacionális viszonyokra adott válaszként értelmezhető. Az eltérő regionális sajátosságokkal, tapasztalatokkal, hagyományokkal rendelkező kurdok, akiket az első világháború után keletkezett új nemzetállamok felosztottak maguk között, az összetett etnikai, nemzeti és regionális identitásaik mentén is megosztottak maradtak. A nemzetállami kormányokkal való eltérő viszonyuk további törésvonalakat húzott a különböző csoportok közé, ami visszavetette a nemzeti egyetemes törekvéseket (Gunter, 2016). E megosztottság nem csupán ütköző érdekekre, de a nagyhatalmi kooptációra is visszavezethető.

Amikor az Oszmán Birodalom nemzetállamokra bomlott, a kurd népesség török, szíriai, iraki és iráni fennhatóság alá került. Az új, nemzetalapú társadalmi szerveződésben a kurd és más kisebbségek nacionalizáló projektjei elnyomó állami kisebbségpolitikák alatt fejlődtek ki. A mandátumrendszer nyomán felemelkedett autoriter kormányok mindig tagadták a felkelések nemzeti felhangját: barbár lázadóknak titulálták népcsoportokat, és megtagadták az anyanyelvi oktatáshoz és a kultúrájukhoz fűződő kisebbségi jogait. Az elnyomó politikák biztonságiasították – vagyis biztonsági fenyegetésként határozták meg – és szándékosan gyengítették a nem többségi népcsoportokat, felekezeteiket, ugyanakkor megerősítették a biztonsági államapparátust, amely visszaszorította nemcsak a kisebbségek, de minden állampolgár jogait (Romano és Gurses, 2014).

A függetlenségi követelések azonban nem szűntek a 20. században sem. Forrongások sora tört ki minden jelentősebb kurd kisebbséggel rendelkező államban, gyakran rivális kormányok támogatásával. Törökország kurd lázadásokat fojtott el 1925-ben, 1930-ban és 1937-ben is (Barkey, 2019). A hidegháború alatt a nagyhatalmak helyi fegyveres csoportokat kezdtek felhasználni az úgynevezett proxy háborúkban. Az Egyesült Államok, a Szovjetunió és Irán számos alkalommal élt a kurd nacionalizmussal a saját érdekei előmozdítására, s nyújtott időleges támogatást a kurd ambíciókhoz. A belső viszályok és a támogatás megszűnése azonban folyamatosan gátat vetett a nemzeti törekvéseknek (Hiltermann, 2016).

A Szovjetunió támogatásával 1946-ban megalakult az első független kurd köztársaság Iránban. Egy évvel később, amint Moszkva visszavonta a segítségét, a kezdeményezés összeomlott. Az iraki kurdok két háborút is vívtak a bagdadi kormányzat ellen – az 1960-as, illetve az 1970-es években –, s azokat az iraki–iráni ellentét okán az iráni sah támogatta. A küzdelem ugyancsak kudarcba fulladt, amikor 1975-ben a sah megállapodásra jutott Szaddám Huszeinnel (Barkey, 2019). Az egyezmény az iraki kurd felkelés támogatásának a befejezésére kötelezte az iráni felet, amely így védelem nélkül hagyta a felkelőket (Hiltermann, 2016).

Legutóbb a 2017-es iraki függetlenségi népszavazás okozta a kurd nemzetiségi törekvés újabb törését (Egeresi, 2020). Miután az Iszlám Állam visszaszorította az iraki haderőt Észak-Irak olajban gazdag területeiről és Kirkuk városából, 2014-ben a kurd Pesmerga-harcosoknak sikerült elfoglalniuk a régiót. A sikeres adminisztráció eredményeként a 2017. szeptemberi iraki kurdisztáni népszavazást az elszakadáspártiak nyerték meg. Bagdad azonban nem enged(het)te a terület dezintegrációját, inkább növelte a nyomást az erbíli regionális kormányon, s visszafoglalta Kirkukot. Az Egyesült Államok – a szűk fókuszú terrorizmusellenes céljainak megfelelően – mind a pesmergáknak, mind a kormányzati erőknél nyújtott kiképzést, és felszereléssel látta el őket az Iszlám Állam elleni harcban. Ugyanakkor Washington nagy szerepet játszott a konfliktus utáni iraki alkotmány, benne a kurd autonómia megfogalmazásában is, és a 2003-as intervenció óta jelentős támogatással, kemény és puha hatalmi eszközökkel egyaránt igyekezett fenntartani azt. A kritikus pillanatban azonban az USA Bagdad, azaz Irak területi integritása mellett állt ki, feladva a kurdok ügyét – egy valószínűsíthetően szektáriánus és etnikai feszültségekkel teli konfliktust az új, törékeny iraki kormányzati berendezkedés nem bírt volna el (Collard, 2017).

Ezekhez a példákhoz nem kívánok morális vagy stratégiai értékelést fűzni, de így is megmutatják a rövid távú, műveletiérdek-alapú proxy viszonyrendszerek bizonytalanságát. A felemelkedő és elbukó nemzeti törekvések mögött legtöbbször egy támogató, majd az érdekek változásával gyorsan visszavonuló pártfogó áll. Az USA előszeretettel használ a kurdokéhoz hasonló helyi milíciákat a tőle távol eső háborúban, ahol a tömeges fegyverszállítmányok költsége (és a morális hatása) még mindig csak a töredéke annak, amit csapatok odavezénylése jelentene. Bár a kapcsolat a közös érdekek mentén alakul ki, egyoldalú függőséget eredményez. A proxy a szponzor rendelkezésére bocsátja a stratégiai erősségét, a legtöbbször valamilyen nagyobb, az együttműködésen túlmutató kompenzációt vár a fáradalmáiért, azaz egy későbbi teljesítés reményében vállal kockázatot. Ugyanakkor a nagyhatalmaknak szélesebb skálán mozognak a lehetőségeik, még abban az esetben is, ha az őket képviselő helyi erők kudarcot is vallanak – tehát a proxyk stratégiai súlya jelentős, de nem sorsdöntő: kibillenthetik a műveleti mérleg nyelvét, de a stratégiai állást ritkán fordítják meg.

Mindezek ellenére a proxy nem csupán tétlen elszenvedője e hatalmi helyzeteknek, hanem gyakran a kezdeményezője is, és független döntéshozatalra képes. Kisebbségi vezetők szintén hasznát vehetik a nemzetközi támogatásnak a saját érdekeik eléréséhez, de ezzel hosszú távú kockázatot vállalnak. Habár egy nagyhatalom és a helyi képviselőjének együttműködése kölcsönösen előnyös stratégiai felállásnak tűnhet, hosszabb távon a proxy csak veszíthet, de semmiképpen sem nyerhet – legalábbis a történelmi példák ezt mutatják.

A limitált stratégiai alternatíváik közül a kurd vezetők sokszor maguk vállalkoztak a proxy szerepére. 1958-ban például a Szovjetunió megkötötte az iraki kurdokat,



stratégiaileg támogatva a nemzeti felszabadító mozgalmukat. A szovjeteknek való kitettségük erős lap volt a kurdok kezében az Egyesült Államokkal folytatott egyezkedés során. Musztafa Barzáni, az iraki Kurd Demokrata Párt (KDP) alapítója a szovjet befolyás elleni bástya szerepében tetszelgett, hogy az USA pártfogását megszerezze Bagdad ellen. Azzal fenyegetőzött, hogy a szovjetek pártjára áll, ha Washington nem segíti a függetlenségi erőfeszítéseit. Az 1975-ös iraki–iráni tárgyalások során Barzáni hozzáférést ajánlott a Kirkuk körüli olajmezőkhöz a Szaddám elleni amerikai katonai védelemért cserében. A CIA fegyverszállítmányokat küldött a szakadár régióba a baathista kormány gyengítése érdekében, de az eszkalálódó felkelés megegyezésre kényszerítette Szaddámot a sahhal, ami semlegesítette a lázadást (Hiltermann, 2016).

A történelmi példák azt mutatják, hogy – a saját politikai érdekeiket szem előtt tartva – a kurd vezetés a stratégiai kommunikációjában gyakran készséges proxyként tüntette fel magát, és önszántából vett részt a kooptációban. Kurd politikai vezetők Törökországban, Szíriában és Irakban előszeretettel állnak ki demokratikus és humanitárius elvekért, hogy magukra vonják a nemzetközi figyelmet, és így több támogatást kapjanak. A történelem során felhalmozott stratégiai tapasztalat és erős lobbirendszer elősegítette a megbízható kurd védelmi erők felállítását, és elnyerte a nyugati közvélemény szimpátiáját. A kurdok igen aktív szerepet vállaltak az Iszlám Állam elleni küzdelemben is, hogy a politikai céljaikhoz megnyerjék az Egyesült Államok és az Európai Unió támogatását (Kaya és Whiting, 2017).

A terrorszervezet elleni harc során hozott áldozataikért cserében a kurd csoportok hiába reméltek nemzetközi támogatást a demokratikus önrendelkezésük kivívásához. A történelem tanulsága, hogy az államhatalmak csak katonailag támogatják a kurdokat, a politikai céljaikban már nem. Bár a helyi és a globális kontextus átalakult a közel-keleti geopolitikában, a mintázat nagyvonalakban folytatódik: erőszakos szélsőséges elemek jelennek meg, rivális világhatalmak avatkoznak be komplex regionális biztonságpolitikai helyzetekbe, és a helyi erők a közös érdekek mentén önvédelemből vagy nagyobb politikai jutalom reményében lelkesen csatlakoznak a harchoz.

Esettanulmány: megosztottság és együttműködés Szíriában

Az „arab tavasz” eseményei az egyesítés helyett előhozták a kurd elemek eltérő érdekeit, és mindegyikük számára lehetőséget nyitottak arra, hogy a saját elképzeléseiknek megfelelően haladjanak az önrendelkezés felé. A kurdok közötti versengés megmutatkozik a szomszédos államok befolyásolásában és a nemzeti kormányokkal való viszony alakításában. A háború következtében a török és a szíriai kurdok érdekei összetartanak, míg az irakiakéi távolodnak azokétól. Ez utóbbiak alapvető célja a teljes függetlenedés – ezt támasztja alá a 2017-es referendum, valamint Erbil szervezett területi adminisztrációja és határozott politikai megnyilvánulásai. Törökországban és

Szíriában azonban inkább egy föderális felállásban megvalósuló kurd önállóság a cél. A két, eltérő célt követő oldal – a gazdasági kapcsolatok ellenére – nyíltan kritizálja a másik politikai pozícióját, ha a saját érdekei úgy kívánják. Bár a konfliktus mind a négy nemzetállamban fellendítette a nemzetiségi identitást, a politikai dinamikák felülírják a nemzetiségi szolidaritást: a történelmi heterogenitás és az eltérő politikai víziók következtében az egységes kurd identitás kialakulása továbbra sem valószínű (Kaya és Whiting, 2017).

A szíriai kurdoknak az „arab tavasz” utáni helyzete megfelelő példa a Brubaker (2002) szerinti csoportidentitás sokféleségének és összetettségének: jól szemlélteti a nemzetiségi csoporton belüli szervek, érdekek, viszonyok és ellentétek fontosságát, valamint a belső konfliktusoknak a nemzeti törekvések sikertelenségében betöltött szerepét.

1. táblázat
Kurd aktorok és céljaik

Politikai szereplő	Terület	Vezető	Szövetségesek	Célok
Kurdisztáni Munkáspárt (PKK)	Délkelet-Törökország	Abdullah Öcalan	PYD	Demokratikus konföderalizmus, autonómia
Demokratikus Unió Pártja (PYD)	Rozsava, Szíria	Anwar Muszlim, Aysa Hisszo	PKK	Regionális autonómia
Kurd Népvédelmi Egységek (YPG/YPJ)	Rozsava, Szíria	Sziban Hamo	PKK, pesmergák	Rozsava védelme
Kurdisztáni Nemzeti Tanács (KNC)	Rozsava, Szíria	Ibrahim Biro	KDP, Törökország	Liberális nemzetépítés
Szíriai Demokratikus Erők (SDF)	Rozsava, Szíria	Mazlúm Abdi	Nemzetközi koalíció	Rozsava megtartása, harc az Iszlám Állam ellen
Kurd Demokrata Párt (KDP)	Iraki Kurdisztán, Észak-Irak	Maszúd Barzáni	Izrael, török gazdasági szálak	Független Iraki Kurdisztán

Kurdok dominálják a három észak- és kelet-szíriai kantont, Afrínt, Kobanét és Dzsazirát, amelyek együtt Rozsava néven kerültek be a köztudatba. A vezető szervezet a Demokratikus Unió Pártja (PYD), amely az önrendelkezés megvalósításán munkálkodik, és igyekszik fenntartani a hatalmát az autonóm régió felett. A PYD katonai szárnya, a Kurd Népvédelmi Egységek (YPG), illetve annak különleges alakulata, a Női Védelmi Egységek (YPJ) demokratikus szervezeti elemekkel felépített, viszonylag jól működő védelmi erők (Stein és Foley, 2016).

A kurdok és a szíriai kormányzat viszonyát történelmileg is feszültség jellemzi. Damaszkusz 1962-ben mintegy 120 ezer kurdot fosztott meg az állampolgárságától.

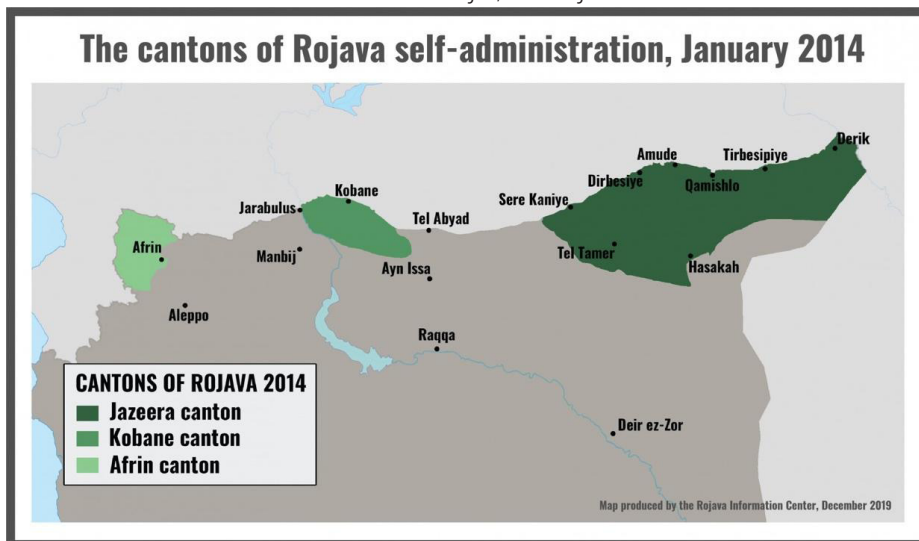


Azok, akik nem tudták bizonyítani, hogy 1945 előtt is szíriai lakhellyel rendelkeztek, vagy nem vettek részt a népszámláláson, elveszítették az állampolgárságukat, és hontalaná váltak, ami lehetetlenné tette számukra az utazást, a szavazást, a tulajdonlást és a házasságot is (Abdulla *et al.*, 2017). A kormány betiltotta a kurd nyelv tanítását és tanulását, s szigorította a tulajdonjogokat, továbbá elhanyagolta és gazdaságilag tudatosan perifériára szorította a kurd térségeket (Barkey, 2019).

Az 1990-es években az Aszad-rezsim nem ellenezte a törökországi szakadár szervezet, a Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) szíriai területeken történő működését, ahonnan törökországi célpontok ellen hajtottak végre merényleteket. 2003-ban viszont, amikor Damaszkusz és Ankara közeledni kezdett egymáshoz, Szíria betiltotta a PKK-t. A PYD akkor alakult meg pártként, a PKK szíriai maradványaiból (Thornton, 2015). A nemzeti kisebbségpolitikákat a regionális dinamikák és érdekek alakították, transznacionalizálva a kurd ügyet.

A 2011-es polgárháború kitörésekor a szíriai kormányzat mérsékelte a kurdokkal kapcsolatos politikáját, hogy elkerülje a nyílt konfrontációt, s inkább állampolgárságot ajánlott fel az addig hivatalosan hontalan népességnek. Ahogy azonban az államhatalom meggyengült, és visszavonult a Törökországgal határos területekről, a PYD kihasználta a vákuumot, és átvette az irányítást, 2012-ben pedig kikiáltotta Rozsava önállóságát. Mivel a PYD kétes kapcsolatokat ápolt az Aszad-rezsimmel, nem minden kurd párt látta szívesen a hatalomátvételét, amelyet az ellenzék elítélt, és a kormánytól való hivatalos elszakadást követelt (Norberg, 2019).

1. ábra²
Rozsava kantonjai, 2014. január



2 Forrás: *Rojava Information Center*, 2019a.

A YPG és a török Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) közötti kapocs mélysége és pontos tartalma továbbra is vitatott. A PKK-t Abdullah Öcalan alapította 1974-ben, marxista ideológiákra alapozva, aki egy független Kurdisztánt képzelt el Délkelet-Törökországban. A jogfosztott kurdok jogaiért és önállóságáért fellépő párt hamar követőkre talált. A PKK terrorista jellegű hadjáratot indított a török kormány ellen: nem rettent vissza a bombamerényletektől, az emberrablástól, civilek és turisták támadásától sem (START, 2015). A török–kurd konfliktus legalább negyvenezzer, többségében kurd áldozatot követelt napjainkig (Abdulla et al., 2017).

A PYD elismeri Öcalan ideológiai iránymutatását. Bár a törökök 1999-ben bebörtönözték, ő maradt a kurd politikai törekvések vezéralakja. A demokratikus konföderalizmusról – vagyis a kurd nemzetiségnek az önállóság és végső soron a nemzetállam megvalósítása érdekében történő felszabadításáról és demokratizálásáról – szóló tézise meghatározza a kurd nacionalista elképzeléseket (Öcalan, 2011). A PKK–YPG-kapcsolat szorosságát bizonyítják azok a kurd harcosok, akik Törökországból, Irakból és Iránból utaztak Szíriába, hogy csatlakozzanak a YPG-hez. Egyikük így nyilatkozott: „Egyszer PKK-s vagyok, máskor PJAK-s [a PKK iráni partnere], néha YPG-s. Nem igazán számít, [hiszen] mindegyik a PKK tagja” (Stein és Foley, 2016). A Rozsavában mind a mai napig jóformán minden második sarkon látható Öcalan-plakát nem segíti a bizalomépítést sem Törökországgal, sem a helyi arab és más etnikumú népességgel (Szalai, 2019a).

Az Egyesült Államok, illetve az általa vezetett koalíció hivatalos katonai partnere a Szíriai Demokratikus Erők (SDF), egy militáns ernyőszervezet, amelybe beletartoznak a YPG mellett arab és asszír harcosok is. Amikor 2014-ben az Iszlám Állam megjelent a hadszíntéren, az iraki és a szíriai kurd közösségek támogatókra leltek a koalícióban. Minden fél érdeke az volt, hogy meggátolják az Iszlám Állam előretörését a kurd területeken, és megvédjék a népességet a terrorfenyegetettségétől. Az iraki pesmergák és a YPG értékes szövetségeseivé váltak az ISIS-ellenes koalíciónak (Hiltermann, 2018b).

A Pentagon 2015-ben kezdte el támogatni a YPG-t és a YPJ-t az SDF-en keresztül, hogy azok helyzeti előnyét kihasználja az Iszlám Állam ellen – miután korábban hiába próbálkozott hasonlóképpen a szíriai ellenzéki erőkkel. Az amerikai kiképzők munkáját és a Pentagon által az SDF-nek küldött fegyverek (többek között rakéták, harckocsik és aknavető) alkalmazását az ISIS elleni küldetésre korlátozták (Ali, Wroughton és Landay, 2018; Mitchell, 2017). A koalíciós légi támogatás elengedhetetlen volt a kurd erők szárazföldi sikereihez: a légi fedezet alatt a YPG harcosai előre tudtak nyomulni, és a felderítői információkat továbbíthatták a koalíciónak az ISIS-célpontok beméréséhez (De Luce, 2015).

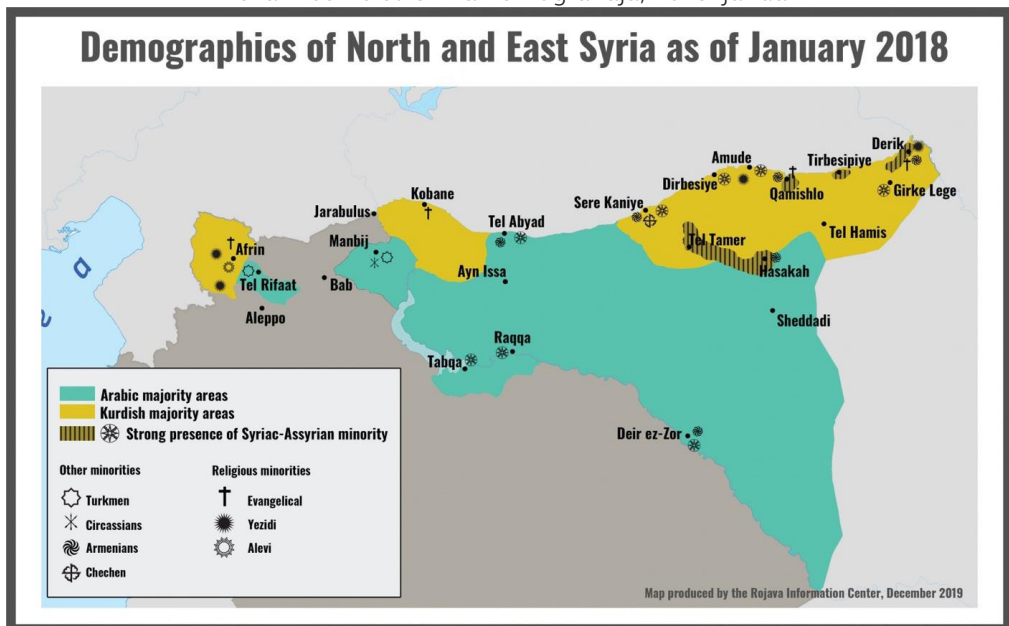
Az SDF koalíciós segítséggel 2018-tól a maradék területeket is felszabadította a dzsihadista uralom alól. Bár az Iszlám Állam jelentette fenyegetés a szervezet transznacionális hálózata miatt nem szűnt meg, a beavatkozás révén sikerült felszámolni a magszervezet területbirtoklási kapacitását (Orosz, Szalai és Wagner, 2019). Az USA, a



kurd belső viszályokra és a török–kurd ellentétekre való tekintettel, igyekezett a YPG-nek az SDF-ben játszott szerepét tompítani (Cook, 2018). Az SDF-nek kezdetben nem volt tagja a YPG, mert a Szíriai Demokratikus Erők a kurdok iránti elfogultság látszatának elkerülése érdekében az arab és más, nem kurd milíciákkal való egyeztetést hangsúlyozta (Norberg, 2019).

A koalíciós szövetség, a kiképzés és a fegyverszállítványok segítségével a Pesmerga és a YPG gerillacsapatból képzett félkatonai haderővé fejlődött (Bender, 2014). Az erőfeszítéseikért cserében a szíriai kurd csoportok nemzetközi támogatást reméltek a régi vágyuk, a demokratikus önrendelkezés eléréséhez – ismét sikertelenül (Hiltermann, 2018b). Az ISIS elleni harc szűk keresztmetszetnek bizonyult az Egyesült Államok – mint fő szponzor – és a kurdok érdekrendszereiben. Washington a szíriai konfliktusban akkoriban az Iszlám Állam visszaszorítására koncentrált, így nem állt sem érdekében, sem szándékában, sem módjában a szíriai kurdoknak az azon túlmutató törekvései mellett elköteleződni. Amikor Rozsavának szélesebb körű politikai pártfogásra lett volna szüksége, az USA beszüntette az addigi támogatást, kiszolgáltatva ezzel a szíriai kurdokat a török agresszióknak.

2. ábra³
Észak- és Kelet-Szíria demográfiája, 2018. január



A PKK ambíciói jó indokot jelentenek Törökország számára ahhoz, hogy harcoljon mindenféle határ menti kurd erő felvonulása ellen, mivel az bázist nyújthat a PKK-nak

3 Forrás: *Rojava Information Center*, 2019b.

a törökországi támadások tervezéséhez. Ankara a PYD politikai működését a PKK-éval egyenértékűnek, tehát nemzetbiztonsági fenyegetésnek látja. Így a NATO-tagállam Törökország az USA egyik szövetségesét, a YPG-t egy nemzetközileg listázott terrorszervezettel, a PKK-val azonosítja (Stein és Foley, 2016). Ankarának a PYD-val szembeni ellenszenve olyan nagy mértékű, hogy inkább tolerált dzsihadista győzelmeket, mint a YPG katonai sikereit (Thornton, 2015). Míg Törökország a PKK–YPG-narratívát használja a PYD ellen, a YPG szerint Ankara olyan szélsőséges dzsihadista csoportokat támogat, mint az Iszlám Állam és a Haját Tahrír as-Sám (Van Wilgenburg, 2020a).

Bár az Egyesült Államok csapatkivonása – amelynek terve 2018 decemberében merült fel, és 2019 októberében valósult meg – nem volt meglepő lépés, Rózsava törékeny önellátó berendezkedését kiszolgáltatta az egyik legnagyobb modern hadseregnek. Egy határ menti biztonsági zóna kialakításának örve alatt a török hadsereg 2019. október 9-én indította meg a Béke Forrása hadműveletet. Az intervenciót két korábbi, az Euf-rátesz Pajzsa (2016) és az Olajfaág (2018) művelet előzte meg. Ez utóbbi során, 2018 márciusában a török csapatok elfoglalták a kurd fennhatóság alatt álló Afrín városát, s kiűzték onnan a YPG mellett körülbelül kétszáz ezer helyi kurdot. A török kormány ezt követően is gyakran felhívta a figyelmet a biztonsági szükségleteire és az újabb beavatkozás elkerülhetlenségére (Egeresi, 2020).

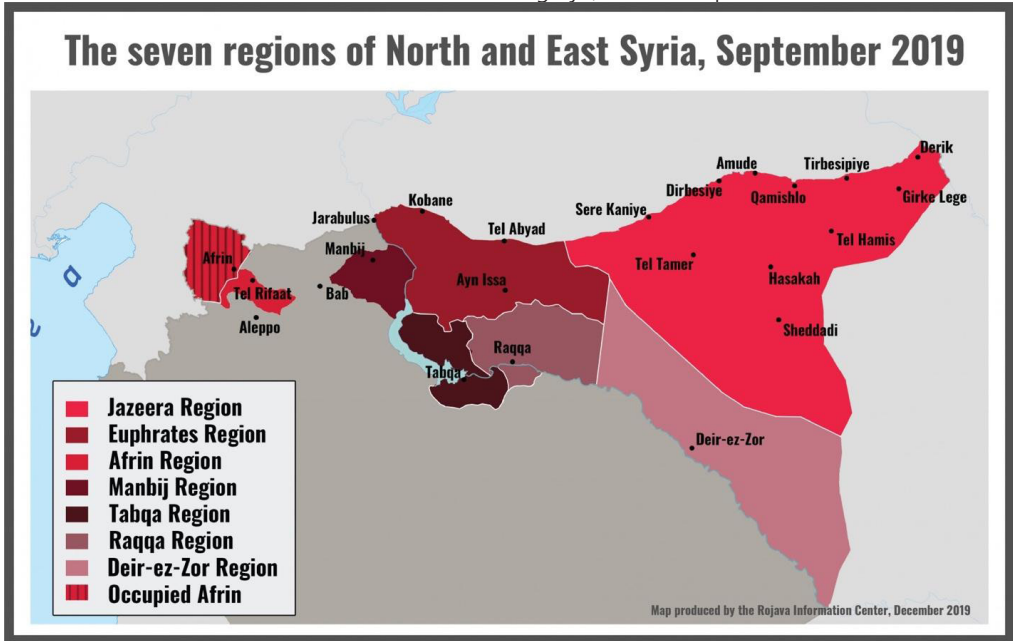
A Béke Forrása során benyomult török csapatok meg is szálltak néhány ezer négyzetkilométert a határ mentén, a frontvonalak pedig december elejére megszilárdultak (*Rojava Information Center*, 2020). Az offenzívára Erdoğan napokkal az után adta ki a parancsot, hogy Washington értesült az előkészületekről, és bár hivatalosan nem hagyta jóvá az akciót, a helyszínre csoportosított át ötven-száz főből álló, a különleges műveleti erőkhöz tartozó egységet, hogy megtisztítsák a határterületet a török offenzíva előtt (Snow, 2019). Valószínű, hogy az amerikai csapatok pusztá jelenléte elég lett volna a török vagy a korábbi szíriai intervenciók megelőzéséhez vagy feltartóztatásához. A térség kormányai ellenségesek Rózsava kurd nemzeti törekvéseivel szemben, de a nagyhatalmakra sem számíthatnak (Egeresi, 2020).

Az átpozícionálás és a háború kiszolgáltatta a szíriai kurdokat a török és szíriai kormánynak. Orosz csapatok vették át azonnal a kiürített amerikai pozíciókat, kitöltve a hatalmi vákuumot (Troianovski és Kingsley, 2019). Oroszország Aszad szövetségeseként továbbra is igyekszik megszilárdítani a pozícióját Észak- és Kelet-Szíriában (*Rojava Information Center*, 2020). Hogy biztosítsák a védelmüket az USA kivonulása esetére, a rózsavai kurdok már 2018 nyarán delegációt küldtek Damaszkuszba, hogy a háború utáni rendezésről tárgyaljanak. A Szíria centralizációjával és az északi olajmezőkből befolyó bevételek megosztásával kapcsolatos álláspontok azonban továbbra sem közeledtek. Az Aszad–rezsimnek, Oroszországgal (és Iránnal) az oldalán, azóta sem sürgős a rendezés (Hiltermann, 2018a).



3. ábra⁴

Észak- és Kelet-Szíria hét régiója, 2019. szeptember



A belső megosztottság tovább gyengíti a szíriai kurdok helyzetét. Noha a PYD dominálja a rozsavai politikát, riválisra talált az iraki kurdok támogatásával 2011-ben létrejött, több kisebb frakciót tömörítő Kurdisztáni Nemzeti Tanácsban (KNC). A két párt a háború kezdete óta fegyveres harcban áll egymással. 2012-ben Maszúd Barzáni, az iraki Kurdisztáni Regionális Kormány elnöke és a KDP vezetője próbálta meg mediálni a kiegyezést. A fegyverletétel – és vele a PKK-tól történő elszakadás – rendezte volna a Törökországgal való viszonyt is. A YPG szervezettsége és hatékonysága azonban világossá tette az erőviszonyok kiegyensúlyozatlanságát, és megakadályozta a Barzáni által támogatott KNC megerősödését (Egeresi, 2020). Másrészt viszont a belülről megosztott KNC-nek stabilabb a külpolitikai helyzete, ugyanis – a PYD-vel ellentétben – szoros kapcsolatot ápol iraki és törökországi csoportokkal, valamint a Törökországba menekült szíriai ellenzékkel (*International Crisis Group*, 2013).

A Béke Forrása hadműveletet követően, 2019 novemberétől a PYD és a KNC tárgyalásokba kezdett a nagyobb egység érdekében, és több kétoldalú szimbolikus lépést is tettek az enyhülés felé. A folyamatot azonban ismétlődő konfrontáció szakítja meg (Van Wilgenburg, 2020a). Mindkét fél azt szeretné, ha a kurd nemzeti, kulturális és politikai jogok, valamint a szíriai kurdok őshonos népcsoportként történő elismerése a szíriai

⁴ Forrás: *Rojava Information Center*, 2019c.

alkotmányba is bekerülne. A felek a menekültek és a lakóhelyük elhagyására kényszerült személyek visszatelepítésének a kérdésében is egyetértének. 2020 májusában titkos találkozókra került sor, amelyek célja egy autonóm adminisztráció megszületésének az előkészítése volt, amely az ENSZ vezette genfi béketárgyalásokra is képviselőket küldhet (Hassib, 2020). Végül nemrég huszonöt észak-szíriai párt és mozgalom hozott létre egy politikai ernyőszervezetet, a Kurd Nemzeti Egység Pártot, amely közös projekteket, találkozókat szervez, hogy támogassa a kurd egységkezdeményezést (Van Wilgenburg, 2020b).

Legújabbán az SDF, a koalíciós eredetű paramilitáris gyűjtőszervezet politikai ága indítványozott egy olyan nemzeti kezdeményezést, amely igyekszik megbékíteni a feleket, hogy azok megtárgyalhassák a nemzeti egység alapelveit, és előremozdítsák a nemzetet a történelmileg válságos időkben. „A kurdok végre felébredtek álmukból, és rájöttek, hogy megosztottak” – írta egy kurd aktivista a közösségi médián (Ibrahim, 2020). Kérdéses azonban, hogy a hosszú nyúlt ébredés után beteljesül-e a nemzeti önrendelkezés álma. A siker a magas tét ellenére sem garantált, tekintve a feszült politikai relációkat és az évek óta tartó viszályt mind a médiában, mind a harctéren.

Következtetések

A történeti áttekintésből kiderül, hogy a kurd nemzeti törekvések megerősödése valószínűtlen, a kurd pártok a jövőben is a proxy szerepébe szorultak be, még hozzá két okból is. Egyrészt a kurdok egymás közt és belsőleg is megosztottak, így nem várható egy esetleges egységes nemzetállami eszményképről történő megegyezés. Közös terület, múlt és társadalmi dinamikák nélkül, illetve eltérő nemzeti viszonyok, célok és kihívások mellett elképzelhetetlen egy kurd nemzeti összefogás és nemzetállam létrejötte. Ugyanakkor az egyes államokon belül szétszórta területeken élő kurd csoportok sem alkotnak homogén egységet, hanem érdekeik és értékeik alapján pártokba, szervezetekbe és mozgalmakba szerveződnek, amelyek egymás közti viszonya határozza meg a saját működésüket (Brubaker, 2002; Makdisi, 2000). A regionális, valamint a rivális (nagy)hatalmakhoz fűződő szövvényes kapcsolataik és az azokból eredő egymás közti ellentéteik így gátat szabnak a kurd kisebbségek politikai egységének, ahogy a szíriai példa is mutatja.

Szíriában a belső törésvonal a nemzeti mozgalom szíve-lelke körül alakult ki. A KNC és a PYD regionális pártfogói – a KDP, illetve a PKK – a kurd nacionalizmus két fő modelljét és a regionális szövetségshálózatok konkurens paradigmáját képviselik (*International Crisis Group*, 2013). Maszúd Barzáni (KDP) elképzelése (Musztafa Barzáni nyomán) a kláni, törzsi rendről az államhatalom felé történő átállás, liberális nemzeti elvek mentén. Ezzel szemben Öcalan eszméi (PKK) a marxizmuson alapulnak, amely szerint egy tágabb állami keret részeként decentralizált kantonok irányíthatják a városokat.



A törésvonal nagyban befolyásolta a kurd pártoknak a szíriai forradalomban vállalt szerepét, továbbá a polgárháború felerősítette a kurd belső ellentéteket (Ibrahim, 2020).

A proxy szerepet feltételezi másrészt az is, hogy a folyamatos nagyhatalmi kooptáció sorozatosan visszaveti a kurd nacionalista fejlődést. A lelkesen várt külső támogatók újra és újra felhasználják a kurd erőket, ami katonailag előnyös ugyan, ám politikailag zsákutca – ahogy az legutóbb látható volt az Egyesült Államok és a szíriai kurd erők együttműködésének a példáján. Az eredetileg biztonsági, védelmi célokra koncentrált együttműködéstől a kurdok mindhiába várták, hogy abból politikai, diplomáciai partnerség váljon. A korlátozott közös érdekek mentén kiépített tranzakciós viszony nem tekinthető hosszú távon kölcsönösen jövedelmező és megbízható stratégiai szövetségnek, a rövid távú, opportunista együttműködés pedig rombolja mindkét fél hitelességét.

Mindezek ellenére valószínűsíthető, hogy egy jövőbeni hasonló helyzetben, erőszakos szélsőségesség vagy más biztonsági fenyegetettség esetén a kurdok nem utasítanák vissza a nemzetközi támogatást, ha önállóan nem képesek azt elhárítani. Elképzelhető azonban, hogy a jövőben a kurd – és más – proxyk instrumentalizálásához nagyobb körültekintésre és a tágabb politikai célok figyelembevételére lesz szükség. A sorozatos csalódások csorbíthatják a nagyhatalmak, különösen az USA hitelességét, más nyugati hatalmak pedig, mint például az EU, nincsenek is jelen a színtéren. A kivonulás küszöbén Rózsava alternatívaként a központi szíriai kormány és Oroszország felé kezdett fordulni. A szíriai aktorok közti szövetség esélytelensége és a kurd proxy elvesztése geopolitikai csapás a koalíciónak, és jól mutatja az instrumentális viszony kiszámíthatatlanságát és megbízhatatlanságát. A tisztán érdekalapú kapcsolat természetes velejárója, hogy az az érdekek változásával könnyen felbomlik. Ez felelőtlen, kétes baráttá teszi mindkét felet; egy stabil stratégiai-politikai szövetséghez viszont elengedhetetlen a bizalom.

Egy hosszú távú külpolitikai stratégiai partnerség pedig az iraki és a szíriai kurd nemzetépítést is elősegítené, mivel mindegyik elérésére csak politikai, tárgyalásos úton van lehetőségük. Politikai folyamatok és megállapodás nélkül a törekvésük megreked az elméleti szinten. Az Egyesült Államok, de Oroszország és a regionális hatalmak sem engednének egy szakadár háborút kibontakozni Irakban vagy Szíriában. Amíg a nagyhatalmak a nemzetállami területi integritást és a centralizációt priorizálják, addig az egyes kurd autonómia- és függetlenségi törekvések nem tudnak kiteljesedni.

Mindazonáltal egy Szírián belüli, a kurdok és az Aszad-rezsim közti (valószínűleg, de pragmatikus) megegyezés – annak ellenére, hogy szembemegy a nyugati érdekekkel – talán jobban szolgálja a kurd önrendelkezési ambíciókat, mint az amerikai pártfogás. Amennyiben Rózsava célja a regionális autonómia és biztonság megteremtése egy föderális Szírián belül, ahol kivirágozhat az alulról épülő közvetlen demokratikus modell, azt talán a legjobb lenne a központi kormányzattal egyeztetnie egy külső, visszavonulóban lévő nagyhatalom helyett (Kaya és Whiting, 2017). Az eddigi tárgyalásokból azonban az látszik, hogy az Aszad-kormány nem mutat hajlandóságot a szíriai állam

berendezkedésének a decentralizálására, s ezzel a szíriai kurd autonómiához vezető út első lépésére.

A kurdoknak nincsenek összefüggő területeik (még Szírián belül sem), nincs önálló haderejük, erős politikai vezetésük, nemzeti víziójuk és megbízható külső támogatójuk. Vannak viszont rivalizáló politikai pártjaik, össze nem egyeztethető külső viszonyrendszerek, állami és nem állami aktorok okozta biztonsági fenyegetettségeik, és rövid távú nagyhatalmi együttműködésre való hajlandóságuk egy felfordult Közel-Keleten. Ilyen eszköztárral és az „arab tavasz” óta tapasztalható térségbeli körülmények között nagyon kicsi az esélye a nemzeti törekvések erősödésének. Valószínűsíthető tehát, hogy a kurdok a közeljövőben sem lesznek proxyknál nagyobb játékosok a közel-keleti geopolitikában.

Irodalomjegyzék

- Ali, Idrees, Wroughton, Lesley és Landay, Jonathan (2018). Exclusive: U.S. Commanders Recommend Letting Kurdish Fighters in Syria Keep Weapons. *Reuters*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-usa-exclusive/exclusive-u-s-commanders-recommend-letting-kurdish-fighters-in-syria-keep-weapons-idUSKCN10R10D>.
- Abdulla, Namoo, Barkey, Henri, Cook, Steven A. és O'Sullivan, Meghan L. (2017). The Time of the Kurds. *Council on Foreign Relations*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.cfr.org/interactives/time-kurds#!/time-kurds>.
- Barkey, Henri J. (2019). The Kurdish Awakening: Unity, Betrayal, and the Future of the Middle East. *Foreign Affairs*, March/April 2019.
- Bender, Jeremy (2014). ISIS Is Gaining Territory, but the Kurds Still Have Iraq's most Experienced and Motivated Army. *Business Insider*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.businessinsider.com/why-kurdish-troops-in-iraq-are-so-effective-2014-6>.
- Brubaker, Rogers (2002). Ethnicity Without Groups. *European Journal of Sociology*, 43(2), 163–89.
- Collard, Rebecca (2017). Kurds Feel Twice Betrayed as Iraqi Forces Take Disputed Kirkuk. *Time*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <http://time.com/4984979/kurds-kirkuk-iraq-peshmerga/>.
- Cook, Steven A. (2018). Turkey Is Lying About Fighting ISIS. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://foreignpolicy.com/2018/12/28/turkey-is-lying-about-fighting-isis/>.
- De Luce, Dan (2015). In New Airstrike Plan, U.S. Scales back Ambitions for Syrian Rebels. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://foreignpolicy.com/2015/09/15/exclusive-in-new-plan-to-guide-airstrikes-u-s-scales-back-ambitions-for-syrian-rebels/>.
- Egeresi Zoltán (2020). Törökország konfliktusa az észak-szíriai kurdokkal. *Külügyi és Külgazdasági Intézet*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/01/11_KKI-elemzes_TUR-SYR_Egeresi_20200127.pdf.



- Gunter, Michael M. (2016). *The Kurds: A Modern History*. Princeton, NJ: Markus Wiener Publishers.
- Hassib, Ivan (2020). Syrian Kurdish Parties Resume Talks, in Secret. *Al Monitor*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/04/syria-kurdish-talks-united-states-reconciliation-dispute.html#ixzz6NdczKb8>.
- Hiltermann, Joost (2016). They Were Expendable. *London Review of Books*, 38(22), 25–26. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.lrb.co.uk/v38/n22/joost-hiltermann/they-were-expendable>.
- Hiltermann, Joost (2018a). The Kurds Once Again Face American Abandonment. *The Atlantic*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/syria-kurds-assad-ypg-isis-iraq/569029/>.
- Hiltermann, Joost (2018b). The Kurds: Betrayed Again by Washington. *The Atlantic*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/12/chaos-washington-kurds-stranded/578941/>.
- Ibrahim, Mohammad Abdussattar (2020). The Rivaling Philosophies of Barzani and Ocalan Weigh over Syria's Kurds (Timeline). *Syria Direct*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://syriadirect.org/news/the-rivaling-philosophies-of-barzani-and-ocalan-weigh-over-syrias-kurds-timeline/>.
- International Crisis Group* (2013). Syria's Kurds: A Struggle Within a Struggle. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/syria-s-kurds-struggle-within-struggle>.
- Kaya, Zeynep és Whiting, Matthew (2017). Sowing Division: Kurds in the Syrian War. *Middle East Policy Council*, 14(1). A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.mepc.org/journal/sowing-division-kurds-syrian-war>.
- Makdisi, Ussama (2000). *The Culture of Sectarianism: Community, History and Violence in Nineteenth-Century Ottoman Lebanon*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Mitchell, Ellen (2017). Pentagon 'Taking a Look' at Halting Weapons for Syrian Kurds as Turkey Presses Ban. *The Hill*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 29. <https://thehill.com/policy/defense/362033-pentagon-taking-a-look-at-halting-weapons-for-syrian-kurds-as-turkey-presses>.
- Norberg, Nicholas (2019). U.S. Syria Withdrawal Impact on Kurdish Partners. *Lawfare*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 29. <https://www.lawfareblog.com/us-syria-withdrawal-impact-kurdish-partners>.
- Orosz Anna, Szalai Máté és Wagner Péter (2019). A külföldi harcosok jelentette fenyegetés a „kalifátus” bukását követően (2.) Európai válaszok a hazatérők problémájának kezelésére. *Külügyi és Külgazdasági Intézet*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 29. https://kki.hu/wp-content/uploads/2019/07/35_KKI-Elemzes-OA-SZM-WP-FF2_nn.pdf.
- Öcalan, Abdullah (2011). *Democratic Confederalism*. Shreveport, LA: Transmedia Publishing Ltd.
- Rojava Information Center* (2019a). The Cantons of Rojava Self-Administration, January 2014. A letöltés ideje: 2020. szeptember 29. <https://rojvainformationcenter.com/graphics-and-maps/>.
- Rojava Information Center* (2019b). Demographics of North and East Syria as of January 2018. A letöltés ideje: 2020. szeptember 29. <https://rojvainformationcenter.com/graphics-and-maps/>.

- Rojava Information Center (2019c). The Seven Regions of North and East Syria, September 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 30. <https://rojavainformationcenter.com/graphics-and-maps/>.
- Rojava Information Center (2019d). Turkey's 2019 Invasion of North and East Syria: As It Happened. A letöltés ideje: 2020. június 4. <https://rojavainformationcenter.com/daily-summary/>.
- Romano, David és Gurses, Mehmet (2014). *Conflict, Democratization, and the Kurds in the Middle East*. London: Palgrave Macmillan.
- Snow, Shawn (2019). US Withdrawal in Syria Is Only a Small Number of Special Operators, Says Trump Administration. *AirForce Times*. A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.airforcetimes.com/flashpoints/2019/10/07/how-the-us-troop-withdrawal-from-northern-syria-could-create-an-isis-resurgence/>.
- START (2015). Kurdistan Workers' Party (PKK). A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.start.umd.edu/baad/narratives/kurdistan-workers-party-pkk>.
- Stein, Aaron és Foley, Michelle (2016). The YPG-PKK Connection. *Atlantic Council*. A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-ypg-pkk-connection>.
- Szalai Máté (2019a). Progresszív politikai forradalom a Közel-Keleten, vagy terroristafészek? Körülnéztünk a szíriai kurd autonóm régióban. *Azonnali*. A letöltés ideje: 2020. október 1. https://azonnali.hu/cikk/20190921_progressziv-politikai-forradalom-a-kozel-keleten-vagy-terroristafeszek-korulneztunk-a-sziriai-kurd-autonom-regioban?fbclid=IwAR2B-EVuZyFK_AMVGqB4wwiDCwmsHa_VoBO0XMDwkHuhyeq2HLxJHyV2nPI.
- Szalai Máté (2019b). Európai katonák menthették volna meg a kurd autonómiát, nem a szép szavak. *Azonnali*. A letöltés ideje: 2020. október 1. https://azonnali.hu/cikk/20191020_europai-katonak-menthettek-volna-meg-a-kurd-autonomiat-nem-a-szep-szavak?fbclid=IwAR1Osf4DmG1TI2lvs5mMkoz-Fm0Pf0oT8K_i8mG_-uwQm2wr107zDIwdZb0.
- Thornton, Rod (2015). Problems with Kurds as Proxies Against Islamic State: Insights from the Siege of Kobane. *Small Wars and Insurgencies*, 26(6), 865–885.
- Troianovski, Anton és Kingsley, Patrick (2019). Putin and Erdogan Announce Plan for Northeast Syria, Bolstering Russian Influence. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/europe/erdogan-putin-syria-cease-fire.html>.
- Van Wilgenburg, Wladimir (2020a). Meeting Is Turkey's Attempt to Undermine Kurdish Unity in Syria: PYD. *Kurdistan 24*. A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.kurdistan24.net/en/news/03802cf9-e731-4b01-a7a3-e63e72a03e34>.
- Van Wilgenburg, Wladimir (2020b). Syrian Kurdish Parties form Political Umbrella to Unite Kurds. *Kurdistan 24*. A letöltés ideje: 2020. október 1. <https://www.kurdistan24.net/en/news/9e904679-e90b-42df-ac68-550a50e82a9e>.

Operation Good Neighbor és Izrael szíriaiaknak nyújtott támogatása (2013–2018)

*Operation Good Neighbour and Israeli Assistance
Provided to Syrians over the Golan (2013–2018)*

Paragi Beáta és Papp Lídia

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.03

Összefoglaló: E tanulmány célja annak ismertetése és elemzése, hogy Izrael hogyan és milyen (stratégiai) indíttatásból nyújtott segítséget a Golán-fennsíkon zajló Operation Good Neighbor (2013/2016–2018) keretében szíriai civileknek. Az orvosi, orvosetikai lapokban megjelent tanulmányok az orvos–beteg-kapcsolat különféle etikai dimenzióit vizsgálták, és a nemzetközi humanitárius jog elveinek megfelelő misszióként mutatták be a tevékenységet. Az altruista célok, illetve a humanitárius jelleg ugyanakkor egyértelműen megkérdőjeleződött az évek során. Az elérhető forrásokat elemezve, kutatásunk során arra a kérdésre kerestük a választ, hogy hogyan értelmezhető az egyébként ellenséges izraeli–szíriai viszony tükrében az Operation Good Neighbor művelet. Mi volt annak a politikai célja és szerepe a hivatalos humanitárius retorikán túl? Az eredményeink azt mutatják, hogy Izrael szíriai rászorulóknak nyújtott támogatása névleg humanitárius volt, ám a gyakorlatban bonyolultabb megfontolásokat tükrözött.

Kulcsszavak: Izrael, humanitárius segély, Golán-fennsík, Operation Good Neighbor, szíriai háború

Abstract: *The purpose of this study is to explore the conditions under which Israel offered its assistance to Syrians within the framework of Operation Good Neighbour (OGN, 2013/2016–2018). Writings published in various medical and bioethics journals portray the operation as an altruistic endeavour complying with the principles of international humanitarian assistance. Altruism and humanitarianism, however, have been increasingly doubted/questioned over the years. Having analysed sources available we attempted at answering the question what the OGN meant in light of the hostile Israeli–Syrian relations. Which political objectives and roles were at play on the Israeli side over and beyond its humanitarian rhetoric? Findings show that while OGN was, in essence, of humanitarian nature, the entire operation reflected more complicated concerns.*

Keywords: *Israel, humanitarian assistance, Golan, Operation Good Neighbour, Syrian war*

Bevezetés*

A humanitárius segítségnyújtás közel-keleti történetére és gyakorlatára egyaránt jellemző, hogy az a leggyakrabban ember által okozott katasztrófák hatásainak a mérséklésére történik (Watenpaugh, 2015; Tanielian, 2017). A térségben az örmény népi

* A tanulmány az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból, az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú, „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt keretében jött létre.

idején nyújtottak segítséget első ízben karitatív szervezetek a helyi lakosságnak (Watenpaugh, 2015). A konfliktusokkal azóta is sok esetben együtt jár a társadalmi intézmények szétesése (Naguib és Okkenhaug, 2008), illetve a sokszor országghatárokat is keresztező tömeges menekültáradat (Sassoon, 2009; Chatty, 2010; a témát grafikákkal feldolgozó Brown, 2018; Beaujouan és Rasheed, 2019), s azokat a helyi és a nemzetközi karitatív és humanitárius szervezetek igyekeznek ellensúlyozni. Watenpaugh (2015) azonban az örmények védelmében tett lépéseket elemezve, de az aktualitásokra is utalva azt hangsúlyozta, hogy egy konfliktus esetén történő segítségnyújtás ritkán felel meg a humanitárius jog, illetve segélyezés elveinek (emberiesség, semlegesség, pártatlanság, függetlenség). E tekintetben, úgy tűnik, Izrael szíriai rászorulóknak nyújtott támogatása sem volt kivétel.

Az Izrael által szíriai civileknek nyújtott humanitárius segítség (*Operation Good Neighbor*, a továbbiakban: OGN) nemcsak sok tekintetben szokatlan volt, de társadalomtudományi szempontból feldolgozatlan is. E humanitárius missziót részben a napilapokban, online portálokon megjelent hírek (Gross, 2017; Frantzman, 2017; Keshner, 2017), részben orvosi szakfolyóiratokban közölt tanulmányok (Eisenberg és Benbenishty, 2013; Zarka, Barhoum és Bader, 2014; Glassberg, Bader, Nadler, Benov, Zarka és Kreiss, 2015; Zarka, 2016; Bahouth, Shlaifer, Yitzhak és Glassberg, 2017; Zarka és Lerner, 2017; Flugelman és Barhoum, 2017; Lounsbury és Hetz, 2018; Zarka, Farhat és Gidron, 2018), továbbá az izraeli hadsereg (*Israel Defense Forces*) honlapja (*IDF*, 2017a) és egy, az OGN vezetőjével, Eyal Drorral készült interjú (*World Jewish Congress*, 2019) alapján lehet rekonstruálni. A források alapján izraeli orvosok 2013-tól egy olyan ország lakosságának nyújtottak humanitárius segítséget, amellyel egyébként a zsidó állam az első arab–izraeli háború (1948–1949) óta hadban áll. Noha a segélyezésnek 2016 nyarán műveleti nevet is adtak, vagyis az IDF keretein belül zajlott, az nem klasszikus katonai akció volt. A 2013 és 2016 közötti időszakban izraeli aktorok (civil szervezetek, orvosok, illetve a hadsereg) három módon segítették a szíriai lakosságnak a háború által érintett részét: segélyszállítmányokkal, a szíriaiak Izraelben történő orvosi ellátásával, valamint a határon sátorokban élő menekültek infrastrukturális körülményeinek a javításával (*IDF*, 2017a). Az orvosi, orvosetikai lapokban (*Israel Medical Association Journal*; *The Lancet*; *Bioethics*; *Pediatrics*) megjelent tanulmányok az orvos–beteg-kapcsolat etikai dimenzióit vizsgálva a nemzetközi humanitárius jog elveinek megfelelő misszióként mutatták be a tevékenységet (Zarka *et al.*, 2018).

Az altruista célok, illetve a humanitárius jelleg ugyanakkor egyértelműen megkérdőjeleződött az évek során. Részben a szíriai–izraeli tűzszünet betartását felügyelő ENSZ-misszió, a Golán-fennsíkön állomásozó *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF) megfigyeléseire és jelentéseire (UNDOF, 2014; UNDOF, 2016; UNDOF, 2018) hivatkozva már 2016–2017 folyamán megjelentek olyan külpolitikai írások (Dekel, Boms és Winter, 2016, 72–77. o.; Al-Tamimi, 2017; Jones, 2017; Tsurkov, 2018a; Tsurkov, 2018b;



O'Connor, 2018; Bar'el, 2018; Levy, 2019; *Middle East Eye*, 2020; Moodrick-Even Khen, Boms és Ashraph, 2020, 195. o.), amelyek kezdetben találgatták, majd pedig elemezték, hogy Izrael fegyvereket is juttatott a szíriai felkelőknek ugyanazon a helyszínen, illetve időszakban.

E tanulmány célja annak ismertetése és elemzése, hogy Izrael hogyan és milyen indíttatásból nyújtott segítséget a Golán-fennsíkon északi szomszédjának, Szíriának.¹ Kutatásunk során arra is kerestük a választ, hogy hogyan értelmezhető az egyébként ellenséges izraeli–szíriai viszony tükrében az *Operation Good Neighbor* művelet, és mi volt annak a politikai célja és szerepe a hivatalos humanitárius retorikán túl.

A tanulmány a felépítését tekintve három fő részre osztható. Elsőként röviden ismertetjük Izrael és Szíria kapcsolatát, a Golán-fennsík nemzetközi jogi státuszára, illetve a szíriai háború délnyugat-szíriai humanitárius következményeire fókuszálva. A második fejezetben bemutatjuk az OGN előzményeit, lebonyolítását, illetve a lezárása körülményeit. Végül, a harmadik fejezetben megvizsgáljuk Izrael egyéb megfontolásait, amelyek arra engednek következtetni, hogy az ország szerepvállalása távolról sem pusztán humanitárius segítséget jelentett. Habár indokolt lenne a tágabb kontextus ismertetése, terjedelmi okok miatt éppúgy eltekintünk a szíriai háború lokális, regionális és nemzetközi összefüggéseinek az ismertetésétől (Gazdik, 2012; Gazdik, 2015; Sorenson, 2016; Erlich, 2016; Hinnebusch és Saouli, 2019; Moodrick-Even Khen *et al.*, 2020), mint Izrael és Szíria kapcsolatainak, illetve a Golán-fennsík társadalmi-demográfiai adottságainak a bemutatásától.

A Golán-fennsík jelentősége Izrael és Szíria viszonyában, illetve a szíriai háború humanitárius következményei az ország délnyugati részén

Izrael és Szíria kapcsolata talán az egyik legismertebb jelenlegi ellenséges viszony a világban. A két ország függetlenné válását követő évtizedekben folyamatosak voltak a határviillongások és a nyílt háborúk (1948–1949, 1967, 1973). Az 1974-es csapatsétválasztási egyezményt (*Israel–Syria Disengagement Agreement*) követően a kapcsolatok stabilizálódtak, legalábbis abban az értelemben, hogy azóta nemzetközi békefenntartó erők és egy demilitarizált zóna választja el a két államot. A megállapodás értelmében Izrael visszaadta a korábban elfoglalt területek keleti részét, azonban továbbra is megszállás alatt tartja a Golán-fennsík (a szíriai Kuneitra tartomány) nagyobb, nyugati felét. A két ország elválasztása céljából a fennsíkon kijelöltek egy A

¹ E cikknek az angol nyelvű testvére (jelenleg lektorálás alatt, *Mediterranean Politics*) azt vizsgálja részben empirikus adatok alapján, hogy Marcel Mauss csereként is felfogható ajándékozáselmélete (1925) mennyiben alkalmazható a konkrét esetben, illetve szíriai felkelők milyen módon tudták viszonzni az izraeli segítséget.

és egy B demarkációs vonalat, a közties sávban pedig egy demilitarizált övezetet. Az ENSZ-ütközőzóna, amely észak–déli irányban a Hermon-hegytől (*Dzsabal al-Sheikh*) a Jarmuk-folyóig terjed, és magában foglalja Kuneitra városát is (UN, 1974; *International Crisis Group*, 2018). A területen az UNDOF egysége állomásozik (UN, 1974), a mandátuma rendszeres megújításával, jelenleg mintegy 1250 fővel.

Az izraeli Knesszet 1981-ben megszavazta a Golán-fennsíkra vonatkozó törvényt, amelynek értelmében meghosszabbította az ottani izraeli felügyeletet, vagyis azt Izrael egyoldalúan, Szíria és a nemzetközi közösség elismerése nélkül hozzácsatolta az ország területéhez (*Israel Ministry of Foreign Affairs*, 1981). Bár ennek a legitimitását Damaszkusz következetesen vitatja, a Háfez el-Aszad vezette szíriai kormány és az izraeli fél között az 1990-es években több béketárgyalás is zajlott (*Israel Ministry of Foreign Affairs*, 1999). A számos kísérlet ellenére nem született békemegállapodás, mindazonáltal a két ország kapcsolata viszonylag nyugodt volt. Azonban a szíriai háború kitörése óta, illetve Irán Szíria területén zajló befolyásszerzése miatt ismét feszültté vált a viszonyuk (Dekel *et al.*, 2016; Hanauer, 2016; *International Crisis Group*, 2018).

Izraelnek a szíriai háborúval, illetve az „arab tavasz” következményeként felgyorsult regionális átrendeződéssel kapcsolatos érdekei rendkívül összetettek, amelyeket területi okok miatt nincs lehetőségünk részletezni (Dekel *et al.*, 2016; al-Nashef és Winter, 2016; Al-Tamimi, 2017; Boms, 2020). Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy Izrael kezdetben a kivárási stratégiát választotta, és igyekezett katonai értelemben távol maradni a Szíria területén zajló eseményektől: nem támogatta közvetlenül a Bassár el-Aszad-ellenes csoportokat, ugyanakkor a rezsim mellé sem állt. Egyes izraeli politikai körök Aszad maradása mellett érveltek, hiszen közel negyven éve viszonylagos nyugalom honolt a két ország határán, miután a szíriai elnök – a többi térségbeli autoriter uralkodóhoz hasonlóan – csírájában elfojtotta a szélsőséges iszlamista csoportok felemelkedését. Az izraeli vezetésnek azonban figyelembe kellett vennie, hogy Damaszkusz évtizedek óta fontos szövetségese Iránnak és a Hezbollahnak. Ez utóbbi tény végül annak ellenére is számos, Izrael által Szíriában végrehajtott intervencióhoz vezetett, hogy az ország hadviselő félként hivatalosan éppúgy nem jelent meg, mint más regionális aktorok. Mivel Izraelnek régóta komoly érdekei fűződtek a Golán-fennsík fölötti szuverenitása elismertetéséhez, az Aszad-kormány kezdeti területi veszteségei kedvező helyzetet teremtettek új kapcsolatok létesítésére a Golán-fennsíkon (Dekel *et al.*, 2016).

Izrael 2011 és 2013 között azzal szembesült, hogy az addig az ENSZ-békefenntartók által felügyelt demilitarizált zóna szíriai határa mentén különféle ellenzéki csapatok (erők) szereztek pozíciókat – az Aszad-kormány rovására (Al-Koshak, 2015; Hanauer, 2016; Dekel *et al.*, 2016; Al-Tamimi, 2017). Más szavakkal: az addigi egy szomszéd helyett hirtelen több, egymással is versengő szíriai fegyveres szervezet gyakorolt hatalmat a Golán keleti oldalán, miközben a hivatalos átkelőt lezárták.² 2014 szeptemberében az

2 Az izraeli (*alfa*) és a szíriai (*bravo*) oldalt összekötő Kuneitra átkelőt, amelyet 2014 augusztusa *Operation Good Neighbor*



UNDOF is kénytelen volt átköltözni a tűzszüneti vonal izraeli, azaz „alfa” oldalára, vagyis az eredeti mandátumát csak korlátozottan tudta ellátni.

Az évek óta tartó szíriai háború során több százezren haltak meg, millióknak kellett elhagyniuk az otthonukat, sőt a többjüknek a hazájukat is (OCHA, 2019). Bár a területek döntő többsége visszakerült a kormányerők fennhatósága alá, a háború lezárására tett kísérletek ellenére a konfliktus a mai napig is tart (Hinnebusch és Saouli, 2019; Wagner, 2019). A hazatérés lehetősége a szíriai menekültek milliói számára még mindig komoly akadályokba ütközik (OCHA, 2019). A háború következtében az egészségügyi ellátás szinte teljesen ellehetetlenült az ország területén. 2017-re a Szíriában működő kórházak kétharmada megsemmisült, vagy valamilyen kár érte őket, az orvosok fele elmenekült az országból, mindemellett az ivóvízhez és az alapvető élelmiszerekhez való hozzájutás is korlátozottá vált (Bahouth et al., 2017).

Mivel az izraeli segítségnyújtás egyik legfontosabb eleme éppen a szíriai civilek egészségügyi ellátásában való közreműködés volt, indokolt kitérnünk arra, hogy nem pusztán a háború, illetve az gyógyítási-ellátási kapacitások következménye, hogy Szíria egészségügyi rendszere és a kórházak túlnyomó többsége hosszú évek óta romokban hever. A regnáló kormány haderői és a lázadó csoportok egyaránt célba vették a másik által kontrollált területeket és az ott található egészségügyi intézményeket. Azaz a hadviselő felek stratégiai megfontolásból, célzottan egészségügyi intézmények és dolgozók ellen hajtottak végre (rakéta)támadásokat, megsértve ezzel a nemzetközi humanitárius jogra vonatkozó rendelkezéseket (Sparrow, Foad, Tarakji és Jabbour, 2018). A *Physicians for Human Rights* nevű szervezet információi szerint nem kizárólag az egészségügyi intézmények direkt bombázása, illetve a kórházak működésének az ellehetetlenítése történt a kormány részéről, hanem orvosok, ápolók elrablása, kínzása, illetve kivégzése is (Physicians for Human Rights, 2017). A nemzetközi humanitárius jog értelmében a háborúk során különös védelmet élveznek a sebesülteket ellátó egészségügyi szakemberek, illetve létesítmények, továbbá kifejezetten tiltott a civilek és az orvosi ellátásban részesülő sebesültek ellen irányuló támadás.³

A háború elején a legfontosabb frontnak a Golán-fennsíkhöz közel eső Dara'a tartomány számított, ahonnan gyakorlatilag a felkelés kiindult.⁴ A kormányellenes erők már a polgárháború kezdetekor átvették az irányítást a tartomány több, stratégiai fontos-

óta nem használták, 2018. október 15-én nyitották újra. Az átkelő hétköznapi működését, illetve a határ két oldalán élő drúz közösségek szempontjából betöltött jelentőségét a „Szíriai menyasszony” című izraeli film mutatja be (rendezte: Eran Riklis).

3 A szándékosan egészségügyi intézmények és dolgozók ellen indított offenzíva, illetve az annak elkerülése érdekében teendő erőfeszítések elmulasztása potenciálisan háborús bűncselekménynek minősül (*Physicians for Human Rights*, 2017).

4 A tartomány elsősorban szunniták által lakott terület, s mindössze 100 km-re található a fővárostól, Damaszkusztól; Jordániával, valamint az izraeli és az ENSZ-erők által ellenőrzött határszakaszon lévő Kuneitra (Quneitra) provinciával is határos, és Szíria egyik meghatározó főútvonala szeli át.

ságú színtere felett. 2012-től az an-Nuszra Front, a Haját Tahrír as-Sám, valamint a *Free Syrian Army* (Szabad Szíriai Hadsereg, FSA) katonái is megjelentek a térségben, és fokozatosan egyre több területet sikerült az ellenőrzésük alá vonniuk. 2014 nyarára már Kuneitra és a Golán-fennsíkon található határátkelőhely is az FSA ellenőrzése alá tartozott (Al-Koshak, 2015).

A Kuneitrával szomszédos Dara'a a háború kitörését megelőzően körülbelül 200 ezer ember lakóhelye volt. A létszámuk azonban néhány éven belül jelentősen nőtt, mivel az elhúzódó háború következményeként belső menekültek (*internally displaced people*, IDP) tömegével érkeztek az UNDOF által felügyelt szeparációs vonalhoz közel eső területekre, akik a sátozó táborokban abban reménykedtek, hogy az ENSZ és Izrael közelsége valamiféle védelmet kínál számukra (Doocy, Lyles, Delbiso és Robinson, 2015; *International Crisis Group*, 2018, 4–5. o.). Az OCHA jelentései szerint az izraeli és a jordániai határ közelében letelepült belső menekültek élet- és lakhatási körülményei rendkívül rosszak voltak: az ivóvízhez való hozzájutásuk korlátozott volt, a sivatag szeszélyes időjárás körülményi megviselték őket, és tulajdonképpen semmilyen egészségügyi ellátást nem kaptak.

Bár a Szíria területét ellenőrzési zónákra osztó asztanai megállapodás (2017. május 4.) értelmében ez a régió is deeszkalációs zónának minősült, a szíriai kormány hadserege tovább folytatta a támadásokat annak érdekében, hogy a lázadók által ellenőrzött területeket visszafoglalja.⁵ A humanitárius szervezetek jelen voltak ugyan a régióban, ám a harcok fokozódásával párhuzamosan ki is szorultak onnan, ugyanis a fontosabb útvonalakat lezárták, és egyik harcoló fél sem garantálta a humanitárius konvojok biztonságos áthaladását (OCHA, 2018a; OCHA, 2018b).

2018 tavaszán a szíriai kormány – Oroszország támogatásával – légitámadásokat hajtott végre a térségben, amelyek a belső menekültek újabb hullámát váltották ki (OCHA, 2019; Boms, 2020, 192. o.). A heves harcok következtében Dara'a régiójából kétszázhetvenezer fő menekült el. Mintegy százhatvannégyezren a szomszédos Kuneitrában, illetve hatvanezren a jordániai határ melletti területeken telepedtek le, mivel sem Izrael, sem Jordánia nem nyitotta meg a határait előttük (OCHA, 2018a; OCHA, 2018b). 2018. július végére a lázadó csapatok kiszorultak a térségből, és Délnyugat-Szíria ismét az Aszad-kormány fennhatósága alá került. A hatalmi viszonyok átrendeződése azonban nem járt a háború elől elmenekült lakosság helyzetének a javulásával, hiszen a nyár végéig még mindig több mint száznyolcvannégyezer ember nem tudott hazatérni a korábbi lakóhelyére (OCHA, 2018b).

5 Mint később kiderült, a deeszkalációs zónák létrehozásának – amelyek egybeestek a visszafoglalt területekkel – csupán egyetlen célja volt, mégpedig az, hogy Aszad erői úgy tudjanak felkészülni az egyes enklávék egymás után történő offenzívájára, hogy közben ellentámadástól ne kelljen tartaniuk (Wagner, 2019, 4. o.).



Az Izrael által a Golán-fennsíkon keresztül nyújtott támogatás (2013–2018)

2013-ban az akkori izraeli védelmi miniszter, Mose Ja'alon leszögezte, hogy amíg a hazája érdekei nem sérülnek, nem fognak beavatkozni a szíriai háborúba. Mindazonáltal úgy vélte, bizonyos „vörös vonalak” (*red lines*) megsértése esetén szükségessé válhat a közbelépésük. Ezek közé tartozott, ha

- a libanoni székhelyű Hezbollah – a regionális konfliktus kihasználásával – fegyverutánpótlásban részesül a síita milícia közreműködésével;
- a konfliktus Izrael területét veszélyezteti;
- az északi határon lévő szélsőséges radikális csoportok megerősödnek (Boms, 2017).

A helyzet végül úgy alakult, hogy Izrael a be nem avatkozás stratégiáját elég korán feladta, és mind katonailag, – elsősorban iráni célpontok támadásával (ami nem tárgya e tanulmánynak) –, mind pedig a Golán szíriai oldalán élő lakosság támogatásával befolyásolni igyekezett, ha nem is a háború kimenetét, de a saját nemzetbiztonsági érdekeit mindenképpen.

2011 és 2013 között az izraeli kormány még habozó és passzív politikát folytatott, miközben a civil társadalom – több segítségszervezettel együttműködésben – adományokat gyűjtött annak érdekében, hogy segítséget tudjon nyújtani a háború áldozatainak, mégpedig nemcsak Szíriában, hanem a szomszédos országokban, Jordániában és Törökországban egyaránt. A kezdeményezésben tíz NGO mellett izraeli civilek ezrei vettek részt (Dekel *et al.*, 2016; Boms, 2017). A hadsereg PR-irodájának hivatalos sajtóközleménye (2017. július) előtt lényegében csak közvetett bizonyítékok (például Eisenberg és Benbenishty, 2013; Zarka, Barhoum, Bader, Zoaretz, Glassberg, Embon és Kreiss, 2014; Glassberg *et al.*, 2015; Zarka, 2016; Dekel *et al.*, 2016) alapján lehetett arra következtetni, hogy Izrael szervezett formában, tehát az IDF bevonásával nyújt segítséget szíriaiaknak.

Noha az IDF széles körű tapasztalattal rendelkezett a katasztrófa sújtotta térségekben történő segítségnyújtásban, ebben a helyzetben nem csupán a katonák szakmai felkészültsége volt az egyetlen tényező, amelyet figyelembe kellett venniük. Habár Szíria gyakorlatilag akkor már évtizedek óta Izrael ellensége volt, az izraeli hadseregnek a szíriaiak segítségkérésére, illetve a civilek és az orvosok felszólítására meghozott döntésének összetett okai voltak (*World Jewish Congress*, 2019). Az „arab tavasz” kitörésének időszakát jellemző semleges, a be nem avatkozást vállaló magatartással ellentétes lépés egyik lehetséges magyarázata az a tény, hogy az izraeli hadseregben szolgáló orvosok esküjének szövege magában foglalja a megkülönböztetés nélküli segítségnyújtás kötelezettségét, azaz mindenkit egyformán el kell látni, legyen az barát vagy ellenség. Amikor az IDF katonái felfigyeltek a határnál segítséget kérő első hét fiatal szíriai

állampolgárra, értesítették a hadsereg orvosi egységét, amely a helyszínre érkezés után azonnal ellátásban részesítette, majd a közelben lévő izraeli kórházakba szállította őket. Ez volt a hivatalosan elismert első olyan eset, amelyben az IDF szíriaiaknak nyújtott orvosi segítséget (Zarka et al., 2014; Bahouth et al., 2017; Flugelman és Barhoum, 2017).

Az első években még nem létezett formális eljárás a határhoz érkező szíriaiak ellátására vonatkozóan, ám különféle megfontolásokból Izrael 2016-ban hivatalosan is elindította az *Operation Good Neighbor* fedőnevű műveletet. Az OGN a 2013-ban megalakított északi hadosztály 210-es egységének az égisze alatt működött 2016 nyara és 2018 augusztusa között (IDF, 2017a). A művelet elsődleges célja az IDF honlapján közöltek és Eyal Dror nyilatkozatai szerint, hogy annyi embernek nyújtsanak humanitárius segítséget, amennyinek csak tudnak, de közben a szomszédban zajló konfliktusba ne avatkozzanak be⁶ (IDF, 2017a; World Jewish Congress, 2019). A hadsereg a hivatalos kommunikációban kifejtette, hogy egyrészt morális okok miatt kellett segítséget nyújtaniuk a határ túlsó oldalán lévő szíriaiaknak, hiszen nem nézhették tétlenül a háború következményeként bajba jutottak szenvedését. Másrészt a gesztus csökkentette annak az esélyét is, hogy a határ túloldalán élő civil lakosság az Izraellel szemben ellenséges radikális szervezetekre legyen utalva, így a biztonsági helyzet stabilabbá vált (Dekel et al., 2016; IDF, 2017a).

A szíriaiaknak nyújtott humanitárius segítséget az IDF három fő kategóriába sorolta:

- orvosi: egészségügyi ellátás a szíriai–izraeli határ izraeli oldalán felállított mobilkórházakban, valamint a közeli települések kórházaiban;
- természetbeni adományok: ivóvíz, illetve fűtéshez szükséges üzemanyag, generátorok küldése a határon letelepedett menekülteknek;
- civil segítség: élelmiszer-szállítmányok, ruházat, valamint pelenka és csecsemőtápszer adományozása (IDF, 2017a).

Az 1. táblázat magában foglalja az OGN előtt, illetve az annak keretei között a szíriai segélykérők számára természetben rendelkezésre bocsájtott támogatásokat (*in-kind assistance*).

6 Az IDF honlapján olvasható hivatalos közlés szerint: „*the goal of Operation Good Neighbor is to provide humanitarian aid to as many people as possible while maintaining Israel's policy of non-involvement in the conflict*”. Forrás: IDF, 2017b.



1. táblázat

Az izraeli adományok fajtái és nagyságrendje 2013/2016 és 2018 között

Az adomány típusa	2016–2018	2013–2018
Élelmiszersegély (tonna)	1 524	1 700
Üzemanyag fűtéshez és áram generálásához (liter)	947 520	1 100 000
Gyógyszerek és orvosi eszközök (egység)	24 900	26 000
Generátor (darab)	21	20
Pelenka (csomag)	7 933	8 200
Sátor (darab)	300	630
Babatápszer (egység)	54 000	49 000
Ruházat (tonna)	250	350
Kabát (darab)	7 110	
Higiéniai termékek (darab)	13 920	
Jármű (darab)		40
Forrás	IDF PR Office (e-mail, 2018. július 16.)	Gross, 2018

Az IDF missziója mellett civil kezdeményezések is léteztek a bajbajutottak megsegítése érdekében. Az adománygyűjtést elsősorban az Israeli Flying Aid⁷ aktivistái koordinálták 2011 és 2018 között, majd a segélycsomagokat az IDF közvetítésével továbbították a szíriai menekülteknek (Chernick, 2018).

Az izraeliek segítségét kérő sebesültek túlnyomó többsége átlagosan 25 év körüli férfi, egyötöde pedig 18 év alatti volt. A hivatalos információk szerint a legtöbben a Szíria délnyugati részén fekvő Hauran és Dara'a tartományból érkeztek: a háború borzalmai elől menekülve ezrek települtek onnan a szíriai–izraeli határ közelébe. A belső menekültek zöme rendkívül rossz körülmények között élt; főleg sátorokban laktak, nélkülözve még az alapvető higiéniai és élelmiszer-, valamint ivóvízszükségleteket is (Bahouth et al., 2017).

Az IDF katonái számára nem volt újdonság, és nem okozott nagy nehézséget mobilkórházak gyors felállítása és üzembe helyezése, hiszen az orvosi egységei széles körű tapasztalatokkal rendelkeztek a háború, illetve természeti katasztrófa sújtotta térségekben. Kezdetben az ismert forgatókönyv valósult meg a szíriai határhoz közel eső izraeli területeken is, ám a lehetőségeik ott nyilvánvalóan korlátozottak voltak. A Golán-fennsíkon kialakított katonai mobilkórházakban elsősorban a kritikus állapotban lévőek helyzetét stabilizálták. Amennyiben indokolt volt, a betegeket a közeli kórházakba szállították. De az is előfordult, hogy egyesek a mobilkórházban történt kezelésüket követően egyből visszatértek Szíriába (Zarka, 2016). Az izraeli segítségnyújtás mellett az IDF

⁷ Az IFA volt az IDF legnagyobb civil partnere, de nem az egyetlen izraeli NGO, amely adományokat gyűjtött (Israeli Flying Aid, 2020).

2017-ben egy amerikai humanitárius szervezettel (*Frontier Alliance International*) közösen részt vett a határ túlsó oldalán, a Golán-fennsíkon egy mobilkórház felállításában, amelyet *Mazor Ladach* névre kereszteltek, ami azt jelenti: segítség a bajbajutottaknak. A létesítményt 2018-ban zárták be – amikor a kormánycsapatok a régió nagyobb részét visszafoglalták –, de addig közel hétezer szíriait sikerült ott ellátni (Ahronheim, 2018).

A humanitárius egészségügyi-orvosi segítségnyújtás elsődleges célja általában és jellemzően a helyszínen történő azonnali életmentés. Izraelben azonban ettől részben eltérő módon zajlott: a sebesült szíriaiak – harcosok és civilek – egy részét ugyanis nem a helyszínen látták el, hanem izraeli civil kórházakba szállították (Zarka és Lerner, 2017). Összesítések szerint közel hétezer szíriai lakost – köztük több mint kétezer gyereket – ápoltak a következő izraeli kórházakban: Ziv Medical Center (Szafed), Poriya Medical Center (Galilea, Tibériás), Rambam Health Care Campus (Haifa), Galilee Medical Center (Naharija) (Bahouth *et al.*, 2017, 71–72. o.). Közülük az egyik legjelentősebb a Ziv Medical Center, ugyanis a szíriai határtól mindössze 30 km-re található, és a régió etnikailag, illetve vallásilag is igen összetett: zsidók, keresztények, muszlimok és drúzok vegyesen lakják. Ezt az sokszínűséget tükrözi az egészségügyi központ mintegy ezeröt-száz arab alkalmazottja is, akiknek a jelenléte megkönnyítette a szíriai betegekkel, illetve a hozzátartozóikkal való kommunikációt (Zarka, 2016; Young, Lewis, Gilbey, Eisenman, Schuster és Seponski, 2016). 2016 és 2018 között nemcsak sebesült, de krónikus beteg gyerekeket is gyógyítottak.

A sebesültek ellátása komoly kiadást jelentett az izraelieknek, miközben a kórházak egyáltalán nem részesültek anyagi juttatásban a szíriaiaktól. A kezelések költségét részben az izraeli állam, részben pedig filantróp adományok fedezték (Zarka, Farhat és Gidron, 2018). A két ország közötti viszonyból eredően a szíriaiak döntő többsége ellenséges államként tekint Izraelre, így az orvosi ellátásban részesülteknek a hazatérésük után azzal a veszéllyel kellett szembenézniük, hogy könnyen kollaboránsként kezelhetik őket. Ennek elkerülése érdekében az izraeli egészségügyi intézményekben minden orvosi dokumentumot arab nyelven állítottak ki (Bahouth *et al.*, 2017).

Az „ellenségem ellensége a barátom” szellemében az izraeli hadsereg addig tudott segítséget nyújtani a Golán szíriai oldalán élő rászorulóknak, amíg nem az Aszad-kormány, illetve a szíriai hadsereg lett ismét a szomszédja. A 2013-ban indult kezdeményezés 5 évvel később, 2018. szeptember 13-án ért véget hivatalosan, nem sokkal az után, hogy a kormányerők visszafoglalták a korábban lázadó csapatok által ellenőrzött dél-szíriai területeket (Gross, 2018). A 2018-ban lezárult program utolsó nagyszabású humanitárius akciójaként Izrael még segítette az úgynevezett fehérsisakosok (*White Helmets*) – azaz az addig a lázadók által uralt területeken mentőakciókat végrehajtó önkéntesek – evakuálásában (Bar’el, 2018; Hubbard, 2018; Frantzman, 2018). A nemzetközi közösség közbenjárása nyomán, illetve részvételével Izrael megnyitotta a határait a Golán-fennsíkon, és segítette a fehérsisakosoknak és családtagjaiknak



eljutni Jordániába. Damaszkusz részéről óriási felháborodás övezte az evakuálást, s a külügyminisztérium egyenesen bűncselekménynek nevezte az izraeli akciót (ABC News, 2018).

Megfontolások és érdekek a humanitárius segítségén túl

A 2011 márciusában kezdődött szíriai események Izrael számára más jelentőséggel bírtak, mint a korábban Egyiptomban és Tunéziában kirobbant „arab tavasz”. A szomszédjában zajlott eseményekre történt reagálása így összetett megfontolásokat tükrözött. Miközben a damaszkuszi rezsim lépései többnyire kiszámíthatóak voltak, Izrael szempontjából aggodalomra adott okot, hogy Szíria szoros stratégiai szövetségben állt (és áll) Iránnal (Dekel *et al.*, 2016; Malmvig, 2016). Damaszkusz és Teherán szövetsége miatt Izraelnek érdekében állhatott a szomszédos országban történő hatalomváltás. Ahogy Dan Meridor volt izraeli miniszterelnök-helyettes egy 2012-es interjújában hangsúlyozta, „ez egy komoly csapás lenne az Irán–Szíria–Hezbollah-tengelyre” (Csíki és Gazdik, 2013, 59. o.).

Ezzel közvetett módon összefügg Izrael szíriai megítélése: a humanitárius segítség nyilvánvalóan hozzájárult ahhoz, hogy az országról alkotott kép a civil lakosság, illetve egyes ellenzéki csoportok körében egyaránt javult⁸ (Dekel *et al.*, 2016; Al-Nashef és Winter, 2016; Lake, 2016). Dekel *et al.* (2016) „orvosok diplomáciájának”, Boms (2017) „humanitárius diplomáciának” nevezte az izraeli akciót, amellyel Tel-Aviv lényegében Izrael és a szíriai ellenzék közös érdekei mentén próbált befolyást gyakorolni a háború kimenetelére. Az IDF elsősorban Kuneitra környékére összpontosította a segélyek szállítását, abban is bízva, hogy ezzel mérsékelni tudja a határ menti kockázatokat (Boms, 2017).

Az OGN szélesebb nemzetközi publicitást 2017 júniusában kapott; akkor elsősorban a humanitárius dimenzióit emelték ki a források (Gross, 2017; Kershner, 2017; Eglash, 2017). Ám már 2014-ben készült olyan ENSZ-jelentés, amelyben az UNDOF-erők arról számoltak be, hogy az IDF katonái vélhetően a szíriai ellenzék tagjaival kerültek interakcióba a szervezet által felügyelt demilitarizált övezet közelében, továbbá a demarkációs vonalat napi szinten lépik át az érintettek (UNDOF, 2014, 4. o.). Az UNDOF megfigyelői azt is rögzítették, hogy a sebesülteket szíriai ellenállók (fegyveresek) vitték el az izraeli határhoz, és az ellátásukat követően is ők mentek értük. Későbbi UNDOF-jelentések arról is beszámoltak, hogy ilyen alkalmakkor az izraeli katonák „mintha egyebet” is átadtak volna (ismeretlen dolgokat, azonosítatlan szíriaiaknak) humanitárius segélyként (UNDOF, 2016, 2. o.; UNDOF, 2017, 2–3. o.).

8 Hogy ez a hatás mennyire korán jelentkezett, azt jól érzékelteti egy jordániai menekülttáborban szerzett élmény (Za’atari tábor, 2014. február második fele), ahol e cikk egyik szerzőjének szíriai menekült fiatalok azzal a felkiáltással mutogatták a mobiljukon Netanjahu képét (amin a miniszterelnök egy izraeli kórházi ágyon fekvő szíriai beteg mellett állt), hogy „look at it, even Israel treats us better than Assad”. Netanjahu látogatására vélhetően február közepén került sor.

Az IDF tevékenységének kizárólagos humanitárius jellegét az izraeli sajtó – részben az ellátottakkal készített interjúk, részben a szíriai források alapján – már 2016 folyamán megkérdőjelezte, és azt boncolgatta, hogy vajon az IDF különbséget tesz-e sebesült szíriai földműveseknek, gyerekeknek és az esetlegesen lázadó csoportokhoz tartozó radikális iszlamistáknak nyújtandó segítség között (Lieber, 2016). Akkoriban ugyanis már sejteni lehetett, hogy az IDF és a Szíriában harcoló fegyveres csoportok között létrejöhetett valamilyen, a humanitárius ambíciókat meghaladó érintkezés. Nyilvánvaló, hogy a sebesültek szervezett ellátása nem valósulhatott volna meg kiterjedt kapcsolat-hálózat és a szíriai lázadókkal való koordináció nélkül, ez azonban még nem feltétlenül jelentette azt, hogy Izrael és a *Free Syrian Army* vagy más aktorok között írott megállapodás született az orvosi ellátások intézményesítéséről (Lieber, 2016).

Nagyjából 2017 első fele óta nyílt titok volt, hogy Izrael kisebb szíriai ellenzéki csoportokat (pl. *Fursan al-Joulan*) is támogatott – anyagilag, élelmiszerekkel, gyógyszerekkel és orvosi kezeléssel egyaránt. Egyes vélemények szerint az OGN humanitárius hadműveletet éppen e tény álcázása érdekében hozták létre (Jones, Raydan és Ma'ayeh, 2017; Al-Tamimi, 2017). Hogy a *Wall Street Journal* állításait ellensúlyozza, a hadsereg PR-irodája hivatalosan is közölte a nemzetközi sajtóval az OGN létezését (Kershner, 2017; Eglash, 2017; Gross, 2017), illetve hangsúlyozta, hogy Izrael elkötelezett egyrészt az ország határai megóvása, a terrorista és ellenséges csoportok szíriai megerősödésének megakadályozása, másrészt a térségben élő szíriaiaknak nyújtandó humanitárius segítség mellett.

A szíriaiaknak nyújtott segítség rendkívül megosztotta az izraeli társadalmat, azon belül is egy jelentős számú kisebbséget: a Golán-fennsík izraeli részén élő drúzokat. Az Aszad-párti drúz közösség azzal vádolta az izraeli kormányt, hogy olyan terrorista csoportokat támogatnak, mint a sokáig szíriai al-Káidaként is emlegetett an-Nuszra Front⁹ és más kormányellenes lázadó csapatok (Malmvig, 2016; Lieber, 2016).

Al-Tamimi (2017) és Tsurkov (2018a; 2018b) egyaránt következetesen azt hangsúlyozta, hogy Izrael vélhetően már 2013-tól többször is anyagi és fegyveres támogatásban részesített különböző kormányellenes csoportokat annak érdekében, hogy az Irán által támogatott vagy az Iszlám Államhoz köthető fegyveres erőket gyengítsék. Mindez a Kuneitrában, Dara'ában, valamint a Damaszkusztól délre és délnyugatra eső régióban lévő ellenzéki egységek hadianyaggal történő támogatását jelentette. A támogatott erők között volt a *Free Syrian Army*, a *Forsan al-Jolan*, amely a határ menti Jubata al-Khashab nevű településen, Kuneitra régióban, illetve a *Liwa al-Omar bin al-Khattab (Farouq Brigades)*, amely a Hermon-hegy közelében állomásozott. Az oknyomozó újságcikkekben közölt információk szerint az izraeli tisztviselők telefonon, sőt több alkalommal személyes találkozások keretében is egyeztettek a lázadó csapatok

9 A Nuszra Front 2016 júliusában jelentette be, hogy elhatárolódik az al-Káidától, és a nevét Dzsabhat Fatah as-Samra (Fatah as-Sam Front) változtatja (UNDOF, 2017, 1. o.).



képviselőivel. Tsurkov azt állította, hogy ezeket az információkat ez utóbbiak magas rangú katonatisztjei támasztották alá, ám a nevük elhallgatását kérték (Tsurkov, 2018b). Beszámolók alapján a katonai segítségnyújtás a Golán-fennsík három olyan határátelőlőjénél történt, amelyeket egyidejűleg humanitárius segélyek szállítására is használtak. A katonai támogatás mellett – a helyiek szerint – Izrael havonta mintegy 75 dolláros „fizetést” is adott bizonyos katonáknak, arra bátorítva őket, hogy további fegyvereket vásároljanak a szíriai feketepiacon. Helyi lakosok és újságírók, az UNDOF, valamint lázadók arról is beszámoltak, hogy Izrael az Iszlám Állam parancsnokait célzó drón- és rakétatámadásokat is végrehajtott (Al-Tamimi, 2017; Tsurkov, 2018a; Tsurkov, 2018b; Levy, 2019).

Az izraeli humanitárius segítségnyújtásnak – orvosi kezeléseknak – köszönhetően a Dél-Szíriában élő lakosok és ellenzéki mozgalmak egy része már 2016 körül szövetségként tekintett Izraelre (Lake, 2016; Jones, 2017). Mivel azonban az Aszadhoz lojális csapatok az orosz és az iráni erők támogatásával 2018 folyamán egyre több terület fellett szerezték vissza az irányítást, Izraelnek más lehetőséghez kellett folyamodnia, hogy az érdekeit érvényesíteni tudja. 2018 júliusában Izrael valószínűleg megegyezésre jutott Oroszországgal, vagyis elősegítette a rezsim haderői visszatérését Dara'a és Kuneitra nyugati részébe, a Golán-hegységgel szomszédos területeire. Cserében Oroszország állítólag megígérte, hogy az Irán által támogatott milíciákat nem engedi 80 kilométernél közelebb a Golán-fennsíkhhoz (Tsurkov, 2018a; Tsurkov, 2018b).

Az IDF részéről Gadi Eizenkot volt vezérkari főnök végül 2019-ben ismerte el, hogy Izrael közvetlenül is támogatott Aszad-ellenes csoportokat a Golán-fennsíkon, többnyire azok fegyveres utánpótlását biztosítva. Ezzel lényegében beismerte, hogy a korábbi hivatalos verzió – amely szerint kizárólag humanitárius segítségnyújtás történt Szíria részére – vagy hazugság, vagy fedősztori volt (Levy, 2019). A rendelkezésre álló információk alapján az *Operation Good Neighbor* művelet (2016–2018) humanitárius jellegű volt, az egyéb tevékenységeket a hadsereg más egységei végezték¹⁰ (World Jewish Council, 2019).

Következtetések

Izrael a hivatalos álláspontja alapján eredetileg nem kívánt beavatkozni a 2011-ben kezdődött regionális konfliktusba, azonban 2013-tól mégis támogatást nyújtott szíriaiak számára. Mindezt a hadsereg hatáskörébe tartozó humanitárius művelet keretében öt éven keresztül folytatta, egészen 2018 nyaráig. A tanulmány arra a kérdésre kereste a választ, hogyan és milyen indíttatásból nyújtott segítséget a Golán-fennsíkon zajló *Operation Good Neighbor* keretében északi szomszédjának, Szíriának.

¹⁰ Ezt erősítik e cikk egyik szerzőjének az Eyal Drorral, az OGN volt vezetőjével 2020 szeptemberében folytatott beszélgetései is, amelyekre azért nem hivatkozunk bővebben, mert e kézirat lektorálását követően készültek. Lásd majd az angol nyelvű cikket (1. lábjegyzet).

Amennyiben alaposan megvizsgáljuk, hogy miként alakult a helyzet az izraeli határhoz közel eső Dara'a, illetve Kuneitra térségében, azt láthatjuk, hogy ott az Aszad-ellenes lázadó csapatok már a háború első éveiben jelentős területeket birtokoltak. A kormánynak a régió feletti ellenőrzése fokozatosan csökkent, s azt különböző katonai frakciók vették az irányításuk alá 2011 és 2014 között. Izrael számára az al-Káidához, illetve az ISIS-hez kötődő terrorista csoportok és a Hezbollah dél-szíriai megjelenése közvetlen fenyegetést jelentett. Miközben az ország a háború kezdetén próbált semlegesnek mutatkozni, ekkor már határozottan kijelentette, hogy az általa megjelölt három vörös vonal (*red lines*) megsértése esetén (azaz amennyiben a libanoni székhelyű Hezbollah fegyverutánpótlásban részesül, a konfliktus Izrael területét veszélyezteti, vagy az északi határon tevékenykedő szélsőséges radikális csoportok megerősödnek) szükségessé válhat a beavatkozás.

A későbbi OGN-re keresztelt művelet 2013 kora tavaszán kezdődött. Ez nagyjából egybeesett az ellenzéki csapatok hatalmának a Szíria délnyugati területein való konszolidálódásával. A szóban forgó időszakban Dara'a és Kuneitra térségét elsősorban a *Free Syrian Army* csapatai ellenőrizték, és később az IDF katonáit velük is kapcsolatba hozták. A Dél-Szíriában kialakult labilis helyzet, valamint egyes kormányellenes csoportok megjelenése kedvező körülményeket teremtett Izraelnek a Hezbollah fegyverutánpótlásának a megakadályozása (vagy legalábbis mérséklése) és új szövetségek kiépítése szempontjából. Ennek érdekében szükség volt a szíriai ellenzéki erőkkel és civilekkel való együttműködésre, illetve azok orvosi segítség és humanitárius adományok formájában történő támogatására.

Mivel az *Operation Good Neighbor* csupán néhány hónappal az után vette kezdetét, hogy az Aszad-rezsim orosz támogatással először indított ellentámadást a lázadó csapatok ellen Dél-Szíriában, nehéz elhinni, hogy Izrael célja kizárólag humanitárius segítségnyújtás volt. Ezt még inkább alátámasztani látszik az a tény, hogy az OGN lezárása (2018. nyár vége) szintén egybeesett a lázadók által ellenőrzött területek visszafoglalásának az idejével. Bár Izrael kétségkívül jelentős humanitárius erőfeszítéseket tett Szíria déli részén, köztük kórházi kezelésekkal, nagy mennyiségű élelmiszer-, gyógyszer-, fűtőanyag- és ruhaszállítmányokkal segítette a szíriaiakat, az akkoriban szövődött izraeli–szíriai kapcsolatok további kutatásokat igényelnek, különösen a regionális fejlemények tükrében.

Irodalomjegyzék

- ABC News (2018). Syria Condemns Israeli Evacuation of White Helmets Rescue Workers as 'Criminal Operation'. A letöltés ideje: 2020. május 3. <https://www.abc.net.au/news/2018-07-24/syria-says-israeli-white-helmets-evacuation-criminal-operation/10028326>.
- Ahronheim, Anna (2018). IDF Closes Field Clinic Providing Aid to Injured Syrians. *The Jerusalem Post*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.jpost.com/israel-news/idf-closes-field-clinic-providing-aid-to-injured-syrians-564094>.



- Al-Koshak, Osama (2015). Mapping Southern Syria's Armed Opposition. *Aljazeera-Center for Studies*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/reports/documents/2015101392652301734Syria.pdf>.
- Al-Nashef, Tha'er és Winter, Ofir (2016). Israel's Imagined Role in the Syrian Civil War. *INSS Strategic Assessment*, 19(2), 27–39. A letöltés ideje: 2020. szeptember 24. https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/INSS.StrAss19_2.July16.02alNashefWinter.pdf.
- Al-Tamimi, Aymenn Jawad (2017). Israel's Relations with the Syrian Rebels: An Assessment. *Aymenn Jawad Al-Tamimi*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 24. <http://www.aymennjawad.org/20017/israel-relations-with-the-syrian-rebels>.
- Bahouth, Hany, Shlaifer, Amir, Yitzhak, Avraham és Glassberg, Elon (2017). Helping Hands Across a War-Torn Border: The Israeli Medical Effort Treating Casualties of the Syrian Civil War. *The Lancet*, 389(10088), 2579–2583.
- Bar'el, Zvi (2018). Analysis. White Helmets Rescue Shows that Israel Is Involved in Syria Way Beyond Humanitarian Aid. *The Haaretz*. A letöltés ideje: 2018. július 22. <https://www.haaretz.com/middle-east-news/syria/.premium-white-helmets-rescue-shows-that-israel-is-involved-in-syria-way-beyond-humanitarian-aid-1.6295222>.
- Beaujouan, Juline és Rasheed, Amjed (2019). *Syrian Crisis, Syrian Refugees: Voices from Jordan and Lebanon*. London: Palgrave Macmillan.
- Boms, Nir T. (2017). Israel's Policy on the Syrian Civil War: Risks and Opportunities. *Middle Eastern Affairs*, 11(3), 323–336.
- Boms, Nir T. (2020). A Northern Dilemma: Understanding Israel's Actions Facing the Syrian War. In Moodrick-Even Khen, Hilly, Boms, Nir T. és Ashraph, Sareta (szerk.), *The Syrian War: Between Justice and Political Reality*. Cambridge: Cambridge University Press (180–197. o.).
- Brown, Don (2018). *The Unwanted: Stories of the Syrian Refugees*. Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt.
- Sassoon, Joseph (2009). *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*. London: I. B. Tauris.
- Chatty, Dawn (2010). *Displacement and Dispossession in the Modern Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chernick, Ilanit (2018). Golan Residents Start Viral Campaign to Aid to Syrian Refugees. *The Jerusalem Post*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.jpost.com/israel-news/politics-and-diplomacy/golan-residents-start-viral-campaign-to-aid-to-syrian-refugees-561637>.
- Csikó Tamás és Gazdik Gyula (2013). Stratégiai törekvések a szíriai válság kapcsán I. *Nemzet és Biztonság*, (1–2), 42–65.
- Dekel, Udi, Boms, Nir és Winter, Ofir (2016). Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel. *INSS Memorandum*, 156, 1–177. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/SystemFiles/memo156_5.pdf.
- Doocy, Shannon, Lyles, Emily, Delbiso, Tefera Darge és Robinson, Courtland W. (2015). Internal Displacement and the Syrian Crisis: An Analysis of Trends from 2011–2014. *Conflict and Health*, 9(1), 1–11.

- Eglash, Ruth (2017). For the First Time, Israel Describes the Aid Work It Carries out in Syria. *The Washington Post*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://www.washingtonpost.com/world/for-the-first-time-israel-describes-the-aid-work-it-carries-out-in-syria/2017/07/19/22e466a6-6c91-11e7-abb-c-a53480672286_story.html.
- Eisenberg, Steven B. és Benbenishty, Julie (2013). Milk and Rice. *International Nursing Review*, 60(4), 543–544.
- Flugelman, Anath A. és Barhoum, Masad (2017). Humanitarian Aid Bridging Across a Hostile Border. *Pediatrics*, 140(5), 1–2.
- Frantzman, Seth J. (2017). Myths and Misconceptions About Israel and Syrian Rebels on the Golan. *The Jerusalem Post*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.jpost.com/arab-israeli-conflict/report-myths-and-misconceptions-about-israel-and-syrian-rebels-on-the-golan-498837>.
- Gazdik Gyula (2012). A szíriai válság kialakulása és elmélyülése. *Kül-Világ*, 9(1–2), 2–8.
- Gazdik Gyula (2015). Szíriai válság: „geopolitikai Csernobil”? *Nemzet és Biztonság*, (5), 108.
- Glassberg, Elon, Bader, Tarif, Nadler, Roy, Benov, Avi, Zarka, Salman és Kreiss, Yitshak (2015). When Humanitarianism Trumps Politics. *Israel Medical Association*, (17), 339–40. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.ima.org.il/FilesUploadPublic/IMAJ/0/152/76415.pdf>.
- Gross, Judah Ari (2017). Operation Good Neighbor: Israel Reveals Its Massive Humanitarian Aid to Syria. *The Times of Israel*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.timesofisrael.com/operation-good-neighbor-israels-massive-humanitarian-aid-to-syria-revealed/>.
- Gross, Judah Ari (2018). As War Nears End, IDF Shuttles 'Good Neighbor' Syrian Aid Program. *The Times of Israel*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.timesofisrael.com/as-war-nears-end-idf-shuttles-good-neighbor-syrian-aid-program/>.
- Hanauer, Larry (2016). Israel's Interests and Options in Syria. *Perspectives*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE185.html>.
- Heras, Nicolas A. (2014). A Profile of Syria's Strategic Dar'a Province. *CTC Sentinel*, 7(6), 20–23. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2014/06/CTCSentinel-Vol7Iss6.pdf>.
- Hinnebusch, Raymond és Saouli, Adham (2019). *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. London: Routledge.
- Hubbard, Ben (2018). Israel Aids Evacuation from Syria of Hundreds of 'White Helmets' and Families. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.nytimes.com/2018/07/22/world/middleeast/israel-white-helmets-syria.html>.
- International Crisis Group (2018). Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria. Middle East Report, 182. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/182-israel-hizbollah-and-iran-preventing-another-war-in-syria_0.pdf.
- Israel Defence Force (2017b). Operation Good Neighbor: Inside the IDF's Effort to Provide Aid to Syria. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.idf.il/en/minisites/operation-good-neighbor/operation-good-neighbor-inside-the-idf-s-effort-to-provide-aid-to-syria/>.



- Israel Defense Force (2017a). Operation Good Neighbor. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.idf.il/en/minisites/operation-good-neighbor/>.
- Israel Ministry of Foreign Affairs (1981). Golan Heights Law. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/golan%20heights%20law.aspx>.
- Israel Ministry of Foreign Affairs (1999). Israel and Syria Resume Peace Negotiations. A letöltés ideje: 2020. február 9. <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israel%20and%20syria%20resume%20peace%20negotiations.aspx>.
- Israeli Flying Aid (2020). Syria – Human Conflict. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://ifaidd.com/missions/syria-conflict/>.
- Jones, Rory, Raydan, Noam és Ma'ayeh, Suha (2017). Israel Gives Secret Aid to Syrian Rebels. *The Wall Street Journal*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.wsj.com/articles/israel-gives-secret-aid-to-syrian-rebels-1497813430>.
- Kershner, Isabel (2017). Israeli Aid Gives an Unexpected 'Glimmer of Hope' for Syrians. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.nytimes.com/2017/07/20/world/middleeast/israel-syria-humanitarian-aid.html>.
- Lake, Eli (2016). Syria's 'Army of Islam' Says It Wants No War with Israel. *Bloomberg Opinion*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2016-09-29/syria-s-army-of-islam-says-it-wants-no-war-with-israel>.
- Levy, Daniel J. (2019). Opinion Israel Just Admitted Arming Anti-Assad Syrian Rebels. Big Mistake. *The Haaretz*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-just-admitted-arming-anti-assad-syrian-rebels-big-mistake-1.6894850>.
- Lieber, Dov (2016). Is Treating Syrians a Humanitarian Gesture or Strategic Policy for Israel? *The Times of Israel*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.timesofisrael.com/the-curious-case-of-israels-syrian-patients/>.
- Lounsbury, Dave Edmond és Hetz, Stephen P. (2018). Complicated War Trauma and Care of the Wounded – the Israeli Experience in Medical Care and Humanitarian Support of Syrian Refugees. *Medicine, Conflict and Survival*, 34(1), 51–53.
- Ma'oz, Moshe (1995). *Syria and Israel: From War to Peacemaking*. Oxford: Clarendon Press.
- Malmvig, Helle (2016). Israel's Conflicting Interests in the Syrian War. *DIIS Policy Brief December 2016*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.diis.dk/en/research/hanging-in-the-balance>.
- Marks, Jesse és Lang, Hardin (2018). Catastrophe in Southwest Syria: The Urgent Need for Humanitarian Action. *Refugees International*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/catastrophe-southwest-syria-urgent-need-humanitarian-action>.
- Middle East Eye (2018). Israel Delivers Aid but Says It Won't Accept Syrian Refugees. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://www.middleeasteye.net/news/israel-delivers-aid-says-it-wont-accept-syrian-refugees>.
- Moodrick-Even Khen, Hilly, Boms, Nir T. és Ashraph, Sareta (2020). *The Syrian War: Between Justice and Political Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naguib, Nefissa és Okkenhaug, Inger Marie (2008). *Interpreting Welfare and Relief in the Middle East*. Leiden: Brill.

- Németh Bence és Szalai Máté (2017). A lezárás felé? A szíriai polgárháború megoldásának lehetséges körvonalai 3. A regionális szereplők céljai és érdekei: Izrael és a GCC. *KKI-elemzések*, 29.
- OCHA (2018a). Syrian Arab Republic: Dar'a, Qunaitra, Sweida Situation Report No 3. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South%20West%20Syria_SitRep%20no.%203.docx_final.pdf.
- OCHA (2018b). Syrian Arab Republic: Dar'a, Qunaitra, Sweida. Situation Report No. 4. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South-West%20Syria_SitRep%20no.%204_%2026%20July.pdf.
- OCHA (2019). Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2019-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic-enar>.
- Physicians for Human Rights (2017). Anatomy of a Crisis. A Map of Attacks on Health Care in Syria. A letöltés ideje: 2020. március 9. https://s3.amazonaws.com/PHR_syria_map/findings.pdf.
- Sorenson, David S. (2016). *Syria in Ruins. The Dynamics of the Syrian Civil War*. Denver, CO: Praeger.
- Sparrow, Annie, Foad, Foudad M., Tarakji, Ahmad és Jabbour, Samer (2018). Weaponisation of Healthcare in Syria. *European Journal of Public Health* 28(4). A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. https://academic.oup.com/eurpub/article/28/suppl_4/cky213.573/5192486.
- Tanielian, Melanie S. (2017). *The Charity of War. Famine, Humanitarian Aid, and World War I in the Middle East*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tsurkov, Elizabet (2018b). Inside Israel's Secret Program to back Syrian Rebels. *Foreign Policy Magazine*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://foreignpolicy.com/2018/09/06/in-secret-program-israel-armed-and-funded-rebel-groups-in-southern-syria/>.
- Tsurkov, Elizabeth (2018a). Israel's Deepening Involvement with Syria's Rebels. *War on the Rocks*. A letöltés ideje: 2020. szeptember 28. <https://warontherocks.com/2018/02/israels-deepening-involvement-syrias-rebels/>.
- UN (1974). Resolution 350 (1974). A letöltés ideje: 2020. március 13. [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350\(1974\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350(1974)).
- UNDOF (2014). Report of the Secretary-General on the United Nations Disengagement Observer Force for the Period from 4 September to 19 November 2014. S/2014/859. New York: ENSZ.
- UNDOF (2016). Report of the Secretary-General on the United Nations Disengagement Observer Force for the Period from 19 November 2015 to 29 February 2016. S/2016/242. New York: ENSZ.
- UNDOF (2017). Report of the Secretary-General on the United Nations Disengagement Observer Force for the Period from 18 November 2016 to 1 March 2017. S/2017/230. New York: ENSZ.
- UNDOF (2018). United Nations Disengagement Observer Force: Report of the Secretary-General. S/2018/1088, New York: ENSZ.
- Wagner Péter (2019). A lezárás felé? A szíriai polgárháború megoldásának lehetséges körvonalai 6. A humanitárius helyzet és a háborús károk Szíriában. *KKI-elemzések* 11.
- Watenpaugh, Keith David (2015). *Bread from Stones. The Middle East and the Making of Modern Humanitarianism*. Berkely, CA: University of California Press.



- World Jewish Congress (2019). Webinar Lt. Col. (R) Eyal Dror. A letöltés ideje 2020. március 17. https://www.youtube.com/watch?v=RWke5QeXAaM&ab_channel=WorldJewishCongress.
- Young, Savannah S., Lewis, Denise C., Gilbey, Peter, Eisenman, Arie, Schuster, Richard és Seponski, Desiree M. (2016). Conflict and Care. Israeli Healthcare Providers and Syrian Patients and Caregivers in Israel. *Global Qualitative Nursing Research*, 3, 1–15.
- Yuval, Glick, Baruch, Erez N., Tsur, Avishai M., Berg, Amy L., Yifrah, Dror, Avraham, Yitzhak, Dagan, David és Bader, Tarif (2016). Extending a Helping Hand: A Comparison of Israel Defense Forces Medical Corps Humanitarian Aid Field Hospitals. *The Israel Medical Association Journal*, 18(10), 581–585.
- Zarka, Salman (2016). More than Three Years of Medical Humanitarian Aid to the Syrian People. *Israel Medical Association Journal*, 18(10), 586–589.
- Zarka, Salman és Lerner, Alexander (2017). *Complicated War Trauma and Care of the Wounded. The Israeli Experience in Medical Care and Humanitarian Support of Syrian Refugees*. New York, NY: Springer.
- Zarka, Salman, Barhoum, Masad, Bader, Tarif, Zoaretz, Itay, Glassberg, Elon, Embon, Oscar és Kreiss, Yitshak (2014). Israel's Medical Support to Victims of the Civil War in Syria. *Israel Medical Association Journal*, 16(2), 71–72.
- Zarka, Salman, Farhat, Morshid és Gidron, Tamar (2018). Humanitarian Medical Aid to the Syrian People: Ethical Implications and Dilemmas. *Bioethics*, 33(2), 302–308.

A világrend fragmentációja és a kisállamok helyzete az új koronavírust követően

Fragmentation of the World Order and the Prospects of Small States After the New Coronavirus

Szalai Máté

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.04

Összefoglaló: A tanulmány célja annak az értelmezése, hogy hogyan alakul a kisállamok helyzete az új koronavírus megjelenését követő világrendben. A bipoláris korszak utáni évek a modern nemzetközi politikai rendszerek közül a korlátozott erőforrásokkal rendelkező államok számára – a globalizáció hozta változások, valamint az amerikai unipoláris rend kialakulása következtében – több szempontból is ideálisak voltak. Az akkori struktúra azonban már az új koronavírus megjelenése előtt elkezdett átalakulni, s ennek következtében a világrend politikailag és regionálisan is fragmentálódott. Mindez alapvetően átalakítja a kisállamok helyzetét: az általános biztonsági szintjük csökken, a mozgásterük viszont egyes kérdésekben növekszik. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az egyes regionális alrendszerekben a helyzetükben lévő különbség egyre meghatározóbbá válik.

Kulcsszavak: kisállamok, koronavírus, nemzetközi politikai rendszer, világrend, biztonság

Abstract: *The main aim of the analysis is to interpret the position of small states in the new world order emerging after Covid-19. The post-bipolar era brought about an ideal international political system for states disposing over limited material capacities in many respects due to the consequences of globalisation and the evolution of the American unipolar order. This structure had already started to change before the emergence of the new corona virus, a result of which was the political and regional fragmentation of the world order. This process affected the position of small states severely: their general level of security decreased while their leverage enlarged in some questions. At the same time, the difference between their positions in various regional sub-systems is becoming more and more determinative.*

Keywords: *small states, corona virus, international political system, world order, security*

Bevezetés

A nemzetközi szakirodalomban élénk vita bontakozott ki az elmúlt hónapokban az új koronavírus okozta válságnak a nemzetközi politikai és gazdasági rendszerre várható hatásairól. A legvitatottabb kérdések az állam szerepét, a globalizáció irányát, a konfliktusosság mértékét, valamint Kína és az Amerikai Egyesült Államok helyzetét és viszonyát érintették. E polémiák során – szokás szerint – a hangsúly elsősorban a globális nagyhatalmokon volt, a kisállamok változó helyzetének értékelése pedig elmaradt. A *Foreign Policy* folyóirat például a koronavírus-válsággal foglalkozó sorozatában



tizenkét nemzetközi kapcsolatok szakértőt, kilenc közgazdászt és tíz politikai gondolkodót kérdezett meg a világpolitika (Allen, Burns, Garrett, Haass, Ikenberry, Mahbubani, Menon, Niblett, Nye, Jr., O'Neil, Schake és Walt, 2020), a világgazdaság (Stiglitz, Shiller, Gopinath, Reinhart, Posen, Prasad, Tooze, D'Andrea Tyson és Mahbubani, 2020), valamint az állam jövőjéről (Crabtree, Kaplan, Muggah, Naidoo, O'Neil, Posen, Roth, Schneier, Walt és Wrage, 2020), azonban egyik hozzászóló sem emelte be véleményezettke körébe a korlátozott erőforrásokkal rendelkező államok szempontjait.

A jelen cikkkel ezt az űrt igyekszem betölteni, hiszen a téma két okból is rendkívül fontos. Egyrészt a világ államainak a jelentős része (definíciótól függően: a többsége) kisállamnak minősül, amelyek azonban a nemzetközi intézményekben és a fegyveres konfliktusokban is nagy szerepet játszanak. A 21. században már csupán a nagyhatalmak viselkedésének a számbavételével nem érthetjük meg, s így nem is jelezhetjük előre a világpolitikai és a világgazdasági folyamatokat. Másrészt hazánk korlátozott mérete miatt a magyar külpolitikai közösség számára is elsődleges feladat a kisállami szempont érvényesítése, a kisállamok változó mozgásterének ismerete.

A kutatás célja, hogy megvizsgálja, hogy hogyan változtatja meg a kisállamok helyzetét az új koronavírus megjelenését követő válság és a világrendnek a bipoláris korszak utáni átalakulása. Bár e transzformációs folyamat még zajlik, a jövőt illetően bizonyos következtetéseket azonban már le tudunk vonni, különösen, mivel a Covid-19 megjelenése nem okozott hirtelen új stratégiai változásokat, inkább csak felerősítette a már az elmúlt évtizedben megindult folyamatokat. Ezek a tendenciák pedig egy, a korábbinál fragmentáltabb világrend kialakulása felé mutatnak, amelyekben a kisállamok helyzete egyértelműen megváltozik.

A tanulmányban (mivel kifejezetten nem célom a vonatkozó definíciós viták bemutatása) kisállamok alatt azokat az állami szereplőket értem, amelyek a hagyományos materiális kapacitások (terület, lakosság, gazdasági kibocsátás és katonai erő) tekintetében egy adott régió átlaga alatti mennyiséggel rendelkeznek. A kutatás másik kulcsfogalma a világrend. Azt itt tág értelemben kezelem, a fősodorba tartozó realista, liberális és konstruktivista megközelítést egyszerre felhasználva. Így abba beletartozik a globális nagyhatalmak közötti hatalmi egyensúly, a nemzetközi politikát meghatározó intézmények és jogi normák, valamint a szereplők interakcióját meghatározó szokások és gyakorlatok (Engelbrekt, 2020, 6–7. o.). Az elemzésben először bemutatom a kisállamoknak a hidegháború utáni világrendben elfoglalt helyzetét, majd számba veszem a transzformáció jellemzőit, valamint azoknak a témánk szempontjából gyakorolt hatását.

Kisállamok a posztbipoláris világréndben

Bár a posztbipoláris „új világrénd” kialakulását az 1990–1991-es évekhez kötik (Nanjundan, 1991, 1389. o.), az nem más, mint a nyugati tömbben 1945 után kialakult rendszer globalizálódása (Flockhart, 2018). Ez akkor a szuverenitás, a politikai szabadság, a piacgazdaság és a nemzetközi intézmények és jog normáin (Fägersten, 2020, 25. o.) alapuló rendet jelentette, amelynek fenntartását az Egyesült Államok hegemon szerepe biztosította. A hegemonia jelensége alatt ez esetben nem az amerikai hatalom omnipotens jellegére utalok,¹ hanem Robert Cox (1987, 7. o.) meghatározása alapján „a dominancia egy sajátos formájára, amelyben a domináns állam ideológiai alapon létrehoz egy széles körű konszenzusra épülő, a vezető állam, államok vagy társadalmi osztályok szupremáciájának újratermelését biztosító alapelvek szerint működő, ugyanakkor a gyengébbek számára is bizonyos intézkedéseket és az elégedettség lehetőségét kínáló rendet”. Washington a Szovjetunió legyőzése érdekében négy normatív célra építette a hegemoniáját (Catley, 1997, 383. o.): a multilaterális diplomácia fejlesztésére, a szabadkereskedelmi rezsím elterjesztésére, az emberi jogok előmozdítására, valamint a demokratikus rendszerek támogatására. Ezek a külpolitikai eszközök a hidegháború után is megmaradtak, sőt a Szovjetunió bukásával váltak igazán globálissá, hiszen nem maradt rivális világréndépítő törekvés.

A nemzetközi liberális világrénd amerikai vezetésű kiépítése mellett a rendszer legfontosabb jellemzője a globalizáció felgyorsulása² és az interdependenciák mélyülése volt, amelyek újraformálták a nemzetközi kapcsolatokat játéktérét. A nem állami szereplők megjelenése, a távolság és a határok szerepének a leértékelődése a rendszer tagjait a regionális integrációk és a globális kormányzás formájában történő intézményesített együttműködés kiépítésére sarkallta (Deudney és Ikenberry, 2018, 16–18. o.; O'Brian, Goetz, Scholte és Williams, 2000). Daniel L. Kilman (2012) öt olyan rendszerszintű funkcióját jelölte meg a globális rendnek, amely meghatározta a nemzetközi politika játéktérét: a nonproliférációs, a kereskedelmi, a pénzügyi, a tengeri és az emberi jogi rezsímet. Ezek tartalma nemcsak (és nem főleg) az amerikai hegemonia kiépítését támogató liberális demokráciák közös értékének tudhatóak be, hanem a részt vevő államok közös érdekeinek (Deudney és Ikenberry, 2018, 16–18. o.).

A kisállamok számára a posztbipoláris világrénd kiépülése sok szempontból pozitív fejlemény volt. Egyrészt a nemzetközi politikát meghatározó, az előbbieken felsorolt jellemzők és fejlemények átalakították a szereplők mozgásterét, illetve csökkentették a kis és nagy államok közötti különbségeket (Keohane és Nye, 2012, 201–254. o.;

1 Az Egyesült Államok ugyanis sosem tett szert ilyen jellegű hatalomra. Ahogy Valki László fogalmaz, Washington inkább „csak” egy vétőhatalommá vált, amelynek a hozzájárulása nélkül „egyetlen lényeges döntést sem lehetett meghozni” a világpolitikában (Horváth, 2007, 11. o.).

2 A globalizáció felgyorsulásának mint az 1990 utáni amerikai konszenzusnak a kialakulásához lásd Baranyi, 2016.



Neumann és Gstöhl, 2004, 7–8. o.). A szisztemikus változások (elsősorban a gazdasági interdependenciák és a nemzetközi jog fejlődése) következtében a háborúk indításának a költségei növekedtek, míg egyéb eszközök (pl. a gazdasági befolyásszerzés vagy a rezsimépítés) hatékonyabbá váltak. Ez utóbbiak használatában a kisállamok már nem rendelkeztek versenyhátránnyal, vagy sokkal kisebbel, mint ha a politikai vitákat fegyverekkel döntenék el. A hagyományos realista thuküdidészi gondolat, miszerint „a hatalmas (...) végrehajtja, [a]mit akar, a gyenge pedig meghajlik előtte” (idézi Illés, 2015, 115. o.), már nem tűnt érvényesnek. Nem véletlen, hogy Robert Keohane (2006) – másokkal (pl. Von Däniken, 1998) egyetemben – már amellett érvelt, hogy az államok méretalapú megkülönböztetése irrelevánssá vált, mára sokkal fontosabb a rendszerre való hatás képessége, amely nem azonosítható a materiális kapacitások relatív mértékével.

Másrészt a kisállamok számára az USA érzékelt hegemoniája, annak minden normatív és morális dimenziója nélkül is előnyösnek bizonyult (Jesse és Dreyer, 2016, 15. o.). Bár egy bi- vagy multipoláris rendszernek is megvannak az erősségei, az unipoláris viszonylag magas szintű biztonságot és nagyobb mozgásteret garantál a hegemónnal kooperáló kisállamoknak (Jesse és Dreyer, 2016, 22–24. o.), míg a többi típusú rendszer jellemzően csak az egyiket tudja biztosítani. E hatalmi konstelláció előnyeit Birthe Hansen (2011, 44–45. o.) három pontban foglalta össze:

- a szuperhatalommal való kapcsolatok minden más állam számára aszimmetrikusak lesznek, azaz nem lesz potenciális ellensúlyozó, így a rendszer stabil marad;
- a hatalom monopolizálása következtében a kisállamok számára legrosszabb kimenet, egy rendszerszintű háború kirobbanásának az esélyei korlátozottak;
- a kapacitások eloszlása egyértelműbb, mint egy többszereplős rendszerben, így kevesebb az esélye akár egy félrekalkulált, akár egy helyesen felmért, alulról jövő átalakítási kísérlet kibontakozásának.

Természetesen elképzelhető, hogy egy unipoláris rendszer kizárólag az elnyomásra és a kényszerítésre épül, és mint ilyen, hátrányos a korlátozott erőforrásokkal rendelkező országok számára. Az Egyesült Államok azonban igyekezett egy olyan rendszert kialakítani, amelyben a kisebb hatalmak elfogadják és támogatják a szuperhatalom által épített világrendet, nem támogatnak rivális elképzeléseket, cserébe pedig biztonságot és (a fenti korlátok elfogadása mellett) mozgásteret kapnak. Ezt a gyenge és erős állam közötti interakciót nevezhetjük vezetésnek (*leadership*), vagyis „egy olyan tranzakcionista szociális cserének, amelyben [mindkét fél] juttatásokat kap és ad a másoknak” (Cooper, Higgott és Nossal, 1991, 397. o.).

A posztbipoláris korban az amerikai vezetésű világrend valamennyi legfőbb alapelve előnyös volt a kisállamok számára, hiszen azok biztosították a túlélésüket, és sok szempontból növelték a mozgásterüket is (például a nemzetközi szervezetekben). Elméletileg

ugyan a kisállamok és a hegemon között kialakulhattak – és ki is alakultak – érdekellentétek a nemzetközi politika és gazdaság szabályainak a tartalmával kapcsolatban, ám mindkét fél számára prioritássá vált a regionális és a globális stabilitás fenntartása, ami biztonságot jelentett a korlátozott erőforrásokkal rendelkező államoknak és folyamatos elsőséget a nagyhatalomnak. Így a kisállamok a hegemon természetes szövetségesei a posztbipoláris korban, amely cserébe szolgáltatásokat és javakat nyújt számukra (Miller, 2004, 242. o.). Ezen túlmenően a hegemónnak racionálisan nem lesz érdeke beavatkozni a kisállam bel- és külügyeibe – hiszen az erőforrásait leköti a globális politika menedzselése –, viszont ha azt fenyegetés vagy támadás éri, könnyen kérheti a segítségét, bízva abban, hogy a világrend fenntartásához szükséges hitelesség érdekében a szuperhatalom meg fogja védeni.

Az új világrend éles ellentétben állt az azt megelőző hidegháborús bipoláris rendszerrel, amelyben a két szuperhatalom zéróösszegűnek tekintette a nemzetközi politikát, ezért úgy vélte, nyugodt szívvel beavatkozhat periferiális konfliktusokba is (Wirtz, 2004, 131. o.). Igaz ugyan, hogy a kétpólusú rendszerben a szisztemikus versengés bizonyos mozgásteret is biztosíthat a kisállamok számára (hiszen a két szuperhatalom érdeklődése leszűkülhet a rivális feltartóztatására és legyőzésére), ez a lehetőség azonban csak a geopolitikailag szerencsés helyzetben lévő államoknak adatik meg. David Vital (1967) a kisállami tanulmányok egyik alapművének számító, a hidegháború kontextusában írt munkájában is az szerepel, hogy a kisállamok mozgásterét az határozza meg a leginkább, hogy a szovjet vagy az amerikai érdekszférába, esetleg a harmadik világba tartoznak-e, és egyértelműen az utóbbiban a legnagyobb a mozgásterük, de a legkisebb a biztonságuk. Ahogy Miller fogalmaz, a hidegháborúban „minél intenzívebb volt a versengés a nagyhatalmak között egy régióban, annál nagyobb volt a kisállamok autonómiája és a nagyhatalmak manipulálására vagy katonai és gazdasági segély kényszerítésére való képessége” (Miller, 2004, 241. o.). Azon kisállamoknak, amelyeknek ilyen mozgásterük nem volt (például Közép-Európa kisállamai), a bipoláris rend jelentős biztonságot adott ugyan, de az unipoláris rendhez képest sokkal szűkebb mozgásteret.

Összességében tehát az 1990 utáni új világrend két legfontosabb eleme, a globalizáció és az unipoláris berendezkedés inkább előnyös volt a kisállamok számára. A modern nemzetközi rendszer létrejötte óta a posztbipoláris rendben volt a legnagyobb a biztonságuk és a mozgásterük, ezért cserébe pedig „mindössze” az amerikai elsőbbség elfogadásával kellett fizetniük. Természetesen voltak olyan kisállamok, amelyek ellenálltak az új rendszerbe való integrációnak, a számuk azonban messze alulmúlta a résztvevőkét, és jellemzően valamilyen speciális bel- vagy geopolitikai jellemzőjük révén követtek ilyen politikát (mint Kuba vagy Észak-Korea).



A politikai és gazdasági rend átalakulása és a koronavírus jelentősége

Azzal kapcsolatban, hogy a posztbipoláris világrend mikor és hogyan kezdett el omladozni, megoszlanak a szakirodalmi vélemények; mindenesetre az biztos, hogy a folyamat már az új koronavírus megjelenése előtt megindult. Utólag azt is könnyű belátni, hogy a kortárs optimista narratívák ellenére az 1989 utáni világrend „befejezetlen és törékeny” maradt (Haass, 2017, 194. o.). Sokan a 2001. szeptember 11-ei terrormerényletet tekintették a fordulópontnak, amely hatalmas pszichológiai hatással bírt az amerikai vezetésre ugyan (Magyarics, 2007, 82. o.), és valóban felhívta a figyelmet a szisztemikus változásokra (pl. a nem állami szereplők jelentőségére), az inkább még csak megerősítette, s nem gyengítette az amerikai vezetésű világrendet (Krauthammer, 2002). Ennek a legegyszerűbb bizonyítéka, hogy a világpolitika nagyhatalmai, amelyek elméletileg kihívói lehettek volna az Egyesült Államoknak, mind beálltak Washington mögé – még akkor is, ha ezt a saját érdekeik miatt vagy valamilyen kimondott-kimondatlan politikai megállapodás keretében tették. (Magyarics, 2007, 82. o.), és elfogadták annak globális kezdeményező szerepét.

A 2003-as iraki háború elindítása már nagyobb nyomásnak tette ki a rend alapelveit (Takhur és Sidhu, 2006, 12. o.), ugyanakkor nem taszította azt válságba, inkább csak a multilateralizmus és az amerikai túlhatalom között feszülő ellentmondásra hívta fel a figyelmet. A beavatkozás nemzetközijog-ellenes jellege megmutatta, hogy az Egyesült Államok, amennyiben az aktuális haszna úgy diktálja, fel fogja rúgni a saját hosszú távú érdekeit is szolgáló nemzetközi alapelveket. „Amikor egy rend vezetője – érvel Michael Mazzar (2017, 26. o.) – állandóan úgy viselkedik mások előtt, mint aki kénye-kedve szerint értelmezi a szabályokat, azzal aláássa a rendszer legitimitását, a többiek pedig úgy fogják érezni, hogy a rend sérti a méltóságukat, nem [pedig] támogatja [őket]”. Ez különösen a kisállamok számára volt kifejezetten aggályos fejlemény, hiszen joggal félhettek attól, hogy az ENSZ rendszerét kikerülő amerikai beavatkozás precedensértékű lehet, és a jövőben akár az Egyesült Államok, akár egy másik nagyhatalom felhasználhatja arra, hogy teljesen nyíltan rákényszerítse az akaratát a gyengébbekre (Rizvi, 2006, 317. o.).

A 2007–2008-as globális gazdasági válság már egyértelmű bizonyítékként szolgált arra, hogy a gazdasági szférában a világ egyre multipolárisabbá válik. „Az Egyesült Államok – írta 2013-ban Simai Mihály (301. o.) – még sok évig az egyetlen igazi globális nagyhatalom marad, de egyre nagyobb hiányt fog szenvedni a globális vezető szerep [betöltéséhez] és [a] globális közjavak elsődleges szolgáltatásához szükséges erőforrásokból és hazai politikai elköteleződésből.” Ennek láttán Kína – az Egyesült Államok fő gazdasági kihívója – egyre magabiztosabbá vált, és tudatosan növelni kezdte a befolyását a világ különböző régióiban és a globális gazdasági intézményekben (Mazzar, 2017, 28. o.). Ennek ellenére a rend alapelvei nem dőltek össze az egyik pillanatról a másikra: a gazdasági globalizáció némileg, egyes szempontokból lassult ugyan (Varga, 2020),

de nem állt meg, a globális gazdasági intézményeknek és a nagyhatalmaknak sikerült közös lépéseket tenniük a válság hatásának a tompítására (Mazzar, 2017, 31. o.).

A gazdasági válság utáni évtizedben erősödtek fel a világrend válságával kapcsolatos hangok, amelyek a globális rendszer transzformációjának két forrását azonosították. Az egyiket a rendszer alapelveit egyre nyíltabban megkérdőjelező regionális és globális nagyhatalmak, elsősorban Oroszország és Kína jelentette. A hidegháború végén és azt követően ugyanis mindkét állam számára lehetőséggé vált a nemzetközi liberális rendbe való integráció, s azzal Moszkva és Peking önérdékből élt is. Ugyanakkor az amerikai vezetésű rendben mindketten komoly korlátokkal néztek szembe a saját érdekeik érvényesítése vagy Washington dominanciájának az ellensúlyozása folyamán (Mazzar, 2017, 31. o.): ilyen volt a Biztonsági Tanácsban tapasztalt nyugati többség vagy a gazdasági intézmények vezetésébe való beleszólás nehézsége. Ráadásul az emberi jogok és a demokrácia erősítésének a napirenden tartása, a jugoszláviai és a közel-keleti válságkezelés, valamint a „színes forradalmak” támogatása joggal tűnhetett fenyegetésnek mindkét rezsim számára. Ennek következtében Oroszország és Kína is egyre nyíltabban kérdőjelezte meg az amerikai rend alapelveit akár a georgiai vagy az ukrán válság, akár az eurázsiai intézmények építése vagy a közel-keleti régióba való fokozottabb beavatkozás kapcsán.

A változások másik forrása a nemzetközi liberális rendet megkérdőjelező politikai erőknek az azt fenntartó államokban történt megerősödése volt (Niblett, 2017; Mazzar, 2017; Flockhart, 2018; Zakaria, 2017). Az Egyesült Államok és az Európai Unió politikai és gazdasági rendszerének strukturális problémái (például a szociális különbségek növekedése, a fősodorba tartozó politikai pártok közötti különbségek csökkenése, az identitáspolitikai felerősödése okozta társadalmi fragmentáció), valamint a globalizációs folyamatokba való mélyebb integráció előnyei és költségeinek az egyenlőtlen elosztása miatt a rendszerellenes és populista bal- és jobboldali pártok támogatottsága egyaránt megnövekedett. Bár e mozgalmak ideológiája széles skálán mozog, közös bennük a nemzetközi multilaterális intézményekkel és a liberális elveken (pl. a szabadkereskedelmen, a gazdasági és politikai integráción) alapuló rezsimekkel szembeni távolságtartás. E folyamat legfontosabb megnyilvánulása Donald Trump amerikai elnökké választása volt, de itt említhetjük Brazília, Görögország, a Fülöp-szigetek, Nagy-Britannia vagy India példáját is.

Az új koronavírusnak a világrendre gyakorolt hatását ebben a kontextusban tudjuk értelmezni. A globális politikai és gazdasági rendszer szempontjából a járvány és az azt követő válság önmagában nem hozott létre új stratégiai folyamatokat, inkább csak felerősítette azokat (Haass, 2020; Goreczky, 2020). A változás pontos irányáról rengeteg elemzés és hozzászólás született, a kialakuló diskurzusban pedig, mint egy intellektuális garázsvásárban, a szemlélődő bármilyen neki tetsző ideológia mentén ki tudja választani a neki szimpatikus értelmezést. A legtöbb vita a nemzetállamok megnövekedett



szerepe és a globális kormányzás, valamint a politikai és a „szakmai” szempontok érvényesülése közötti feszültségek körül zajlott (Varga, 2020; Allen *et al.*, 2020).

Habár az új koronavírus hatásai még formálódnak, két olyan folyamat egyértelműen kimutatható, amelyeket a járvány és a hozzá kötődő válság felerősít. Egyrészt az 1945 utáni világrend elsődleges vívmányai, a globális és a regionális intézmények veszítenek a súlyukból, hiszen hatástalannak bizonyultak a válságkezelés során. Ahogy Edward Fishman (2020), az Atlantic Council munkatársa írta: „az ENSZ eltűnt, az Egészségügyi Világszervezet politikai focimeccsé alakult, a határokat pedig nemcsak [a modern] államok között, de az Európai Unión belül is lezárták”. Még G. John Ikenberry, a hidegháború utáni liberális iskola egyik meghatározó szereplője is arról írt, hogy „a kibontakozó gazdasági károkat és a társadalmi összeomlást tekintve nehéz bármi mást látni, mint a nacionalizmus, a nagyhatalmi versengés, a stratégiai függetlenítés és társaik irányába való elmozdulást” (Allen *et al.*, 2020). Ez a folyamat természetesen az intézményeken túl az egész világgazdasági rendszert érinti: Joseph Stiglitz szerint a válság bebizonyította, hogy a kölcsönösen összekapcsolódó pénzügyi világrendszer, „amely hatékonynak és talán jónak tűnt a kis sokkok elnyelésére, rendszerszinten törékeny volt” (Stiglitz *et al.*, 2020).

Másrészt a koronavírus-válság felerősíti az amerikai hegemonia és vezető szerep megkérdőjeleződését. A válságkezelés során az Egyesült Államok nemcsak kimaradt a multilaterális erőfeszítésekből (Haass, 2020), de az Egészségügyi Világszervezet finanszírozásának a leállítással és egyéb lépésekkel még alá is kívánta ásni azokat. Az, hogy mi váltja fel a kvázi unilaterális időszakot, még nem látható: lehet akár egy új unilaterális globalizált rend, de az Egyesült Államok helyett Kínával a középpontban (ahogy arra Kishore Mahbubani utalt, lást Stiglitz *et al.*, 2020), akár egy bipoláris versengés Washington és Peking között (Gromyko, 2020), de egy multipoláris rend is kialakulhat (Shapiro, 2020).

Véleményem szerint a számos, egymástól részben eltérő értelmezés mind ugyanannak a már megindult folyamatnak – a hatalomnak az államok és a nem állami szereplők közötti diffúziójának (Nye, 2017, 13. o.; Haass, 2020) – a tünete, amely nem fog a klaszikus értelemben vett uni-, bi- vagy multipoláris rendet sem teremteni. Az Egyesült Államok vezető szerepe ugyan elhalványul, de egyes kulcsterületeken megmarad (például a tengeri katonai kapacitások vagy a monetáris rendszer tekintetében), míg másutt háttérbe szorul.

A két folyamat (a globalizáció és az amerikai hegemonia egyes területeken való megkérdőjeleződése, illetve megmaradása) a globális rend fragmentációjához vezet (Quirk, 2020). A töredezettség egyszerre jelentkezik a politikaterületek között és földrajzi értelemben is (Haass, 2017, 257. o.): az Egyesült Államok által vezetett 1945 után regionális, majd az 1990 utáni globalizálódó rend eddig sem volt egységesen jelen az egész világon, de az utóbbi évek fejleményei és a koronavírus válság óta még inkább visszaszorul,

a helyét pedig regionális alrendek veszik át, amelyek a globális és a regionális államok hatalompolitikai és normatív szabályalkotó törekvéseiből alakulnak ki.

A fragmentációt az amerikai kutatók már az elmúlt években érzékelték, és stratégiákat is ajánlottak az Egyesült Államok kormányai számára. Jennifer Lind és William C. Wohlforth (2019) a nemzetközi liberális rendet annak konzervatívvá tételével javasolta megmenteni. Szerintük „ideje Washingtonnak és liberális szövetségeseinek felkészülniük az illiberális nagyhatalmakkal való elhúzódó versengő együttélésre, ideje megerősíteniük a meglévő szövetségeket újak kiépítése helyett, és ideje feladniuk a demokráciaterjesztés üzletét” (Lind és Wohlforth, 2019, 71. o.). Ez a gyakorlatban a liberális világrend konszolidációját jelentené azokban a régiókban, ahol az a status quo része, s ne próbálják meg terjeszteni vagy a riválisokat is belevonni. Ehhez a gondolatmenethez hasonlóan, egy áprilisi cikkében Henry Kissinger (2020) is a nemzetközi politikában való önuralom fontossága mellett érvelt, a nyugati világ számára pedig az ottani rendszer és elvek megvédését jelölte meg elsődleges prioritásként. Az amerikai külpolitika-elemzés egy másik meghatározó alakja, Graham Allison (2020) szintén úgy véli, az Egyesült Államoknak el kell fogadnia a befolyási övezetek újbóli megjelenését, s hogy azok közül sokban nem az amerikai befolyás lesz a legerősebb. Szavai egybecsengenek Riccardo Alcaro elemzésével, aki szerint a globális nagyhatalmak érzik, hogy a világrend újratárgyalása hamarosan napirendre fog kerülni. Annak érdekében, hogy a saját pozícióikat javítsák, „elsődleges preferenciájuk egy [regionális] hatalmi bázis biztosítása, ahonnan az erő pozíciójából ... »tárgyalásokat folytathatnak« ez új globális megállapodásról” (Alcaro, 2018, 160. o.). E helyzetértékelésekben közös – az alapvető tendenciákon túl –, hogy az Egyesült Államoknak nem a folyamat visszafordítását ajánlják, inkább az ahhoz való alkalmazkodást és így a folyamat felerősítését.

Kisállamok a fragmentálódó világrendben

A globális rend fragmentációja, a szabályalapú kormányzás válsága és a nagyhatalmi versengés kiélesedése első ránézésre negatívan hat a kisállamok helyzetére, hiszen a nemzetközi liberális intézmények és az unipoláris hatalomkoncentráció gyengülése alapvetően rontja a biztonsági helyzetüket. Ezt a képet azonban két szempontból tudjuk árnyalni. Egyrészt az új helyzet előnyökkel is járhat, hiszen a jelenlegi folyamatok következményeként számos kisállamnak megnövekedhet a mozgásteret. Másrészt a világrend fragmentációja eltérő módon hat a különböző régiókban lévő kisállamokra, így a globális szintre jellemző általános képet nehezen kaphatunk.



A kisállamok biztonságának romlása és a menedékpolitika

A legtöbb témában az elemzések a negatív tendenciákra hívták fel a figyelmet. Jason Young (2020, 11–12. o.) Új-Zéland helyzetét elemezve arra a következtetésre jutott, hogy „a hatalom relatív eloszlásában való változások kihívást jelentenek a jelenlegi nagyhatalmak érdekeire nézve, és magabiztossá teszik a feltörekvő hatalmakat. Ha lehetőségük adódik rá, a nem liberális erők megkérdőjelezhetik a nemzetközi rendszer liberális alapjait, és a saját normáik és értékeik alapján felülvizsgálhatják a nemzetközi intézményeket. (...) A kisállamoknak muszáj a multilaterális intézményeken keresztül érvényesíteniük az érdekeiket és a befolyásukat, hogy fenntartsák azt a nemzetközi rendszert, amelytől a túlélésük és a státuszuk függ.” Farhad Mammadov és Fuad Chiragov (2018, 170–171. o.) az Azerbajdzsán külpolitikájáról szóló cikkben emellett érvelt, hogy a korlátozott erőforrásokkal rendelkező államokra egyre nagyobb nyomás helyeződik a nagyhatalmak részéről, s ennek következtében mind nehezebbé válik független külpolitikát fenntartaniuk és manőverezniük „a regionális és a globális nagyhatalmak között, mivel azok ambíciói exponenciálisan nőnek, ahogy a köztük lévő kapcsolatok egyre feszültebbé válnak”.

A kisállamok környezetének a romlását a szakirodalom már a 2008-as pénzügyi krízis kirobbanása óta érzékelte (Thorhallson, 2019, 383–384. o.). Az elmúlt két évtized optimizmusát letörte a korlátozott erőforrásokkal bíró nemzetgazdaságok – mint Görögország, Portugália, Írország vagy Izland – elhúzódó válsága, amelyet csak felerősített az új típusú kihívások megjelenése, például a kiber- vagy a környezetbiztonság területén. E transznacionális kihívások pedig éppen akkor kerültek reflektorfénybe, amikor a megoldásukra létrejött intézmények a nagyhatalmi versengés következtében veszítettek a hatékonyságukból.

A Covid–19 megjelenésének a következményei pedig erősíteni fogják ezt a tendenciát. A globalizáció várható lassulása (vagy visszafordulása) és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok bizonytalan ideig tartó akadályozása (Seric és Winkler, 2020) különösen érzékenyen érinti a kisebb államokat, amelyek számára (a rendelkezésre álló erőforrásaik szűkössége és az önellátásra való képességük hiánya miatt) a világgazdaságba való integráció és az aktív külgazdasági kapcsolatok fenntartása fontosabb volt, mint a nagyobb államoknak (Moses, 2000; Handel, 2006). Sőt, a 21. századi uralkodó közgazdasági nézetrendszer szerint éppen a nemzetközi nyitottság fokozásával tudják az ilyen országok csökkenteni a kis méretükből adódó hátrányaikat (Alesina és Sporalole, 2005, 87. o.). Így az elmúlt évtizedekben kifejezetten olyan politikákat folytattak, amelyek növelték a kitétséget (még ha ez kiszolgáltatottá tette is őket a külső sokkoknak vagy a külső szereplők befolyásának). Nem véletlen, hogy a globalizációs indexeknél (pl. Swiss Economic Institute, 2020) a leginkább integrált államok a kisebbek közül kerülnek ki (pl. Svájc, Szingapúr, a skandináv vagy a közép-európai államok).

A kisállamok a saját gyengeségük és sebezhetőségük ellensúlyozására rendszerint két stratégiát szoktak alkalmazni, amelyek a jelenlegi válság kapcsán is felszínre kerülhetnek (Thorhallson, 2019, 384–385. o.). Az egyik a belső gazdasági erőcsoportok közötti alkudozási és tárgyalási keret megváltoztatása. Az 1920–1930-as és a 2000–2010-es évek világgazdasági válsága, valamint az 1970-es évek olajválsága is azt mutatta, hogy azon európai kisállamok hatékonyabban kezelik a gazdasági kihívásokat, ahol a válságkezelés demokratikus korporatista egyeztetési keretben történik, míg mássutt nehezebb a helyzet (Thorhallson, 2019, 384–385. o.; Katzenstein, 1985). A következő időszakban, amelyben ráadásul a munkanélküliség is növekedni fog, valószínűleg újabb megegyezések történnek majd a munkaadók, a munkavállalók és a kormányzat között.

A másik módszer, amelyet a kisállamok hasonló jellegű válságok során alkalmaznak, az ún. menedékek (*shelter*) keresése, vagyis olyan politikai, gazdasági vagy társadalmi védőhálóké, amelyeket nagyállamok vagy nemzetközi intézmények tudnak nyújtani (Thorhallson és Steinsson, 2019). A fogalom elsősorban a 2008-as gazdasági világválság után került be a kisállami tanulmányok szótárába, ugyanakkor a tevékenység már korábban is megfigyelhető volt. A menedékek kiépítésének céljai között szerepel a potenciális válság előjeleként szolgáló kockázatok csökkentése, a válság okozta sokkok kezelése, valamint a válság utáni talpra állás megsegítése (Thorhallson és Steinsson, 2019). Az új koronavírus utáni világrendben ez a keresés vonatkozhat politikai és gazdasági jellegű menedékre, tehát piacokhoz, közvetlen gazdasági segítséghez, kedvezményes hitelekhez, költségvetési rendezésben való segítséghez, monetáris együttműködéshez, illetve katonai vagy más jellegű védelemhez való hozzáférésre.

Az új koronavírus megjelenése nemcsak új menedék keresésére ösztönzi a kisállamokat, de a régi felülvizsgálatára is (Thorhallson, 2019, 392–393. o.). Az elmúlt évek válságainak az egyértelmű tanulsága, hogy krízishelyzet esetén a menedéket nyújtó entitás (legyen szó nagyhatalomról vagy olyan nemzetközi intézményről, mint az Európai Unió) nem tud vagy nem akar segítséget nyújtani (illetve nem akkorát, amelyet a kisállam szeretne). Ennek a következménye nem feltétlenül a régi menedék teljes lecserélése egy újra, hanem egyrészt a bilaterálisok helyett multilaterális menedékek igénybe vétele, illetve a kapcsolatok diverzifikálása és több menedék kiépítése. Ilyen politikát láthattunk a 2000-es évek második felében Izland részéről (Thorhallson, 2019), miután az Egyesült Államok bezárta a szigetországban fenntartott katonai támaszpontját, majd a pénzügyi válság során nem volt hajlandó segítséget nyújtani. Ez nemcsak az európai uniós tagsággal való kacérkodáshoz vezetett, hanem az orosz és kínai gazdasági kapcsolatok mélyítéséhez is.



A kisállamok mozgásteret: szükségből előny?

A világrend változása nemcsak rendszerszintű bizonytalansághoz vezet, hanem egyedi lehetőségek felbukkanásához is. Bár azokkal a regionális középhatalmak (lásd később) könnyebben tudnak élni, mint a kisállamok, ugyanakkor számos eszköz az utóbbiaknak is rendelkezésükre áll.

Egyrészt az nem újdonság, hogy a kisállamok a méretükből adódóan bizonyos nehézségekkel kénytelenek szembenézni, a kihívások kezelésének szükségessége ugyanakkor gyakran vezetett eddig is politikai és gazdasági innovációhoz (Cooper és Shaw, 2009, 5. o.; Ingebritsen, 2006b). A hagyományos eszközök felhasználásában mutatkozó gyengeség eddig is arra sarkallta a kisállamokat, hogy új külpolitikai eszközöket találjanak és alkalmazzanak. A skandináv országok az előnytelen geopolitikai helyzetüknek és a korlátozott erőforrásaiknak köszönhetik a normavállalkozás (*norm entrepreneurship*) stratégiáját (Ingebritsen, 2006a). A Perzsa-öböl menti kisállamok Szaúd-Arábia és Irán közé szorulva voltak kénytelenek alternatív eszközöket használni (pl. mediáció, nem állami mozgalmak támogatása, tömegkommunikációs csatornák kiépítése) a túlélésük és a befolyásuk növelése érdekében (Chong 2010; Szalai, 2017). A hidegháborús felépítésben a fenyegető bipoláris szembenállást számos kisállam (Észak- és Dél-Korea, Nyugat- és Kelet-Németország, Vietnam stb.) vezetése fel tudta használni a saját céljai elérése érdekében (Armstrong, 2013).

Másrészt a világrend átszerveződése, mint minden stratégiai változás, lehetőséget is jelent a kisállamok számára is új kapcsolatok építésére, új szervezetek alakítására vagy csupán a befolyásuk növelésére. Ezek közül a legkézzelfoghatóbb talán a globális termelési láncok átalakulása (Goreczky, 2020), amelyeknek egy részét nemzeti vagy regionális keretekben szervezik majd újjá. Ez a folyamat negatív hatással lehet az iparosodó fejlődő államokra (Seric, Görg, Möhle és Windisch, 2020), ugyanakkor a kisállamok a rendelkezésre álló munkaerő korlátozott volta miatt nem ilyen munkaerő-intenzív gazdaságfejlesztési stratégiát hajtanak végre. Ellenben a járványhelyzet felhívta a figyelmet az automatizáció (Joshi, 2020), valamint a digitalizáció és a digitális technológiák fontosságára, és elterjesztette azok alkalmazását a magán- és a közszférában egyaránt (EIB, 2020; UNDESA, 2020). A kisállamok rendszerint élen járnak a digitalizációs folyamatokban (éppen a korábban említett innovációs nyomásnak köszönhetően): a svájci-szingapúri székhelyű Institute for Management and Development (2019, 26. o.) digitális versenyképességet mutató rangsorában az első tíz helyen álló ország közül az Egyesült Államokat és Dél-Koreát leszámítva mindegyik kisállam, míg az Európai Bizottság (2020) hasonló felmérésében az Egyesült Királyságon kívül az első nyolc helyezett szintén kisállam. Ezek a készségek mind hasznosnak fognak bizonyulni a koronavírus által megváltozott gazdaságban.

Harmadrészt a globalizáció lassulása vagy egyes területeken történő visszafordulása nem lesz teljes körű, a nagyhatalmak és a gyengébb államok egy része is támogatni fogja a funkcionális együttműködések erősödését bizonyos területeken. Lehet, hogy azok nem lesznek globális méretűek, de bilaterális és multilaterális intézményekre a továbbiakban is szükség lesz (Varga, 2020, 6–7. o.; Doworkin, 2020). A kooperációban érdekelt szereplők között a kisállamok természetes képviselői és előmozdítói lehetnek a különböző együttműködési formáknak, s így azok nemcsak megőrizhetik a nemzetközi politika institucionalizált jellegét, de a saját imázsukat is formálhatják. Ezt a szerepet nem is kell megszerezniük, csak fenntartaniuk, hiszen a posztbipoláris globalizált rendszerben eddig is ezt töltötték be (Von Däniken, 1998, 48. o.).

Ilyen, a kisállamok által indított kezdeményezés már a gyakorlatban is megfigyelhető volt. Márciusban Szingapúr és Új-Zéland indított először bilaterális alapon együttműködést az új koronavírus okozta protekcionista tendenciák korlátozására, valamint a szabadkereskedelem és az ellátási láncok biztosítására. A kétoldalú kooperációhoz azóta többen csatlakoztak, köztük számos kisállam (például Brunei, Chile, Mianmar, Laosz, Uruguay vagy Nauru) (*South China Morning Post*, 2020). A nemzetközi kereskedelmi rezsim fenntartásának fontosságát a Kereskedelmi Világszervezet jelentése (WTO, 2020, 5. o.) is megerősíti: április 23-áig összesen nyolcvan állam (köztük negyvenhat tagállam) hozott exportkorlátozó intézkedéseket, viszont csak tizenhárom tartotta be a vonatkozó szabályokat, és jelentette a tényt megfelelően a WTO számára; közülük – definíciótól függően – két-három kivételével valamennyi kisállam.³ A gazdasági szektor mellett a nemzetközi béke és biztonság területén is láthatunk hasonló kezdeményezéseket: Franciaország és Németország mellett Tunézia és Észtország is aktív diplomáciai tevékenységet folytatott a Biztonsági Tanács nem állandó tagjaként az ENSZ-főtitkár globális tűzszünetre való felhívásának a határozatba foglalásáért (*France 24*, 2020). Mindezek azt mutatják, hogy a 21. századi diplomáciai mozgástér alapvetően nem fog megváltozni a koronavírus hatására.

Kisállamok eltérő regionális alrend(szer)ekben

A koronavírus utáni világrend kialakulásának folyamatában a harmadik legfontosabb szempont a kisállamok helyzetének áttekintése során a regionális alrendszerek szerepének növekedése. Az Egyesült Államok hegemoniájának visszaszorulása nem egyenletesen zajlik majd a világ régióiban, ez pedig gyakorlatilag azt jelenti, hogy a kisállamok mozgástere a geopolitikai helyzetükben való eltérések miatt egyre nagyobb mértékben fog különbözni. Ez a jelenség sokkal inkább hasonlít a hidegháborús rendszerre, mint a posztbipoláris időszakra, amelyben az amerikai hegemonia az egész világon érzékelhető volt.

3 A bejelentők között volt Albánia, Ausztrália, Banglades, Costa Rica, Észak-Macedónia, az Európai Unió, Georgia, Kirgizisztán, Kolumbia, a Koreai Köztársaság, Thaiföld és Ukrajna.



Ennek következtében az egyes regionális alrendszerekben a kisállamok eltérő viselkedést fognak mutatni. Steven E. Lobell és társainak (Lobell, Jesse és Williams, 2015) a másodlagos és harmadlagos államok viselkedéséről írt tanulmánya szerint a regionális és a globális hatalmi egyensúly változásának a kontextusában két keretben érdemes a kisebb államok viselkedését értelmeznünk. Egyrészt a(z egykori) globális hegemonhoz való viszonyuk – amelyet az ellenállás, az alkalmazkodás és a semlegesség stratégiáival írhatunk le – leginkább a térségbeli erőviszonyoktól fog függeni, azokat pedig három változó határozza meg: a globális hegemon jelenlétének (*engagement*) mértéke, a regionális feltörekvő hatalmak száma, valamint a köztük lévő erőviszonyok változásának az iránya.

Így a másodlagos és a harmadlagos hatalmak az egyes térségekben eltérően fogják megélni az amerikai hatalom csökkenését. Közép-Ázsiában, ahol az amerikai jelenlét tradicionálisan korlátozott, Oroszország és Kína gazdasági és katonai súlya pedig töretlen, így a globális hatalmi egyensúly megváltozása nem okozott eltérést a kisállamok viselkedésében (csupán esetleg Törökország szerepének a növekedéséhez való viszonyulás tekintetében). Ezzel szemben a Közel-Keleten például, ahol az 1990-es és 2000-es években az Egyesült Államok katonai jelenléte a Perzsa-öböl térségében kiterjedtté vált, az amerikai globális hegemonia megkérdőjeleződése, valamint Törökország, Irán, Izrael és Szaúd-Arábia szerepének a növekedése a kisebb hatalmakat stratégiájuk újragondolására sarkallta. Ez a legegységertelműbben az Öböl menti kisállamok külpolitikájában érhető tetten, amelyek az 1990-es években kialakult amerikai dominanciájú biztonságpolitikai kapcsolatrendszerüket elkezdték diverzifikálni.

Másrészt, ahogy arra Lobell és társai is felhívták a figyelmet, a kisebb államok külpolitikai viszonyai egyre inkább egy többszintű játékra fognak emlékeztetni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy átfogó stratégiák helyett az egyes politikaterületeken más-más módon viszonyulnak a globális nagyhatalmakhoz. Ennek következtében egyre nehezebb lesz egyértelműen besorolni a viselkedésüket a hagyományos *bandwagoning–balancing*-tengelyen. Daniel M. Kilman (2012) és Richard Fountaine az ilyen komplex külpolitikát folytató szereplőket nevezte globális hintaállamoknak (*global swing states*), amelyek közös ismertetőjegye, hogy a méretüknél nagyobb hatalommal és befolyással rendelkeznek, mert a világrénddel kapcsolatos preferenciáik változnak, és korántsem kőbe vésettek, egy-egy konkrét esetben viszont képesek eldönteni az adott politikai folyamat kimenetelét. „Velük együttműködésben az Egyesült Államok és Európa képes formálni és felújítani a világréndet ..., a támogatásuk nélkül [azonban] a veszélybe sodort rend kiterjesztésére tett transzatlanti erőfeszítés csak [a hanyatlás] késleltetésre lesz elegendő” (Kilman, 2012, 58. o.).

Bár Kilman kizárólag négy államot nevezett meg globális hintaállamnak (Törökországot, Indonéziát, Indiát és Brazíliát), a sor könnyen bővíthető, különösen, ha egyes területi alrendszerekről van szó. Ennek megfelelően több kutató is igyekezett a Kilman

és Fontaine által bevezetett fogalmat regionális szinten alkalmazni. Kristina Kausch (2016) például a Közel-Keleten Törökország mellett négy másik regionális hintaállamot azonosított: Katart, Ománt, az Egyesült Arab Emírségeket és Egyiptomot. Terence McNamee (2016) az afrikai kontinensen Nigériát, Kenyát és Dél-Afrikát sorolta ezen államok közé.

A fenti dinamikák egyes alrégiókban kifejezetten élénk versengéshez vezettek, illetve fognak vezetni; elsősorban ott, ahol Oroszország, Kína vagy más regionális középhatalom (például Irán vagy Törökország) befolyási övezetének kiépítése már folyamatban van. Ilyen térség lehet a Dél-Kaukázus és Kelet-Európa, a Közel-Kelet és a csendes-óceáni térség (Alcaro, 2018, 160. o.). E befolyásépítés elsődleges tárgyai a kisállamok lesznek, mivel a revizionista hatalmak számára ők jelentik a legkönnyebb célpontot, és a befolyásolásukkal stratégiai előnyökhöz tudnának hozzáférni.

Jakub J. Grygiel és Wess Mitchell (2016, 8. o.) erről a jelenségről írt részletesen a „Nyughatatlan határvidék” című műben:

„Ha Oroszországnak minden gazdasági [elmaradottsága ellenére] sikerül újjáépítenie a befolyását a nyugati határvidékén található kisállamok övében, akkor Moszkva konszolidálni tudja az irányító szerepét az európai energiabiztonságban, visszanyerheti a hozzáférést a melegtengeri kikötőkhöz, és meg tudja állítani a NATO és az EU befolyását Németországtól keletre. Ha Irán nagyobb befolyásra tudna szert tenni a kis arab szomszédjai felett, különösen a Perzsa-öböl partvidékén, képessé válna fennakadást okozni a nemzetközi olajkínálatban.”

Véleményük szerint (Grygiel és Mitchell, 2016m 116. o.) a történelmi tapasztalatok (vagyis az 1930-as évek versengése) és a mai folyamatok négy kisállami stratégiát sejtetnek a jelenlegi helyzetben: a feltörekvő nagyhatalmakhoz való igazodást (pl. Thaiföld, Katar vagy Magyarország esetében), az Egyesült Államok és a feltörekvők közötti egyensúlyozást (pl. Omán, Csehország, Malajzia részéről), a katonai önszegély jegyében történő fegyverkezést (mint teszi azt Románia, a Fülöp-szigetek és Szaúd-Arábia), illetve a defenzív jellegű regionális együttműködések kiépítését (lásd: Visegrádi Négyek, ASEAN stb.). A döntés a helyi jellegzetességeken túl az egyes államok vezetésének a Washington iránti bizalmának a függvénye.⁴ A politikai és a területi értelemben vett határvidékeken lévő kisállamok szerepe a hintaállamokhoz hasonlóan növekedni fog, a támogatásukat pedig adott esetben könnyen tudják majd erőforrásokra vagy befolyásra fordítani.

4 A korábbi tapasztalatokból való tanulás és az ez által kiépült bizalomnak a kisállamok szövetségi politikájában játszott szerepét korábbi kutatások is megerősítik (lásd Reiter, 2006).



Konklúzió

A modern történelemben kialakult világrendek közül a posztbipoláris volt a legmegfelelőbb a kisállamok számára. A globalizáció, a nemzetközi jog és intézmények fejlődése, valamint az unipoláris berendezkedés is kedvezett a korlátozott erőforrásokkal rendelkező szereplőknek, nagyfokú biztonságot és széles mozgásteret biztosítva számukra a hegemon által hozott szabályok betartásának árán. Szimbolikus, hogy már maga az új világrend is egy kisállamnak (Kuvaitnak) a hegemon Egyesült Államok által történt megsegítésének a kontextusában jött létre, a nemzetközijog-ellenes agressziót folytató regionális középhatalommal (Irakkal) szemben. George Bush 1990 szeptemberi beszédében (amelyet az új világrend szimbolikus kezdetének is tekinthetünk) egy olyan világról beszélt, ahol „a jog uralma felülírja a dzsungel törvényét; (...) ahol a nemzetek felismerik a közös kötelezettségeiket a szabadság és az igazságosság területén; (...) ahol az erős tiszteli a gyenge jogait” (idézi Haas, 2017, 4–5. o.).

Ilyen helyzetből kiindulva szinte magától értetődő, hogy a világrend változása (amely magában foglalja a globalizáció lassulását vagy részleges visszafordulását, az amerikai hegemonia hanyatlását és a multilateralizmus válságát) negatívan hat a kisállamok helyzetére. A kutatásom eredménye szerint az elhúzódó transzformációs folyamat, amelynek az új koronavírus megjelenése mindössze látványos mérföldköve, alapvetően csökkenteni fogja a kisállamok biztonságát, és sok esetben megkérdőjelezi a menedékpolitikájuk hatékonyságát. A biztonság csökkenése ugyanakkor a mozgástér bővülésével is járhat, különösen azon kisállamok esetén, amelyeknél kézzelfogható az innovációs ösztönző, magas fokú a digitalizáció, és amelyek a multilateralizmus zászlóvivőivé tudnak válni. Ezen általános tendenciák mellett ugyanakkor nagy különbségek lesznek láthatóak az egyes regionális rendszerek között: a felerősödő versengés, valamint az új globális és regionális nagyhatalmak erősödése máshogy fogja érinteni a különböző térségek kisállamait. Az egyes stratégiák közötti választásban meghatározó lesz a geopolitikai helyzet mellett a korábbi szövetségkötési tapasztalatok minősége is.

Az új helyzet új kutatási irányt is kijelöl a kisállami tanulmányok számára. Az 1990-es évek óta előretörő konstruktivizmus alapvetései érdemben nem kérdőjeleződtek meg, ugyanakkor várhatóan a reneszánszát fogja élni az 1960–1970-es évek realista irodalma, különös tekintettel a geopolitikai értelmezésekre. Emellett, ahogy a nemzetközi tanulmányok egyéb területén, a kisállamok tanulmányozásában is előtérbe kerül a regionális alrendszerek vizsgálata, mind hatalompolitikai, mind normatív politikai szempontból.

Irodalomjegyzék

- Alcaro, Riccardo (2018). Contestation and Transformation. Final Thoughts on the Liberal International Order. *Italian Journal of International Affairs*, 53(1), 152–167.
- Alesina, Alberto és Spolaore, Enrico (2005). *The Size of Nations*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Allen, John, Burns, Nicholas, Garrett, Laurie, Haass, Richard N., Ikenberry, G. John, Mahbubani, Kishore, Menon, Shivshankar, Niblett, Robin, Nye, Joseph S., Jr., O’Neil, Shannon K., Schake, Kori és Walt, Stephen M. (2020). How the World Will Look Like after the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. május 27. <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>.
- Allison, Graham (2020). The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers. *Foreign Affairs*, 99(2), 30–40.
- Armstrong, Charles K. (2013). *Tyranny of the Weak. North Korea and the World, 1950–1992*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Baranyi, Tamás Péter (2016). Geoeconomics: The Democratic Blueprint in Historical Perspective. *Corvinus Journal of International Affairs*, 1(2), 45–66.
- Catley, Bob (1997). Hegemonic America. The Benign Superpower? *Contemporary Southeast Asia*, 18(4), 377–399.
- Chong, Alan (2010). Small State Soft Power Strategies. Virtual Enlargement in the Cases of the Vatican City State and Singapore. *Cambridge Review of International Affairs*, 23(3), 383–405.
- Cooper, Andrew Fenton, Higgott, Richard A. és Nossal, Kim Richard (1991). Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict. *Political Science Review*, 106(3), 391–410.
- Cox, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*. New York, NY: Columbia Press University.
- Crabtree, James, Kaplan, Robert D., Muggah, Robert, Naidoo, Kumi, O’Neil, Shannon K., Posen, Adam, Roth, Kenneth, Schneier, Bruce, Walt, Stephen M. és Wragge, Alexandra (2020). How the Coronavirus Pandemic Will Permanently Expand Government Powers. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. május 27. <https://foreignpolicy.com/2020/05/16/future-government-powers-coronavirus-pandemic/>.
- Deudney, Daniel és Ikenberry, G. John (2018). Liberal World. The Resilient Order. *Foreign Affairs*, 97(4), 16–24.
- Dworkin, Anthony (2020). How to Repair Multilateralism After Covid–19. *European Council on Foreign Relations*. A letöltés ideje: 2020. június 2. https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_to_repair_multilateralism_after_covid_19.
- Engelbrekt, Antonia Bakardjieva, Bremberg, Niklas, Michalski, Anna és Oxelheim, Lars (2020). The European Union in a Changing Order. What Is at Stake? In Bakardjieva, Antonia, Niklas Bremberg, Engelbrekt, Michalski, Anna és Oxelheim, Lars (szerk.). *The European Union in the Changing World Order*. London: Palgrave Macmillan (1–22. o.)
- Európai Bizottság (2020). Digital Economy and Society Index Report 2019. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/integration-digital-technology>.



- European Investment Bank* (2020). Who Is Prepared for the New Digital Age? A letöltés ideje: 2020. június 2. https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2019_report_on_digitalisation_en.pdf.
- Fägersten, Bjorn (2020). European Autonomy in a Changing World Order. In Bakardjieva, Antonia, Niklas Bremberg, Engelbrekt, Michalski, Anna és Oxelheim, Lars (szerk.). *The European Union in the Changing World Order*. London: Palgrave Macmillan (23–46. o.).
- Fishman, Edward (2020). The World Order is Dead. Here's How to Build a New One for a Post-Coronavirus Era. *Politico*. A letöltés ideje: 2020. június 1. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/05/03/the-post-coronavirus-world-order-230042>.
- Flockhart, Trine (2018). A Multi-Order World? *RSA Journal*, 164(3), 26–31.
- France 24* (2020). New Resolution on Immediate Global Ceasefire Presented to UN Security Council. A letöltés ideje: 2020. június 4. <https://www.france24.com/en/20200513-new-resolution-on-global-ceasefire-during-covid-19-pandemic-presented-to-un-security-council>.
- Goreczky Péter (2020). Felgyorsuló változások. A koronavírus-járvány hatása az ellátási láncok fejlődésére és az FDI-áramlásokra. *Külügyi és Külgazdasági Intézet*. A letöltés ideje: 2020. június 1. https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/49_KKI-elemzes_FDI_Goreczky_20200513.pdf.
- Gromyko, Alexei (2020). Illusions of a New Bipolarity. *Russian International Affairs Council*. A letöltés ideje: 2020. június 1. <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/illusions-of-a-new-bipolarity/>.
- Grygiel, Jakub J. és Mitchell, A. Wess (2016). *The Unquiet Frontier. Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haass, Richard (2017). *A World in Disarray. American Foreign Policy and Crisis of the Old Order*. New York, NY: Pinguin Books.
- Haass, Richard (2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather than Reshape It. *Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2020. június 1. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>.
- Handel, Michael (2006). Weak States in the International System. In Igebritsen, Christine, Neumann, Iver B., Gstöhl, Sieglinde és Beyer, Jessica (szerk.). *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press (149–193. o.).
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics. A Theory and Its Implications*. New York, NY: Routledge.
- Horváth Jenő (2007). A hidegháború vége. In Rada Péter (szerk.). *Új világrénd? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület; Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete (5–20. o.).
- Illés Gábor (2015). Thuküdidész és a politikai realizmus. *Politikatudományi Szemle*, 24(1), 111–131.
- Ingebritsen, Christine (2006). Conclusion. Learning from Lilliput. In Igebritsen, Christine, Neumann, Iver B., Gstöhl, Sieglinde és Beyer, Jessica (szerk.). *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press (286–293. o.).
- Institute for Management and Development* (2019). IMD World Digital Competitiveness Ranking 2019. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2019/>.

- Jaipragas, Bhavan (2020). As the Coronavirus-hit World Limits Exports, Can New Zealand and Singapore Keep Trade Open? *South China Morning Post*. A letöltés ideje: 2020. június 3. <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3082536/coronavirus-hit-world-limits-exports-can-new-zealand-and>.
- Jesse, Neal G. és Dreyer, John R. (2016). *Small States in the International System*. At *Peace and War*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Joshi, Mohit (2020). Who Will Be the Winners in a Post-Pandemic Economy? *World Economic Forum*. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/post-pandemic-economy-favour-fastest-movers/>.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kausch, Kristina (2016). The Promise of Middle Eastern Swing States. *Carnegie Europe*. A letöltés ideje: 2020. május 28. <https://carnegieeurope.eu/2016/05/12/promise-of-middle-eastern-swing-states-pub-63565>.
- Keohane, Robert O. (2006). Lilliputians' Dilemmas. Small States in International Politics. In Igebritsen, Christine, Neumann, Iver B., Gstöhl, Sieglinde és Beyer, Jessica (szerk.). *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press (55–77. o.).
- Keohane, Robert O. és Nye, Joseph S. (2012). *Power and Interdependence*. United States: Longman.
- Kilman, Daniel M. (2012). The West and Global Swing States. *The International Spectator*, 47(3), 53–64.
- Kissinger, Henry A. (2020). The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *Wall Street Journal*. A letöltés ideje: 2020. augusztus 28. <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>.
- Lind, Jennifer és Wohlfarth, William C. (2019). The Future of the Liberal Order Is Conservative. A Strategy to Save the System. *Foreign Affairs*, 98(2), 70–80.
- Lobell, Steven E., Jesse, Neal G. és Williams, Kristen P. (2015). Why Do Secondary States Choose to Support, Follow, or Challenge? *International Politics*, 52(2), 146–162.
- Magyarics Tamás (2007). A globális hegemon. In Rada Péter (szerk.). *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület; Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete (73–92. o.).
- Mammadov, Farhad és Chiragov, Fuad (2018). A Small State's Worldview. *Horizons*, (11), 170–177.
- Mazzar, Michael (2017). The Once and Future Order. *Foreign Affairs*, 96(1), 25–32.
- McNamee, Terence (2016). Harnessing the Power of Africa's Swing States. *The Brenthurst Foundation*. A letöltés ideje: 2020. május 28. https://cisp.cachefly.net/assets/articles/attachments/58222_brenthurst-paper-201601.pdf.
- Miller, Benjamin (2004). The International System and Regional Balance in the Middle East. The Balance of Power Paradox. In Paul, Thazha Varkey, Wirtz, James J. és Fortmann, Michel (szerk.). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford, CA: Stanford University Press (239–266. o.).
- Moses, Jonathon W. (2000). *OPEN States in the Global Economy*. London: Palgrave Macmillan.
- Nanjundan, Soundariya (1991). A New World Order? *Economic and Political Weekly*, 26(22–23), 1389–1392.



- Neumann, Iver B. és Gstöhl, Sieglinde (2006). Introduction. Lilliputians in Gulliver's World? In Igebritsen, Christine, Neumann, Iver B., Gstöhl, Sieglinde és Beyer, Jessica (szerk.). *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press (3–39. o.).
- Niblett, Rabin (2017). Liberalism in Retreat. The Demise of a Dream. *Foreign Affairs*, 96(1), 17–24.
- Nye, Joseph S. Jr. (2017). Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*, 96(1), 10–16.
- O'Brian, Robert, Goetz, Anne Marie, Scholte, Jan Aart és Williams, Marc (2000). *Contesting Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quirk, Patrik W. (2020). The Global Fragility Strategy. Posturing the United States for a Reshaping World Order. *Brookings Institute*. A letöltés ideje: 2020. május 15. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/15/the-global-fragility-strategy-posturing-the-united-states-for-a-reshaping-world-order/>.
- Reiter, Dan (2006). Learning, Realism, and Alliances. The Weight of the Shadow of the Past. In Igebritsen, Christine, Neumann, Iver B., Gstöhl, Sieglinde és Beyer, Jessica (szerk.). *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press (231–273. o.).
- Rizvi, Hasan-Askari (2006). Iraq and World Order. A Pakistani Perspective. In Thakur, Ramesh és Sidhu, Waheguru Pal Singh (szerk.). *The Iraq Crisis and World Order. Structural, Institutional and Normative Challenges*. Tokió: UNU Press (315–327. o.).
- Seric, Adnan és Winkler, Deborah (2020). COVID–19 Could Spur Automation and Reverse Globalization – to Some Extent. *World Economic Forum*. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/covid-19-automation-globalisation-coronavirus-world-pandemic-change>.
- Seric, Adnan, Görg, Holger, Möslé, Saskia és Windisch, Michael (2020). Managing COVID–19. How the Pandemic Disrupts Global Value Chains. *World Economic Forum*. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid-19-pandemic-disrupts-global-value-chains/>.
- Shapiro, Jacob L. (2020). How COVID–19 Will Reshape the World. *Modern Diplomacy*. A letöltés ideje: 2020. június 1. <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/18/how-covid-19-will-reshape-the-world/>.
- Simai Mihály (2003). Global Economic Governance in the Post-Crisis World. *Society and Economy*, 35(3), 299–318.
- Stiglitz, Joseph E., Shiller, Robert J., Gopinath, Gita, Reinhart, Carmen M., Posen, Adam, Prasad, Eswar, Tooze, Adam, D'Andrea Tyson, Laura és Mahbubani, Kishore (2020). How the Economy Will Look After the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. május 27. <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/how-the-economy-will-look-after-the-coronavirus-pandemic/>.
- Swiss Economic Institute* (2020). KOF Globalization Index. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.
- Szalai Máté (2017). Between Accommodation and Opportunism. Explaining the Growing Influence of Small Gulf States in the Middle East, *The International Spectator*, 52(2), 3–18.

- Thakur, Ramesh és Sidhu, Waheguru Pal Singh (2006). Iraq's Challenge to World Order. In Thakur, Ramesh és Sidhu Waheguru Pal Singh (szerk.). *The Iraq Crisis and World Order. Structural, Institutional and Normative Challenges*. Tokió: UNU Press (3–15. o.).
- Thorhallson, Baldur (2019). Small States and the Changing Global Order. What Small States Theory Can Offer New Zealand Foreign Policymaking. In Brady, Anne-Marie (szerk.). *Small States and the Changing Global Order. New Zealand Faces the Future*. New York, NY: Springer Publishing (379–395. o.).
- Thorhallson, Baldur és Steinsson, Sverrir (2019). A Theory of Shelter. In Thorhallson, Baldur (szerk.). *Small States and Shelter Theory. Iceland's External Affairs*. London és New York, NY: Routledge (24–58. o.).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2020). Digital Technologies Critical in Facing COVID–19 Pandemic. A letöltés ideje: 2020. június 2. <https://www.un.org/development/desa/en/news/policy/digital-technologies-critical-in-facing-covid-19-pandemic.html>.
- Varga Gergely (2020). A koronavírus nemzetközi politikai hatásai. *Külügyi és Külgazdasági Intézet*. A letöltés ideje: 2020. június 1. https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/28_KKI-elemz%C3%A9s_COVID-19_Varga_20200320.pdf.
- Vital, David (1967). *The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Von Däniken, Franz (1998). Is the Notion of Small State Still Relevant? In Goetschel, Laurent (szerk.). *Small States Inside and Outside the European Union*. Berlin: Springer (43–48. o.).
- Wirtz, James J. (2004). The Balance of Power Paradox. In Paul, Thazha Varkey, Wirtz, James J. és Fortmann, Michel (szerk.). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford, CA: Stanford University Press (127–149. o.).
- World Trade Organization (2020). Export Prohibitions and Restrictions. A letöltés ideje: 2020. június 3. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf.
- Young, Jason (2020). Small States Show the Value of Multilateralism. *East Asia Quarterly*, 12(1), 11–12.
- Zakaria, Fareed (2017). Populism on the March. Why the West is in Trouble. *Foreign Affairs*, 95(6), 9–15.

Győztes vagy vesztes?

Oroszország első világháborús részvételének problematikája és a béketárgyalásokról való kiszorulásának magyarázata

Problems of Russia's Involvement in World War I and an Explanation how It Was Crowded out of the Negotiations at the Paris Peace Conference

Gecse Géza

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.05

Összefoglaló: Az antant szövetségeseként Oroszország egészen 1917-ig nagy erővel vett részt az első világháborúban, ám az ország központi területei felett az év novemberében hatalmat szerzett bolsevikok Breszt-Litovszkban 1918. március 3-án kényszerűségből különbékét kötöttek a központi hatalmakkal. Az ellenük harcoló orosz ellenforradalmi erők többsége továbbra is az antant szövetségesének tekintette magát, de 1918 szeptemberében már a bolsevik Oroszország is semmisnek tekintette a békeszerződést, mivel az Oszmán Birodalom Baku térségében támadást indított ellene. Az osztrák–magyar–olasz, majd a német–francia fegyverszünet megkötését követően az Összoroszországi Központi Végrehajtó Bizottság 1918. november 13-án hivatalosan is bejelentette, hogy a békeszerződés érvényét veszítette.

A nagyhatalmak között volt olyan, amelyik hajlott volna arra, hogy Oroszországot is meghívják a versailles-i tárgyalásokra, illetve azok előkészítésére. Meg is hívták 1919. február 15-ére, a Konstantinápoly Márvány-tengernél lévő bejáratánál elhelyezkedő Herceg-szigetekre az összes orosz politikai erőt. Az ország azonban végül mégsem vehetett részt a Párizs környékén zajlott béketárgyalások egyikén sem: így sem Versailles-ban, sem Trianonban nem voltak ott a képviselői – annak ellenére, hogy a polgári erőket képviselő orosz küldöttség 1918 végétől élénk diplomáciai tevékenységet fejtett ki Párizsban.

Kulcsszavak: Oroszország, Breszt-Litovszk, békeszerződés, bolsevikok, Oszmán Birodalom, antant

Abstract: As member of the Triple Entente, Russia participated in World War I with great military strength right until 1917. However, the Bolsheviks, who took control of Central Russia in November 1917, were forced to sign a separate peace treaty with the Central Powers in Brest-Litovsk on 3rd March 1918. Most of the Russian counter-revolutionary forces that were fighting against the Bolsheviks continued to think of themselves as Entente allies. In addition, the Bolshevik-led Russia deemed the Treaty of Brest-Litovsk void already in September 1918 as the Ottoman Empire attacked Russia in the Baku region at that time. When peace treaties were signed with Austria-Hungary and then with Germany, the Treaty of Brest-Litovsk was declared void officially on 13th November 1918 by the All-Russian Central Executive Committee.

Certain Allied Powers wanted to invite Russia to the Versailles Conference. To prepare this move they invited different Russian political groups to Princes' Islands in the Sea of Marmara off the coast of Constantinople on 15th February 1919. The failure of this initiative also contributed to the fact that Russia was not invited to any of the Paris Peace Conferences, so its representatives

were not present in Versailles, even though a Russian anti-bolshevik delegation was engaged in lively diplomatic activity in Paris since the end of 1918.

Keywords: Russia, Brest-Litovsk, peace treaty, Bolsheviks, Ottoman Empire, Triple Entente

Bevezetés

Kétségtelen tény, hogy az első világháború kitörésének és befejeződésének 100. évfordulója ösztönzőleg hatott az első világegéssel kapcsolatos történeti kutatásokra, ám azon túl, hogy néhány részletkérdésben sikerült előbbre jutnunk, és a szakma legalább tüneti szinten választ talált néhány problémára, alapjában véve máig sem világos, miért nem „sikerült” a nagyhatalmaknak a globális háborút sokkal hamarabb befejezniük.¹

A kérdés azért is érdekes, mert bár kétségtelennek tűnik, hogy a katonai és a politikai vezetés között véleményeltérés volt, ám a modern hadviselés, illetve a mozgósítás rugalmatlan volta is hozzájárult a konfliktus eszkzalódásához. Henry Alfred Kissinger diplomáciatörténész, egykori amerikai nemzetbiztonsági tanácsadó, majd külügyminiszter például abban látja a világháború elhúzódásának az egyik fő okát, hogy a különböző államok politikai és katonai vezetése más-más logikát követett, és a vezéreknek sikerült a saját célkitűzésüket, a totális győzelem kivívását keresztülvinniük. Ahogy Kissinger fogalmaz: „1914–1915 telére a katonai stratégia és a külpolitika között teljesen megszűnt a kapcsolat”, és a „győzelem öncéllá változott” (Kissinger, 1996, 214. o.).² Ugyanakkor, ha abból indulunk ki, hogy az ember alapvetően racionális lény, akkor a háborúnak jóval hamarabb be kellett volna fejeződnie!

Vizsgálódásunk nemcsak Európának, hanem az akkori világ legjelentősebb szárazföldi haderővel rendelkező államának, Oroszországnak az első világháborús szereplésére és az azt lezáró békékben való való és potenciális részvételére összpontosít, ugyanis van néhány olyan ellentmondás, amelynek tudatosítása hozzásegít ahhoz, hogy a konfliktusban részt vevő felek tetteinek a mozgatórugóira is fény derüljön.

Oroszország a keleti fronton 1914 és 1917 között a központi hatalmak erejének a jelentős részét lekötötte, és tény, hogy a világháború során mind az ellenségeinél, mind a szövetségeseinél több embert vesztett,³ és jelentős veszteségeket okozott a központi

1 Nem tekinthető kivételnek a 100. évfordulóra szervezett nagyszabású budapesti konferencia sem, amelynek anyagát 2015-ben sikerült megjelentetni. Ld. Majoros, Antal, Hevő és M. Madarász, 2015.

2 A jelen tanulmány eredeti, az eseményeket 1918. november 13-ig tárgyaló változata eredetileg a Majoros István történészprofesszor 70. születésnapja alkalmából született kötetbe készült, de végül abból kimaradt.

3 Abszolút számokról van szó, amelyekbe beletartozik a polgári áldozatok és a sebesültek száma is: 1,8 millió halott katona, 1,5 millió civil áldozat mellett 5 millió sebesült. Surányi Csaba a tanulmányában megállapítja, hogy a halottak tekintetében csupán Németország vesztesége volt nagyobb, viszont ott a polgári áldozatok száma jóval kevesebb, 426 ezer volt. A szerző lábjegyzetben persze ehhez hozzáteszi, hogy az orosz adatok még ma sem megbízhatóak (Surányi, 2015, 241. o.).



hatalmaknak. Ezért nem lehet csodálkozni, hogy közel egy esztendővel korábban kötött fegyverszünetet és békét, mint a többiek! Oroszország ebből adódóan a háború első vesztesének tekinthető, ám mivel az antant szövetségese volt, lett volna alapja annak az elképzelésnek, hogy a győztesek között a helye, hiszen 1918 végén a világháború mégiscsak az antanthatalmak győzelmével fejeződött be. Ráadásul az akkor már bolsevik Oroszország két nappal a november 11-i fegyverszünetet követően, arra való hivatkozással, hogy azt erővel kényszerítették rá, semmisnek nyilvánította a breszt-litovszki békeszerződést!⁴

Az Oroszország és a központi hatalmak által végül 1918. március 3-án aláírt breszt-litovszki béke az első világháborút lezáró békeszerződések közül a legelső volt, amely Európában (a keleti fronton) nyugalmat hozott. Azonban egyúttal az utolsó olyan békeszerződés is volt, amelyben a központi hatalmak a saját álláspontjukat érvényesíteni tudták, hiszen az összes többibe beleszólásuk sem volt, mivel a Párizs környéki szerződések alkalmával a szerepük csupán azok aláírására korlátozódott.

A breszt-litovszki békeszerződés előzményei

Az oroszok számára 1914 és 1917 közt tartó világháború legfontosabb tapasztalata a keleti fronton az volt, hogy bár kezdetben a haditechnika és a technikai felszereltség terén elmaradtak az osztrák–magyar és német, illetve az oszmán erők mögött,⁵ a helyzet 1916-ra jelentősen megváltozott. Ami pedig az emberi erőt illeti, eleve kétszer-háromszor annyi katonával rendelkeztek, mint a központi hatalmak.⁶

Nem véletlen, hogy 1916 nyarára a Bruszilov-offenzívával sikerült „kiköszörülniük a csorbát”, ám annak eredményeit mégsem voltak képesek kihasználni.

II. Miklós cár akkor már több mint egy esztendeje, 1915 óta saját maga irányította a birodalom hadseregét, ezért folyamatosan a mogiljovi főhadiszálláson tartózkodott, ami

4 Szegő Iván Miklós úgy fogalmaz, hogy Breszt-Litovszk „az antanttal való szakítás jelképe is lehetne” (Szegő, 2009), ám – miként erről ebben a tanulmányban is szó lesz – e megállapítás nem fedi teljes mértékben a valóságot. Amint azt látni fogjuk, az oroszosan csak breszti békének nevezett diktátum aláírása – számos további ok miatt – önmagában nem zárta volna ki, hogy az oroszok részt vegyenek a győzteseknek a háborút lezáró konferenciáin.

5 Richard Pipes, az Amerikai Egyesült Államokba kivándorolt lengyelországi történész is megírta, hogy 1914-ben az orosz katonák harmadának nem volt puskája, s azt csak importból lehetett volna pótolni. Ezért volt nagy jelentősége például a murmanszki vasútvonal megépítésének (Pipes, 1997, 93–94. o.). (Észak-Európában ott lett Oroszország egyetlen fagymentes kikötője, de csak 1917 elejére készült el.)

6 Részlet Szergej Nyelipovics orosz hadtörténész 2017. május 29-i, budapesti előadásából (Aspektus, 2017): 1917 kezdetén „az oroszok a keleti fronton körülbelül kétszeres számbeli túlerővel rendelkeznek a központi hatalmakkal szemben. Ez a túlsúly géppuskák tekintetében is érvényesült, viszont lángszórók és nehézlövegek tekintetében a központi hatalmak fölénye érvényesült. Főleg ez volt sikerük magyarázata a Bruszilov-offenzívát követően a keleti fronton, így Romániában is.”

azért lett később a számára végzetes, mert a háború kimenetével kapcsolatos általános elégedetlenségben neki is osztoznia kellett.

Az októberi forradalom 50. évfordulója alkalmából Magyarországon megjelent gyűjteményes kötet több dokumentummal érzékeltette annak a folyamatnak az állomásait, amely a cári család népszerűségvesztéséhez vezetett. A Raszputyin-ügy, amelynek során két orosz arisztokrata meggyilkolta a szerzetest 1916 decemberében Szentpéterváron, ennek az egyik végső mozzanata.⁷

Az orosz uralkodó végül a feszült helyzetből úgy próbált kiutat találni, hogy február közepére összehívta az Állami Dumát. Ám a hónap végén – a Gergely-naptár szerint március elején – kitört a forradalom, amelynek során az Állami Dumában képviselt alkotmányos demokraták (vagy kadetek), a liberálisok és az októbristák mellett a petrográdi szovjetekben főként a szociáldemokraták, vagyis a mensevikék és bolsevikok, valamint az eszerek (a Szociálforradalmár Párt tagjai) tartották kezükben a gyeplőt. Az Állami Duma ideiglenes elnöke a konzervatív Mihail Vlagyimirovics Rodzjanko lett, akinek az egyik első dolga az volt, hogy felhívást tett közzé a háború folytatásáról.⁸

II. Miklós hamarosan lemondott az Orosz Birodalom trónjáról a testvére, Mihail (Mihály nagyherceg) javára, aki azonban kikötötte, hogy csak abban az esetben vállalja a feladatot, ha az Alkotmányozó Gyűlésbe választott képviselők monarchista államformáról határoznak, és őt kéri fel az uralkodói poszt betöltésére.⁹ Az Alkotmányozó Gyűlés megválasztására viszont csak a választásokat követően kerülhetett sor – ez az Ideiglenes Kormány sajátos elnevezésében az ideiglenesség magyarázata. Mihail a sajátos reakciójával tulajdonképpen elodázta a választadást, hiszen nem volt hajlandó vállalni az uralkodást, így aztán Oroszország – legalábbis egyelőre – uralkodó nélküli monarchiaként működött. Ekkor még senki sem tudta, hogy ez az állapot 1917 szeptemberéig fog tartani.

7 Miközben a cár az államügyekkel volt elfoglalva, a felesége Grigorij Jefimovics Raszputyin orosz szerzetes személyes befolyása alá került, akit az orosz eliten belül sokan a cári család rossz szellemének tartottak, ezért 1916 decemberében meggyilkolták. Dolmányos István közli az Ideiglenes Kormánynak a Raszputyin-ügyben született vizsgálati anyagát, valamint Alekszej Alekszejevics Bruszilovnak a II. Miklós által a katonák között tett látogatásról szóló visszaemlékezését is (Dolmányos, 1967, 11–49. o.). Mindkettőben lehangoló képet találunk a cárról, illetve környezetéről.

8 Mihail Rodzjanko az októbristák, vagyis az Október 17-e Szövetség egyik vezetője volt. A párt a cár 1905. október 17-i, az Oroszországban korlátozott alkotmányosságot bevezető manifesztumának az alapján állt. A valós politikai hatalom eme sajátos „megkettőződését” hívták már a kortársak is kettős hatalomnak, hiszen az ország fővárosában korántsem volt biztos, hogy a központi szervek által meghozott döntéseket az országosan is szerveződő helyi hatalom jóvá fogja hagyni (Dolmányos, 1967, 50. és 64. o.).

9 Mihály nagyherceg erről szóló, 1917. március 3-i keltezésű nyilatkozatát közli: Dolmányos, 1967, 79. o.



Mihail Rodzjanko összesen két napig vitte az államügyeket; az Ideiglenes Kormány¹⁰ nevezett testület vezetője az alkotmányos demokrata, vagyis a kadet Georgij Lvov herceg lett, akit az államügyek intézésével még maga II. Miklós bízott meg azt követően, hogy Mihail nem vállalta az uralkodói feladatot.

A Lvov-kormányból a kadet Pável Nyikolajevics Miljukov külügyminiszter és az októberista Alekszandr Gucskov hadügyminiszter az aktív háborúpárti politikája miatt május második felében távozni kényszerült, amiben a külföldi emigrációjából áprilisban hazatért Vlagyimir Iljics Uljanovnak (Leninnek) élénk háborúellenes mozgósító beszédeinek is jelentős szerep jutott. Ő az, aki a hazaérkezését követően kiadta a „Minden hatalmat a szovjeteknek!” jelszót is.¹¹

Ráadásul 1917 júliusában, amikor Alekszej Bruszilov főparancsnoksága alatt megindították az ismét több mint százezer áldozatot követelő Kerenszkij-offenzívát, a támadó orosz erők a frontot védő osztrák–magyar erőkkel kerültek szembe; bár volt, ahol sikerült a frontvonalat áttörniük, de olyan is, ahol ismét állóháború alakult ki. Ám amint a német kiegészítő csapatok is megérkeztek a kérdéses frontszakaszra, az orosz alakulatok szinte kivétel nélkül feljesztett menekülésbe fogtak – és ez vált jellemzővé a keleti fronton vívott valamennyi ütközetre akkoriban.¹²

Közben az 1917. július elején indított bolsevik puccskísérletre hivatkozva az új orosz kormány a bolsevikok közül igyekezett mindenkit letartóztatni. Ez várt például Lev Davidovics Trockijra, Lev Boriszovics Kamenyevre, Alekszandra Mihajlovna Kollontajra és Anatolij Vasziljevics Lunacsarszkijra, Lenin pedig Finnországba menekült, ahol az orosz hatóságok nem találták meg.¹³

Georgij Jevgenyevics Lvov a Kerenszkij-offenzíva kudarca után lemondott,¹⁴ mire tisztán „szocialista” kormány alakult, Alekszandr Fjodorovics Kerenszkij vezetésével, aki

10 Az Ideiglenes Kormány akkor veszttette volna el az „ideiglenes” jellegét, ha a választásokat követően létrejött volna az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Eredetileg ez utóbbi feladata lett volna, hogy fontos, alkotmányos döntéseket hozzon, de a megalakulására csak az év végén esedékes választásokat követően kerülhetett sor. Abban, hogy ez gyakorlatilag Oroszország-szerte mindenütt megtörténhetett, nyilván szerepet játszott, hogy azt az időközben Oroszország központi területein a hatalmat megragadó bolsevikok nem akadályozták meg.

11 Ahogy a francia kutató fogalmaz: „Lenin azonnal átlátta a csalódottság méreteit és hogy ez ... a szovjetekbe vetett bizalmat növeli” (Carrère d’Encausse, 2007, 152–153. o.).

12 Richard Pipes megjegyzi, hogy míg a halálos áldozatok száma a Habsburg Monarchia és Franciaország esetén is közel akkora volt, mint Oroszországhé, addig annak katonái közül az előbb említett államokéhoz képest 12-15-ször annyian (összesen 3,9 millióan) adták meg magukat, és lettek hadifoglyok (Pipes, 1997, 178–179. o.). A Kerenszkij-offenzívát követően Bruszilov hadsereg-főparancsnoki kinevezésének vége szakadt: felmentették megbízatásából.

13 Ugyanakkor nem tagadható, hogy a bolsevik vezetőket viszonylag gyorsan kiengedték a börtönből (Heller és Nyekrics, 1996, 22. o.)

14 Lvov alapvetően ideologikus okokra hivatkozva mondott le. Lásd G. J. Lvov miniszterelnök nyílt levelét az Ideiglenes Kormányból való kiválásának okairól (Dolmányos, 1967, 203–204. o.).

viszont a tárcák felét – a győzelem ellenére – hamarosan az eszerek és a mensevikek mellett a kadet párt képviselőinek ajánlotta fel.¹⁵

A Bruszilovot követő katonai főparancsnokká kinevezett Lavr Georgijevics Kornyilov 1917 szeptemberében megtagadta az engedelmességet Kerenszkijnek. A történet Kornyilov-puccsként vonult be a történelemkönyvekbe, bár az újabb kutatások szerint Kornyilov valójában nem jelentett komoly veszélyt senkire. Kerenszkij a konfliktust Kornyilov börtönbe zárásával zárta le, és a hadsereg főparancsnoki posztot megtartotta magának.¹⁶

Kerenszkij a halálbüntetés visszaállításával igyekezett a katonaságnál a fegyelmet helyreállítani, ám a Kornyilov-puccs leverése után a tekintélye a korábbi töredékére zsugorodott.

1917 októberében a Kerenszkij-kormány hadügyminisztere, Alekszandr Fjodorovics Verhovszkij a kormány egyik titkos ülésén kijelentette, hogy Oroszország képtelen a háború eredményes folytatására, ezért a béke mielőbbi megkötését javasolta.¹⁷

Ma már tudjuk, hogy miközben az orosz fővárosban, Petrográdban, a bolsevikok hatalomátvétele 1917. október 25-én szinte zökkenőmentesnek volt mondható, addig a másik „fővárosban”, Moszkvában csupán a Kreml birtokba vétele 300 ember életét követelte.¹⁸

Amennyiben a külföld hozzáállását vizsgáljuk, megállapítható, hogy az Ideiglenes Kormányt Oroszország szövetségesei 1917 tavaszán szinte azonnal elismerték. Ráadásul a nagykövetségeik mellett katonai misszióik is voltak az ország területén. Közülük is kitüntetett szerepet játszott a franciáké. Majoros István kutatásaiból kiderül, hogy pontos képük volt mindarról, ami Oroszországban történt. Ez nem is csoda, hiszen a cári birodalmának a legkiemelkedőbb hitelezői a franciák voltak, így közvetlenül is sokat veszítettek volna annak a háborúból való kiválásával. Nem véletlen tehát, hogy nemcsak Franciaország, hanem a szövetségesek is szinte azonnal elismerték az Ideiglenes

15 Kerenszkij 1917. szeptember közepén és végén hozta meg e döntéseit (Dolmányos, 1967, 258. o.).

16 A bolsevik hatalomátvétel szempontjából mindez kifejezetten hasznosnak bizonyult. Lenin azonnal kijelentette, hogy a helyzetet ki kell használni, és Kornyilov félreállítását követően semmi esetre sem szabad támogatni Kerenszkijt (Heller és Nyekrics, 1996, 23. o.).

17 Az Előparlament honvédelmi és külügyi bizottsága titkos összevont ülésének 1917. október 20-i keltezésű jegyzőkönyvéből kiderül, hogy az orosz hadsereg 10,2 millió főt számlált, ám ahhoz, hogy a költségvetésből finanszírozni tudják, 1,2 millió katonát le kellett volna szerelni. A létszám így 9 millióra csökkent volna, viszont az élelmezésügyi miniszter jelentése szerint Oroszország csak 7 millió ember ellátására volt képes. A jegyzőkönyv kitér a hadseregben tapasztalható állapotokra: egyetlen tiszt sem lehetett biztos abban, hogy a parancsát teljesíteni fogják, vagyis a hadseregben már anarchia uralkodott. Érdekes, hogy a hadügyminiszter 20 milliárdnyira becsülte Oroszország adósságát, pedig – ahogy azt Dolmányos István megjegyzi – az valójában 55 milliárd rubelt tett ki (Dolmányos, 1967, 289–299. o.).

18 Ráadásul a harcok ott több napig is elhúzódtak (Dolmányos, 1967, 322. o.).



Kormányt, mivel a hadműveletek folytatására az az orosz vezetés tűnt az igazi garanciának.¹⁹

A béketárgyalások

Lengyel Istvánnak az 1975-ben megjelent könyvében igen lelkiismeretesen sikerült a breszt-litovszki békeszerződés keletkezésével kapcsolatos kérdések döntő többségét feldolgoznia, ráadásul szerencséje is volt, mert ő már minden addiginál komolyabb forrásbázisból meríthetett.²⁰

A bolsevik hatalomátvételt követő első rendelet a békéről szólt. Felszólították az antantot, azaz az addigi szövetségeseiket, hogy azonnal kezdjenek közösen béketárgyalásokat az annexiók és hadisarc nélküli békéről. Azok azonban abban reménykedtek, hogy a bolsevikok hatalma csupán átmeneti, ezért nem kívánták őket elismerni – és egy Petrográdban tartott konferencián valamennyien a hallgatás politikája mellett kötelezték el magukat. Az eseményen, amelyet az angol követségnek az orosz fővárosban lévő épületében rendeztek 1917. november 22-én, részt vett az Amerikai Egyesült Államok, Anglia, Franciaország, Olaszország, illetve Belgium mellett Szerbia, Japán, Brazília, Románia, Portugália, Kína és Görögország nagykövete is. Az első három állam kormánya ennek megfelelően továbbra is kapcsolatot tartott fenn a már leváltott Nyikolaj N. Duhonyin tábornokkal, aki a csapattestek felé továbbította is az információt (Lengyel, 1975, 41. o.).

Leninék viszont közben nemcsak rádióüzenetben adták közre az új szovjet vezetés álláspontját, hanem a Népbiztosok Tanácsa már két nappal korábban, 1917. november 20-án utasította is Duhonyint, az orosz csapatok főparancsnokát a fegyverszüneti tárgyalások megkezdésére. Mivel ő ennek vonakodott eleget tenni, azonnal leváltották, és a helyére Nyikolaj Vasziljevics Krilenkót nevezték ki. A szövetségesek persze Duhonyinnak is a tudomására hozták, hogy az Oroszországgal kötött korábbi egyezmények betartását elvárják. Ő azonban nem járt jól azzal, hogy a szövetségesek ennyire megbíztak benne: 1917. december 3-án a moguljovi főhadiszállásra érkező matrózok meggyilkolták (Lengyel, 1975, 49. o.).

¹⁹ Az Amerikai Egyesült Államok már 1917. március 20-án, a többi szövetséges – így Franciaország is – március 24-én ismerte el az új orosz kormányt (Majoros, 1999, 41. o.).

²⁰ Lengyel Istvánnak többek között Ottokar Czernin közös külügyminiszter 1919-ben Berlinben és Bécsben kiadott, a tárgyalásokat német részről vezető Max Hoffmann 1929-ben Berlinben megjelent, illetve Maurice Paléologue francia és George W. Buchanan brit nagykövét naplója is rendelkezésére állt. De fel tudta használni Lajos Ivánnak a IV. Károlyról, valamint Pilch Jenőnek a világháborúról írt munkája mellett Leo Stern (1958), illetve Werner Hahlweg (1971) kifejezetten Breszt-Litovszkról megjelent anyagát is – hogy Galántai József e témában írt műveit most ne is említsük. Továbbá áttanulmányozta Lenin vonatkozó cikkeit., Csubarjan 1964-ben Moszkvában megjelent, szintén kifejezetten a breszti békéről szóló monográfiáját, és beépítette munkájába Dományos István 1967-es dokumentumgyűjteményén kívül a Hadtörténeti Intézet Levéltárának, valamint a Református Egyetemes Konvent Levéltárának Burián-iratait is (Lengyel, 1975).

November 21-én Trockij külügyi népbiztos jegyzéket küldött az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Szerbia és Belgium nagykövetének, amelyhez csatolta a békedekrétum szövegét, és kérte, hogy tekintsék azt formális javaslatnak a béketárgyalások megkezdéséhez. A bolsevik vezetés két nappal később a semleges államok képviselőit is arra kérte, hogy juttassák el a béketárgyalások megkezdésével kapcsolatos javaslatukat az ellenséges országok kormányaihoz is.

Sajátos módon, végül épp az a német vezetés mutatott fogadókészséget, amely az év folyamán egész addig kifejezetten merev álláspontra helyezkedett a kérdésben. Lengyel István történész a források tanulmányozása során arra a következtetésre jutott, hogy a németek alapvetően azért fogadták el néhány órán belül a szovjet javaslatot, mert a kétfrontos háború megszűnése – és ily módon a keleti fronton aratott győzedelmes béke – után egy, a nyugatiak elleni döntő csapásra, majd azt követően ott is a békéhez vezető sikerre számítottak (Lengyel, 1975, 55. o.).²¹

Így aztán 1917. december 3-án meg is indulhattak a fegyverszüneti tárgyalások a németek keleti fronti főhadiszállásán, a belorussziai Breszt-Litovszkban. A szovjet küldöttséget a bolsevik Adolf Abramovics Joffe vezette, de az ismertebb bolsevik vezetők közül jelen volt például Lev Boriszovics Kamenyev is; a baloldali eszer képviselőkn kívül szovjet katonai szakértők szintén tagjai voltak a delegációnak. Az ideiglenes fegyvernyugvási egyezmény aláírását követően hazatértek Petrográdba, és a béketárgyalások első, 1917. december 22. és 27. közötti szakaszára ugyanott, Breszt-Litovszkban kerülhetett sor.

A németek „annexiók és hadisarc nélküli” békéje azt jelentette, hogy Oroszország kiűri Finnországot, Észtországot, Livóniát, Moldvát, Kelet-Galíciát és Örményországot; pénzbeli jóvátételt valóban nem kértek, és készek voltak szövetségre lépni az országgal. Még a béketárgyalások megkezdése előtt megérkeztek az (ukrán) Központi Rada²² képviselői, akik azt hangsúlyozták, hogy a bolsevikok tárgyalhatnak ugyan Moszkva vagy

21 A kérdés azért is érdekes, mert a Monarchia külügyminisztere, Ottokar Czernin abból indult ki, hogy Oroszországban Leninéknél kívül nincs más politikai erő, amellyel ilyen megállapodást alá lehetne írni, és ha a békeszerződést már aláírták, akkor nem lesz olyan orosz kormány, amely a háborút újratekdené. Czernin – miként a német haderő főparancsnoka, Paul von Hindenburg is – szívesen vonult volna be Petrográdba „rendet csinálni”, de belátta, hogy a központi hatalmak nem rendelkeznek az orosz főváros megszállásához szükséges erővel, vagyis a békére a „saját megmentésük” érdekében volt szükség (Lengyel, 1975, 36. o.).

22 A Központi Rada leginkább a magyar történelemből ismert 1918-as Nemzeti Tanácsra hasonlít, hiszen nem választások alapján jött létre, viszont magát az ukrán nemzet képviselőjének tartotta. Megalakulásakor, 1917. márciusában az Orosz Birodalmon belüli nagyobb ukrán függetlenség kivívása volt a célja, az elkövetkező hónapok mutatták majd meg, hogy miként kezdte a függetlenséget követelni. A helyzet annyiban változott 1917 decemberében, hogy Ukrajnában is országgyűlési választásokra került sor és ettől kezdve a Központi Rada helyzete és szerepe legitimmé vált, jóllehet hatalmát az ország területe felett ezt követően sem volt képes stabilizálni.



Pétervár nevében, ám arra nincsenek feljogosítva, hogy az egész Orosz Birodalom – így Ukrajna – képviselőjében is beszéljenek.²³

A központi hatalmaknak az ukránok felajánlkozása olyan szempontból is „jól jött”, hogy úgy gondolták, azzal a szovjet küldöttségre és az azt már hamarosan külügyi népbiztosként vezető Lev Trockijra²⁴ is nyomást lehet gyakorolni.²⁵

Trockij a tárgyalások színhelyére érkezését megelőzően, 1917. december 30-án felhívást tett közzé, amelyben a szövetséges országok figyelmét arra hívta fel, hogy azért szakították meg a breszt-litovszki tárgyalásokat, hogy lehetőséget adjanak nekik is a csatlakozásra. A külügyi népbiztosnak nem volt tudomása arról, hogy egy héttel korábban, 1917. december 22-én az antant katonai tanácsa Párizsban egy memorandumot fogadott el, amelyben az Ukrajnával, a kozákokkal, Finnországgal, Szibériával és a Kaukázussal való kapcsolat fenntartásának és az anyagi eszközökkel való ellátásuknak a fontosságát mondták ki.²⁶

Az angolok és a franciák tehát a támogatásukról biztosították Oroszország területén mindazokat, akik a németek elleni harcot választották. Érdekes módon Thomas Woodrow Wilson amerikai elnök is úgy fogalmazta meg 1918. január 8-án a maga 14 pontját, hogy az kellően homályos maradjon ahhoz, hogy a szovjet kormány ismét csatlakozhasson a háborúhoz.²⁷

1917. december 30-án a Népbiztosok Tanácsa javasolta Finnország függetlenségének az elismerését, és az 1918. január elején Breszt-Litovszkban megindult tárgyalásokon

23 A korábbi német elképzelésekhez képest Ukrajnával ugyanis eredetileg nem számoltak, de az igazán „új elemnek” Moldva számított (Lengyel, 1975, 72–74. o.).

24 Lev Trockij – Hajdu Tibor információi szerint – 1918. január 7-én vette át a szovjet delegáció vezetését a bizalmasaitól, Joffétól és Kamenyevtől (Hajdu, 2008, 3–6. o.). A központi hatalmak viszont már január 4-én este megkönnyebbüléssel értesülhettek arról, hogy Trockij is Breszt-Litovszkba érkezik, hiszen a szovjet kormány javaslata alapján a tárgyalásokat Stockholmban kellett volna folytatni (Lengyel, 1975, 115. o.).

25 A megállapítás alapvetően csak a tárgyalásokat a kezükben tartó németekre volt maradéktalanul igaz, hiszen Czernin külügyminiszter és a Monarchia többi képviselője – főleg a magyar résztvevők (például a Külügyminisztérium osztályfőnöke, kaposmérői Mérey Kajetán, Csáky István követségi titkár és Pokorny Hermann alezredes) – számára az önrendelkezési elv érvényesítése politikai szempontból kényes kérdésnek számíthatott, hiszen nemcsak Galícia, de Kárpátalja is rendelkezett ukrán, illetve ruszin lakossággal, így ők nem örültek az ukrán delegáció Breszt-Litovszkban való megjelenésének (Lengyel, 1975, 65–66. és 77. o.).

26 1917. december 23-án Lord Alfred Milner angol hadügyminiszter és Georges Benjamin Clemenceau francia miniszterelnök titkos egyezményt írt alá, amelyben Oroszországot befolyási övezetekre osztották fel Anglia és Franciaország között. Ennek értelmében Franciaországhoz tartozott volna a Krím, Besszarábia és Ukrajna, míg Angliához a Kaukázus térsége és a kozákok által lakott terület. A franciák Tabouis tábornokot nevezték ki az ukrainai megbízottjoknak, és 180 millió frank kölcsön felvételét tették lehetővé az Ukrán Köztársaságnak (Lengyel, 1975, 97–100. o.).

27 A 6. pontot szentelte Oroszországnak, bár kétségtelen, hogy abból nem derül ki, hogy az Amerikai Egyesült Államok hajlandó-e tudomásul venni a szovjet kormány létezését (Lengyel, 1975, 102. o.).

Trockij sem kifogásolta az (ukrán) Központi Rada képviselőjének a jelenlétét, ami akkor az ukrán függetlenség szovjet részről történő hallgatólagos elismerését jelentette.²⁸

Ez a szovjet-orosz politika a breszt-litovszki tárgyalások második szakaszában, 1918. január 9-ét követően sem változott meg, bár az Ukrán Szovjetek Központi Végrehajtó Bizottsága már 1918. január 12-én elhatározta, hogy szintén küld képviselőket az egyeztetésekre.

A szovjet kormány és a központi hatalmak közötti tárgyalások részévé vált tehát az ukrán ügy, ily módon az egyfajta lépcsőfoknak tekinthető Ukrajna függetlenedésének az útján – még akkor is, ha a Központi Rada hatalmát odahaza éppen azokban a napokban tették kérdéssé a helyi szovjetek.

1918. január 18-án kiderült, hogy jelentős számú belorusz, illetve ukrán népesség által lakott, valamint nagyobb balti térségi terület, összesen több mint 150.000 négyzetkilométer került volna a németek kezébe, ráadásul a fennhatóságuk alatt maradt volna a Kongresszusi Lengyelország, Litvánia és Lettország egy része is. Így január 19-én az egyeztetések ismét félbeszakadtak. Trockij a tárgyalások vezetésével Joffét bízta meg, amelyekhez január 21-én már a Harkovban megalakult bolsevik rada két képviselője is csatlakozhatott – igaz, nem alkottak külön delegációt, hanem a szovjet küldöttséget egészítették ki.²⁹

A breszti tárgyalások odahaza a bolsevik párton belül és a baloldali eszerek között is komoly nézeteltérést generáltak. Ekkor vetődött fel először, mégpedig rendkívüli éles-séggel, hogy lehetséges-e a szocializmusnak kapitalista környezetben a világon egy országban győznie?³⁰

Az 1918. január 31-i breszti tárgyalások során kiderült, hogy a központi hatalmak hajlandók a radával önálló államként tárgyalni – annak ellenére, hogy Trockij szerint Ukrajna többé már nincs annak a kezében. Ezt hangsúlyozta a szovjet külügyi népbiztos

28 1917. december 24-én, a szovjetek I. összukrán kongresszusán ugyanis a helyi bolsevikok ki-mondták, hogy Ukrajna területén a hatalmat kizárólag a szovjetek birtokolják. (Lengyel, 1975, 114–115. és 120–121. o.).

29 Ezt már a delegáció vezetőjeként Joffe jelentette be, mivel Trockijt ismét Petrográdba hívatta Lenin. A lépés célja az volt, hogy a Központi Rada küldöttségét ne lehessen az egész ukrán nép képviselőjének tekinteni (Lengyel, 1975, 178. o.).

30 A Központi Bizottság 1918. január 21-i kibővített ülésén tárgyalták a szovjet állam története során először a forradalmi háború és a szocializmus egy országban való győzelmének a lehetőségességének a kérdését. Nyikolaj Ivanovics Buharinék a forradalmi háború, Trockij a „se háború, se béke”, Lenin pedig a béke elfogadása mellett érvelt. Kezdetben Lenin az állásponjtjával kisebbségbe szorult, viszont a szovjetkongresszus nem kötötte meg a tárgyaló delegáció kezét. Az időhúzásban mindenki egyetértett, és a szovjetek élénk propagandatevékenységet fejtettek ki, ami a központi hatalmak előtt nem maradt titok. Január 23-án például rádióüzenetben az annexiós politika példájaként ismertették a német elképzeléseket, és január 27-én Keyserlingk, a petrográdi német misszió tagja Berlinbe küldött jelentésében már Trockijnak a népgyűlésen elhangzott beszédéből idézett, miszerint Oroszország nem képes harcolni ugyan, de nem fogja aláírni a német békét sem (Lengyel, 1975, 181–206. o.).



1918. február 7-én is, amikor ezzel indokolta, hogy miért nem egyezhet bele abba, hogy a németek békét kössenek Ukrajnával. Erre Czernin felhívta Trockij figyelmét arra, hogy a békeszerződés aláírásának elmulasztása esetén a háború újra fog kezdődni.

Mindeközben viszont a rával folytatott tárgyalásokon a központi hatalmak meg tudtak állapodni Ukrajnával – még gabonaszállításokról is.³¹

1918. február 10-én végül Trockij hivatalosan is bejelentette, hogy a szovjetek kilépnek a háborúból, de nem írják alá a békeszerződést.³²

Az 1918. február 13-án Berlinben tartott tanácskozáson döntés született arról, hogy legkésőbb február 18-ig segítségkérésnek kell érkeznie az ukránoktól Németországhoz, hiszen az angolok politikai veszélyt jelentenek. A Központi Rada segélykérő felhívásai nyomán február 18-án az osztrák–magyar és a német csapatok meg is kezdték a bevonulást Ukrajnába. Tették ezt, mint „felszabadítók”, akiknek Ukrajnával közös ellenségeik a „bolsevikok, akik a békekötést megakadályozták”.³³

A németek úgy haladtak kelet felé, mint kés a vajban. A szovjet kormány ezért február 20-án ismét írásos ajánlatot juttatott el a németekhez, amire csak február 23-án érkezett válasz, és a feltételek jóval súlyosabbak voltak, mint korábban. Ráadásul a szovjetek csupán két nap haladékot kaptak azok elfogadására, illetve hármat arra, hogy aláírják a szerződést Breszt-Litovszkban. Trockij lemondott a külügyi népbiztosi tisztségről, de a béketárgyalások március 1-jén megindultak, és 3-án alá is írták a békediktátumot.³⁴

Grigorij Jakovlevics Szokolnyikov vezette a béketárgyalásokat, aki kihangsúlyozta, hogy a szovjet félnek nem adtak lehetőséget a béke feltételeinek a megvitatására.

Az egykori Orosz Birodalom európai részéből a német csapatok már 1917 nyarán valamivel nagyobb területet tartottak megszállva, mint amekkora Németország volt.³⁵ Az oroszoknak a lengyel, balti és ukrán, valamint a moldvai területeken kívül Kelet-Anatólia Oroszországhoz tartozó részének egyes vidékeit is fel kellett adniuk – összesen

31 1918. február 8-án az Osztrák–Magyar Monarchia ígéretet tett arra, hogy Kelet-Galícia és Észak-Bukovina ukránok lakta részeiből autonóm ukrán koronatarományt hoz létre, amennyiben a Központi Rada teljesíti a vállalt kötelezettségeit, köztük a lengyel, a német és a zsidó kisebbség szabad nemzeti és kulturális fejlődését. Másnap, február 9-én pedig megszületett a békeszerződés az Ukrán Népköztársaság és a központi hatalmak között (Lengyel, 1975, 228–229., 232. és 235. o.).

32 1918. február 11-én Trockij el is utazott Bresztből – Petrográdba. A szovjet küldöttség béke nyilatkozatát, a hadsereg leszerelését pedig a főparancsnokság szét is küldte a különböző frontokra. Hiába küldte szinte azonnal – szintén táviratban – Lenin, hogy a békéről és az általános leszerelésről szóló utasítást érvénytelennek kell tekinteni, elkésett vele (Lengyel, 1975, 249., 258–260. o.).

33 A Központi Rada segélykérése már 1918. február 17-én megérkezett Bécsbe és Berlinbe is (Lengyel, 1975, 261., 265–266., 268. o.).

34 Az oroszoknak teljesen ki kellett üríteniük Finnországot és Ukrajnát, Belorusszia jelentős részét és a Baltikumot, demobilizálniuk kellett a hadsereget – miközben a német csapatok egyébként már Petrográd közelébe értek (Lengyel, 1975, 275–277. o.).

35 Már 1917. július végén 550.000 négyzetkilométernyi területet tartottak a megszállásuk alatt a Monarchia és Németország csapatai.

780.000 négyzetkilométert, 56 millió lakossal. Pedig onnan származott Oroszország vastermelésének 73, a szénnek pedig a 79 százaléka.

A pénzügyi egyezményben Oroszországot 6 milliárd márka hadisarc fizetésére kötelezték. A felek egymás javára lemondtak a kölcsönös igényeikről. A IV. rendkívüli szovjetkongresszus az 1918. március 14–16-i ülésén pedig ratifikálta is a határozatot (Lengyel, 1975, 289. o.).

A breszt-litovszki szerződés jelentősége

Korábban igen sokat foglalkoztak a történészek a breszt-litovszki szerződés taktikai és stratégiai jelentőségével. Tekintve, hogy a békediktátumnak kulcsszerepe volt a szovjet állam további léte szempontjából, elsikkadt az a tény, hogy a bolsevikok – ahogy arra ők is gyakran hivatkoztak a későbbiekben – kényszerhelyzetbe kerültek, vagyis nem volt más választásuk, mint elfogadni és aláírni a békefeltételeket. (Trockij balul sikerült megoldási javaslata a gyakorlatban bizonyította, hogy mire számíthatnak az oroszok, amennyiben a „Se háborút, se békét!” jelszavával próbálkoznak.)

Bizonyos továbbá, hogy a breszt-litovszki békeszerződés hozzájárult Finnország, Lengyelország, a balti államok, sőt még Ukrajna önálló államiságának a kialakításához vagy megszilárdulásához, még akkor is, ha az utóbbi további történelmében ebből évtizedekig nem lett semmi. Bár a szerződés egy szóval sem említi a kaukázusi nemzetek függetlenségének az elismerését, 1918 áprilisában a grúzok, az azeriek és az örmények létrehozták a Kaukázuson Túli Demokratikus Szövetségi Köztársaságot, amely azonban egy hónapos fennállás után az alkotórészeire bomlott. Grúzia függetlenségét Tbiliszinek csak 1918 augusztusában sikerült Németországgal elfogadtatnia, tehát azt követően, hogy azt Moszkva is megtette.

Németországnak a világháborút követő összeomlása után viszont a Kaukázus térségében az angolok jelentek meg, de ők is jóindulatúan viszonyultak a grúz függetlenségi törekvésekhez.³⁶ Viszont az ő visszavonulásukat követően a kaukázusi nemzeteknek azért sem volt szerencsájük, mert a bolsevik Oroszország és a kemalista Törökország között 1919-től kezdődően – antiimperialista alapon – barátinak mondható együttműködés alakult ki.

Míg a Kaukázus esetében áttételesen Törökországnak, Ukrajna számára az ország kusza – talán Oroszországnál is bonyolultabb – belpolitikai viszonyai lettek a megszerzett függetlenség elvesztésének az okozói. Finnország és a balti államok – Észtország, Lettország, Litvánia –, de még Lengyelország függetlenségének az első világháború utáni elnyerésében is kulcsszerepe lett a breszt-litovszki békeszerződésnek, függetlenül attól, hogy ezt az említett államok történetírása elismeri-e vagy sem.

³⁶ Olyannyira, hogy 1920 januárjában a függetlenségüket az Antant Legfelsőbb Tanácsa is elismerte (Carrère d'Encausse, 2007, 175–176. o.).



Breszt-Litovszk szerepe Oroszország első világháborús megítélésében

Az Oszmán Birodalom 1918. szeptember 20-án elfoglalta Bakut, mire a Népbiztosok Tanácsa kijelentette, hogy ezzel Isztambul megszegte a breszt-litovszki békeszerződést, így az az érvényét veszítette. Alighogy a császári Németország – a világháború veszteseként (november 11-én) – letette a fegyvert, az Összoroszárszági Központi Végrehajtó Bizottság november 13-án, egyhangúlag elfogadott határozattal hatályon kívül helyezte a breszt-litovszki békét (Dolmányos, 1967, 421–422. o.). Tehát a románokhoz képest még a bolsevik Oroszországnak is több jogalapja volt arra, hogy az első világháború rendezést követően a győztesek között foglaljon helyet, jóllehet akkoriban éppen a saját hatalma megszilárdítása foglalta le odahaza. Nem is beszélve a bolsevikok ellen már akkoriban küzdő, a korábbi szövetségesi viszonyt folyamatosnak tekintő és a korábban vállalt orosz kormánykötelezettségeket nem vitató orosz ellenforradalmi erőkről. Közülük a komolyabbak a Párizsban létrejött Orosz Politikai Tanácskozó Testülettel is kapcsolatot teremtettek. A testületet az Orosz Birodalom 1910 és 1916 közötti, mindvégig következesen háborúpárti külügyminisztere, Szergej Dmitrijevics Szazonov szervezte meg 1918 novembere után. Szintén ő az, aki e szervezetből kialakította a szűkebb, csupán négytagú Orosz Politikai Delegációt, hogy az a világháborút követő békekonferencia munkájában az orosz érdekek képviselésében részt tudjon venni.

Miért szorultak ki az oroszok a béketárgyalásokból?

A szövetségesek közül egyedül Woodrow Wilson amerikai elnökbe szorult annyi idealizmus, hogy úgy érezze, a világháborúban hozott áldozatai miatt, továbbá az európai jövő stabilitása érdekében nem ártana az oroszokat is meghívni Versailles-ba.

Az egyik probléma ezzel az volt, hogy még nem volt világos, kivel lehet az oroszok közül érdemben tárgyalni. Bár a franciák úgy gondolták, hogy a bolsevikok nem sokáig maradnak hatalmon, Stephen Jean-Marie Pichon külügyminiszter végül rábólintott Wilson javaslatára. Úgy döntöttek, hogy 1919. február 15-ére – ha nem is Versailles-ba, de legalábbis a szövetségesek megszállása alá került Konstantinápoly melletti Hercegszigetekre – meghívják minden orosz politikai irányzat képviselőit, hogy alakítsanak ki egy közös álláspontot, majd egyetlen delegációt alkotva vegyenek részt a versailles-i tárgyalásokon. Igaz, hogy a lengyelek önállóságának elismerésére az orosz ellenforradalmi erők nagy nehezen hajlandóknak mutatkoztak, de nemcsak Ukrajna önállóságáról nem akartak hallani, hanem Galícia mellett Kárpátalja Oroszországhoz csatolásához is ragaszkodtak – hogy Konstantinápolyról és a tengerszorosokról ne is beszéljünk! Mindezt úgy, hogy nem csupán e törekvéseik alátámasztására, de a bolsevikokkal való leszámolásra sem tudtak komolyabb fegyveres erőt felvonultatni. Ráadásul a bolsevizmus felszámolásában egyetértő fehér mozgalom még abban is megosztott volt, hogy

a szövetségesekre vagy a németekre támaszkodva kívánta-e elérni Leninék rendszerének a megbuktatását. Valamivel több mint száz év távlatából kifejezetten szórakoztatónak hat az új bolsevik külügyi népbiztos, a külügyektől a breszt-litovszki béketárgyalások során visszavonult Trockij funkcióit szinte azonnal átvevő, de formálisan csak 1918. május 30-án kinevezett Georgij Vasziljevics Csicserin reakciója. Ő még arra is hajlandóságot mutatott, hogy – a korábbi breszt-litovszki szovjet állásponttal szöges ellentétben – a bolsevikok előtti orosz kormányok kölcsöneinek a visszafizetéséről tárgyaljon.

A másik problémát az jelentette, hogy bár Wilson javaslatát – a bolsevikok meghívását – valamennyi orosz ellenforradalmi erő a szövetségesek árulásaként, az „istentelen és szószegő bűnözők” nemzetközi szinten való elismeréseként értelmezték, ugyanakkor közöttük sem volt egység. Előfordult, hogy jobban utálták egymást, mint a bolsevikokat.³⁷ Így, bár a nemzetközi diplomáciai terepet Párizsban Szazonovék – a csehszlovák, a lengyel és a délszláv emigránsoknak a saját hazájuk érdekében folytatott tevékenységéhez hasonlóan – kiválóan előkészítették, mégsem sikerült semmit sem elérniük.³⁸ Az antant tagállamai közül a legkomolyabb szerep ez esetben is a franciáknak jutott, akik Odessza térségében állomásoztattak akkoriban néhány hadosztályt. Gondolkodtak is a bolsevikok elleni felszabadító háború lehetőségén, de mivel nem állt a rendelkezésükre megfelelő nagyságú katonai erő, arról 1919. március legvégén lemondtak.³⁹

Jogi szempontból és elvi szinten tehát a Párizsban működő Orosz Politikai Tanácskozó Testület, illetve az Orosz Politikai Delegáció még bírta ugyan a mélyen megosztott orosz társadalom ellenforradalmi erői jelentősebb részének a támogatását, de nem az egész tábort. A párizsi oroszok helyzetét súlyosbította, hogy kibékíthetetlen ellenségei voltak a hatalmát egyre inkább megszilárdító bolsevik vezetésnek. A céljaikat csupán az antant haderejének az igénybevételével tudták volna megvalósítani, viszont azt a szövetségesek – az Orosz Birodalom területén időközben megalakult új, független államok elismerése folytán – részben nem akarták, részben pedig – mint a franciák odesszai példája is mutatja – a belső helyzetük miatt nem is tudták felajánlani. Némileg szarkasztikusan fogalmazva: tulajdonképpen ez az oka annak, hogy napjainkban Isztambul neve nem Cárgrád, és ma nem főként oroszok lakják.

37 Az első világháború kitörésének 100. évfordulójára szervezett, 2014 májusában tartott konferencián erről, illetve a klasszikus orosz nacionalizmusnak a világháborút követő kudarcáról beszéltem, és az előadások szövege tanulmányként is megjelent a már említett *Sorsok, frontok, eszmék* című, 2015-ben megjelent kötetben (Gecse, 2015, 431–444. o.).

38 A különböző orosz politikai mozgalmak és pártok elképzeléseivel és tevékenységével részletesen foglalkozik a 2018-os könyvében Vaszilij Cvetkov; a kötetnek 2019-ben már a második kiadása jelent meg (Cvetkov, 2019).

39 Clemenceau francia miniszterelnök 1919. március 29-én döntött; az Odessza kiürítéséről szóló parancs április 2-án érkezett meg a helyszínre. Április 6-ára el is hagyta a térséget tizenegyezer saját, valamint harminc-harmincötezer szövetséges katona mellett ötvenezer orosz emigráns is. Szevasztopol a hónap végén kényszerültek kiüríteni (Majoros, 1999, 137–138. o.).



Valószínűsíthető lehet, hogy a szovjetek herceg-szigeteki tárgyalásának a kudarcra szerepet játszhatott abban, hogy 1919. március elején Moszkvában megalakították a Kommunista Internacionálét, amely az egész tőkés világ elleni harc szervezeti hátterét kívánta biztosítani.

Ugyanígy közvetve a szovjet kormány kvázi elismerésében is fontos szerep juthatott Csicserin 1919. február elején kelt táviratának három évvel később, 1922 áprilisában. A világháború győztes nagyhatalmai akkor rendezték meg az Európai Gazdasági és Pénzügyi Konferenciát Genovában, amelyre valamennyi, a háborúban érintett államot, így a Szovjetuniót is meghívták. Az eredeti cél a súlyos válság enyhítése volt, akár a háborús jóvátételek enyhítése révén is. A Szovjetunió meghívása mögött a szövetségeseknek az a számítása húzódnak meg, hogy visszakaphatják a cári Oroszországnak nyújtott kölcsöneiket. Bár a tárgyalásokat szovjet részről Csicserin vezette, de neki akkor már esze ágában sem volt a cári kormány korábbi adósságait kiegyenlíteni.⁴⁰ Viszont a szovjetek az így kínálkozó alkalmat felhasználták arra, hogy a Genova melletti Rapallóban megállapodjanak a németekkel egyfajta nulla-megoldásban, és felvegyék velük a diplomáciai kapcsolatot. Ezzel a lépéssel indult meg a bolsevik állam nemzetközi elismerése, hiszen Németország példáját később az összes európai állam követte. Persze akkor messze volt nemcsak Versailles és Trianon, hanem a lengyel–szovjet háború is.

Irodalomjegyzék

- Aspektus (2017) 1917 – az I. világháborúban – Aspektus vitaestünk szövege. <http://www.aspektus.eu/content/1917-az-i-vilaghaboruban-aspektus-vitaestunk-szovege>.
- Carrère d'Encausse, Hélène (2007) *Jevrazijszkaja imperija. Isztorija Rosszijszkaj imperiji sz 1552 g. do nasih dneij*. Moszkva: Rosszpen.
- Cvetkov, Vaszilij Zsanovics (2019). *Beloje gyelo v Rossziji 1920–1922*. Moszkva: Izdatyelsztvo Jauza.
- Dolmányos István (1967). *A nagy forradalom krónikája. 1917 emlékezésekben és hiteles okmányokban*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó.
- Gecse Géza (2015). Expanzió, önreflexió s annak hiánya az orosz politikában Szarajevótól a Herceg-szigetekig (1914–1919). In Majoros István, Antal Gábor, Hevő Péter, M. Madarász Anita (szerk.), *Sorsok, frontok, eszmék. Tanulmányok az első világháború 100. évfordulójára*. Budapest: ELTE BTK (431–443. o.).

⁴⁰ A genovai konferenciát az antant hatalmak – főként Franciaország – arra kívánták felhasználni, hogy a szovjet kormányt a háború előtti cári tartozások és egyéb pénzügyi kötelezettségek elismerésére, valamint az államosított külföldi tulajdonok visszaadására vagy a tulajdonosok kártalanítására bírja. E követelések összesen 18 milliárd rubelt tettek ki – „válaszként” Csicserin előterjesztette a szovjet kormány ellenköveteléseit: az intervenció és a gazdasági blokád révén Szovjet-Oroszországnak okozott 30 milliárd aranyrubelnyi kár megtérítését kérte (Halmosy, 1983, 208–211. o.).

- Hajdu Tibor (2008). Szovjet-Oroszország és az első világháború vége. *História*, 30(1). 3–6. A letöltés ideje: 2020. október 10. <https://web.archive.org/web/20151001165319/http://www.historia.hu/userfiles/files/2008-01/Hajdu.pdf>.
- Halmosy Dénes (1983). *Nemzetközi szerződések 1918–1945. A két világháború közötti korszak és a második világháború legfontosabb külpolitikai szerződései*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Heller, Mihail és Nyekrics, Alexandr (1996). *Orosz történelem II. A Szovjetunió története*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Kissinger, Henry (1996). *Diplomácia*. Budapest: Panem-McGraw-Hill-Grafo.
- Lengyel István (1975). *A breszt-litovszki béketárgyalások*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó.
- Majoros István (1999). *Párizs és Oroszország (1917–1919)*. Szekszárd: IPF-Könyvek.
- Majoros István, Antal Gábor, Hevő Péter, M. Madarász Anita (2015). *Sorsok, frontok, eszmék. Tanulmányok az első világháború 100. évfordulójára*. Budapest: ELTE BTK.
- Pipes, Richard (1997). *Az orosz forradalom története*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Surányi Csaba (2015). Elkerülhetetlen volt-e a háború, avagy kik voltak a Nagy Háború felelősei? In Majoros István, Antal Gábor, Hevő Péter, M. Madarász Anita (szerk.), *Sorsok, frontok, eszmék. Tanulmányok az első világháború 100. évfordulójára*. Budapest: Európa Könyvkiadó (227–243. o.).
- Szegő Iván Miklós (2009). A breszt-litovszki béke és a nemzetközi erőviszonyok átalakulása. *Hadszíntér és hátország*. A letöltés ideje: 2020. október 10. <http://elsovh.hu/a-breszt-litovszki-beke-es-a-nemzetkozi-eroviszonyok-atalakulasa/>.

Mit tanulhatunk az európai megújuló tenderekből? Néhány európai példa elemzése és a követendő tapasztalatok a METÁR-tenderek esetleges továbbfejlesztéséhez

*What Can We Learn from European Renewable Tendering Schemes?
Analysis of Selected European Examples and Lessons to Learn
for Further Development of the Hungarian Renewable Tenders*

Tóth Tamás és Somossy Éva Szabina

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.06

Összefoglaló: Az utóbbi időszakban megfigyelhető, hogy a támogatási költségek csökkentése érdekében, valamint az uniós követelményeknek megfelelően egyre több tagállam pályázati úton, tender formájában ítéli oda a működési támogatásokat (prémiumokat). Ennek megfelelően a huszonhét uniós tagállam és a kilépő Egyesült Királyság közül már húsz alkalmaz ilyen típusú tenderrendszereket. A jelen tanulmány célja, hogy hat kiemelt ország (Dánia, az Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Lengyelország és Németország) esetében részletesebben is megvizsgálja a megújuló tenderrendszerek működését, valamint értékelje azok eredményeit. A hazai megújuló támogatási rendszer (METÁR) rövid ismertetése és az első eredmények értékelése után arra keressük a választ, hogy a bemutatott európai példák milyen tanulságokkal szolgálhatnak a hazai tenderek esetleges továbbfejlesztése során.

Kulcsszavak: megújuló tenderrendszerek, megújuló támogatási rendszer (METÁR), Dánia, Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Németország

Abstract: *In recent years, a trend towards competitive bidding processes (tenders) can be observed in EU Member States in line with EU obligations on cost effective and market-oriented (premium) support for renewable electricity. At present, twenty out of the twenty-seven EU Member States and the United Kingdom use some kind of renewable energy sources (RES) tendering schemes. The aim of this report is to analyse the tender design elements and the outcome of the RES tendering schemes of Denmark, Germany, the Netherlands, the United Kingdom, Greece and Poland. After a brief description of the Hungarian "METÁR" renewable tendering scheme and the presentation of the first results, we tried to find best practice examples to follow in case of further development of the Hungarian RES tenders.*

Keywords: *renewable energy sources (RES) tendering schemes, renewable tendering scheme "METÁR", Denmark, United Kingdom, Greece, the Netherlands, Poland, Germany*

Bevezető

A megújuló energiaforrásokon alapuló (a továbbiakban: megújuló) energiatermelés támogatásának odaítélésére kialakított tenderek piaci alapú, versenyeztetési eljárások, amelyek során általában egy bizonyos villamosenergia-kapacitás (megawatt, MW)

beépítésére, vagy bizonyos, előre meghatározott nagyságú villamosenergia-mennyiség (megawattóra, MWh) megtermelésére vonatkozóan lehet pályázatot benyújtani. A pályázók általában vagy a támogatott árra (piaci ár + prémium), vagy magára a támogatás nagyságára (prémium) vonatkozóan tesznek ajánlatot, és zömében a legalacsonyabb támogatást igénylő projektek nyerik meg a tendert.¹

A tender lehet *technológiaspecifikus* (csak egy bizonyos megújuló technológiára vonatkozó, pl. fotovoltaiikus (PV) naperőművek, szárazföldi szél erőművek, biomasz-sza-erőművek), illetve *technológiasemleges* is. A górcső alá vett országok többsége támogatási formaként *lebegő prémiumot* alkalmaz, azaz a támogatás nagysága a tenderen elnyert támogatott ár és az aktuális piaci átlagár különbsége (kivéve Dánia, ahol fix prémiumot vezettek be 2018-ban). Általában az ajánlati ár nagysága dönti el, hogy ki nyeri el a támogatást, amelynek időtartama jellemzően 15–20 év.

A megújuló tenderrendszereket (aukciós mechanizmusokat), illetve azok kialakítási lehetőségeit számos külföldi tanulmány vizsgálta már (például: Matthäus, 2020; Haufe és Ehrhart, 2018; EBRD, 2018; Mora, Kitzing, Rosenlund Soysal, Steinhilber, Del Río, Wigand, Klessmann, Tiedermann, Amazo, Welisch, Kreiß, Fitch Roy és Woodman, 2017; IRENA, 2015). A megújuló tenderrendszerekre vonatkozóan hazánkban készült publikus elemzésről nincs tudomásunk.

Az Európai Unió 28 tagállamából² jelenleg húszban alkalmaznak valamilyen formában tendereket a megújuló alapú villamosenergia-termelési támogatások odaítéléséhez: Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

Az egyes tenderrendszerek működését, illetve azok tapasztalatait világszinten az IRENA (2019), európai vonatkozásban pedig a CEER (2018) és az AURES II (2020) projekt keretében vizsgálták/vizsgálják részletesen.

Mivel a jelenleg is zajló AURES II projekt keretében az európai országok közül eddig csupán Dánia, az Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Lengyelország és Németország megújuló tenderrendszereit elemezték ki, tanulmányunk e hat állam tenderezetési gyakorlatát kívánja röviden bemutatni, illetve a hazai METÁR-tender értékelése után a rendszer továbbfejlesztése szempontjából hasznos, követendő külföldi példákat foglalja össze.

1 Természetesen az ajánlati áron kívül egyéb szempontokat is figyelembe lehet venni, pl. munkahelyteremtési hatás, fenntarthatóság, hálózati szűkítések stb.

2 Megjegyzés: az Egyesült Királyság 2020. február 1-jén kilépett az EU-ból, de december 31-ig még tart az átmeneti időszak, ezért gyakorlatilag még az EU tagjának lehet tekinteni.



Néhány kiemelt európai ország tenderrendszereinek részletes elemzése az AURES II projekt eredményei alapján

Németország³

A megújuló energiaforrásokról szóló (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, EEG) 2017-es német törvény (*Buzer.de*, 2020) megújuló technológiánkénti bontásban határozott meg éves maximális beépítendő kapacitásmennyiségeket. Az elérésükhöz alapvetően technológiaspecifikus tendereket írnak ki, minimális technológiánkénti kapacitáskorláttal. Ezenfelül technológiasemleges tendereken is lehet pályázni: egy évben kétszer a fotovoltaikus naperőművek és a szárazföldi szélőrművek terén; 2019 és 2021 között évente egyszer ún. innovációs tendereket⁴ is meghirdetnék, amelyeken minden megújuló projekt pályázhatna (utóbbira eddig még nem került sor).

Nemzetközi tenderek meghirdetésére is lehetőség van a fotovoltaikus naperőművek és a szárazföldi szélőrművek esetében. (Ilyen, kölcsönösen nyitott nemzetközi *pilot* tendert eddig Németország és Dánia rendezett 2016-ban, a földre szerelt fotovoltaikus naperőművekre vonatkozóan.)

A német tendereken az adott megújuló projekt kapacitására (pl. kilowatt, kW), valamint a támogatott árra (a mindenkor piaci ár + lebegő prémium) tett ajánlattal lehet indulni. A tenderek egykörösök, zárt borítékolásúak (*sealed bid*). Az elnyerhető támogatás időtartama 20 év. Az odaítélésekor csak a pályázati ár dönt, azaz a legolcsóbb ajánlatok nyernek el támogatást – mindaddig, amíg a tenderen meghirdetett kapacitásmennyiség ki nem merül (támogatási plafont nem határoznak meg). Megjegyzendő, hogy a szárazföldi szélőrművekre vonatkozó tenderek esetében az ajánlati árakat egy ún. referencia-szélőrműhöz (100%) képest korrigálják (*bonus-malus* rendszer alapján), és ily módon rangsorolják a projekteket (*Buzer.de*, 2020). E módszer célja a hálózati szűk keresztmetszetek kezelése (a szélenergia tekintetében rosszabb adottságú telephelyeket felül-, a jobbakat alulkompenzálja).

A német tenderek alapvetően ajánlati árasak (*pay-as-bid*), azaz a nyertes projektek az általuk felajánlott támogatott árat fogják kapni.

A tendereken való részvétel előfeltétele az ajánlati biztosíték (*bid bond*), amit bankgarancia formájában lehet teljesíteni. PV-tenderek esetén a szerződéskötés utáni 10 napon belül teljesítési biztosíték (*completion bond*) elhelyezése is szükséges. A tenderen támogatást el nem nyerő pályázók az ajánlati biztosítékot visszakapják, míg a teljesítési biztosíték hiánya egy nyertes projekt esetén a támogatási jogosultság és az ajánlati biztosíték

³ Sach, Lotz és Blücher, 2019 alapján.

⁴ Ezen innovációs tenderek célja, hogy új típusú árazási és aukciós technikákat próbáljanak ki. A tervek szerint lebegő prémium helyett fix prémiumot kapnának a nyertes megújuló projektek, ily módon a befektetőknek kisebb piaci kockázatot kell viselniük. Negatív piaci árak esetén a nyertes projektek már nem kapnának támogatást.

elvesztését vonja maga után. A nyertes PV-projektek a szerződéskötést követő 18 hónapon belül lehet szankció nélkül megvalósítani, utána a támogatott árat fokozatosan csökkentik. Amennyiben 24 hónap után sem készül el a projekt, a nyertes pályázó elveszíti a támogatási jogosultságot, valamint kW-onként 25 eurós büntetést kell fizetnie.

A biomassza-erőművek külön aukción szerezhhetnek támogatási jogosultságot, azzal az eltéréssel, hogy ott már meglévő létesítmények is pályázhatnak – a kötelező átvételi támogatási jogosultság lejártá után, legfeljebb további 10 évre. A tengeri szélenergia-projektekre vonatkozóan szintén külön tendereket hirdetnek meg.

Az eddigi gyakorlat szerint a németek inkább többször, de kevesebb beépített kapacitásra vonatkozó tendereket írnak ki, ami a pályázók számára nagyobb kiszámíthatóságot, illetve a megújuló kapacitás folyamatos bővülését eredményezi.

Az *AURES II* (2020) projekt keretében megvizsgálták a német tenderek eredményességét és költséghatékonyságát is. Az eredményesség függ egyrészt attól, hogy a hatékony versenyhez elegendő számú pályázat érkezik-e be (verseny mértéke [%] = pályázókapacitás/kiírt kapacitás), másrészt, hogy milyen a tenderen támogatást elnyerő projektek megvalósítási aránya. A költséghatékonyság (más néven statikus hatékonyság) vizsgálata során azt nézik, hogy egy előre meghatározott célérték a lehető legalacsonyabb összköltséggel valósítható-e meg. A tenderek esetében ehhez megfelelő mértékű verseny szükséges. Általánosságban ez akkor valósul meg, ha a beérkezett ajánlatok nagysága meghaladja a kiírt kapacitás mennyiségét. Emellett érdemes megvizsgálni a nyertes pályázatok ajánlati átlagárának a maximált árhoz viszonyított mértékét, illetve a tender előtti támogatott árakhoz való viszonyát.

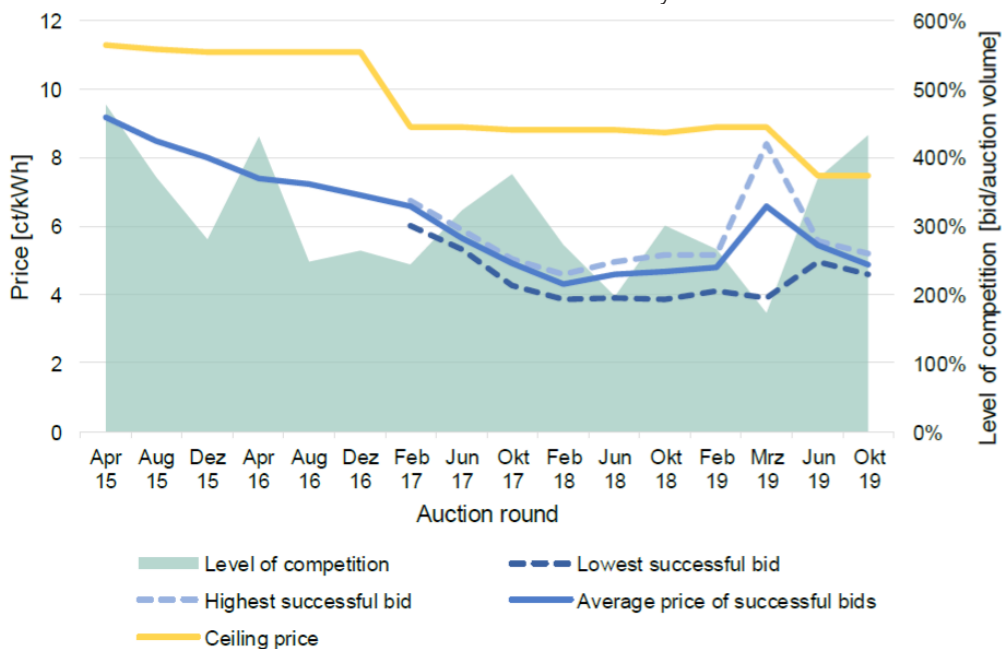
Az alábbiakban csak a PV-tenderek eredményességét és költséghatékonyságát kívánjuk értékelni. Az eredményesség tekintetében annak egyik szempontja egyértelműen teljesült. A PV-tenderek minden egyes fordulójában – az időszak egészére nézve háromszoros – túljelentkezés mutatkozott.

A másik szempont a nyertes projektek megvalósítási aránya. A PV-projektek esetében a 2015–2017 között kiírt tendereken támogatást nyert kapacitások már szinte 90-100 százalékban megépültek. A pályázók kérdőíves felmérése alapján a megvalósítási ráta egyfelől a hatékony szankcionálási rendszernek, illetve előminősítési kritériumoknak, valamint a támogatási jogosultság átruházási lehetőségének köszönhető, míg másfelől a pályázók a telephely-módosítás fontos szerepét emelték ki a beruházás megvalósításában.

A PV-tenderek bevezetése óta jelentősen, nagyjából a felére csökkent a nyertes pályázók átlagos ajánlati ára (1. ábra). Az árcsökkenés nem egy új fejlemény a német támogatási rendszerben, hiszen már a tenderrendszer bevezetése előtt is megfigyelhető volt a támogatott árak degressziója. Ha úgy vesszük, a 2015 óta tartó árcsökkenés a korábbi trend folytatását jelenti, de ez a megnövekedett verseny eredménye. Kijelenthető tehát, hogy a német PV-tenderek mindeddig költséghatékonyak voltak.



1. ábra⁵
A német PV-tenderek árai és a verseny mértéke



Egyesült Királyság⁶

A britek korábban is tender – 1990 és 1998 között az ún. *Non-Fossil Fuel Obligation* – keretében ítélték oda a támogatásokat a nem fosszilis erőművek építéséhez és fejlesztéséhez, tehát e téren már van tapasztalatuk. Igaz, hogy 2002-től zöld bizonyítvány támogatta a megújuló erőművek működését, de azt az új erőművek 2017 óta már nem igényelhetik. Helyette újra tenderrendszert vezettek be (*Contract for Difference Scheme, CfD*) mind a megújuló, mind a nukleáris erőművekre vonatkozóan, és az első fordulót már 2015-ben meg is rendezték.

A brit CfD-tenderek zárt borítékolású, egyenáras, technológiaspecifikus aukciók, amelyeken a nyertesek 15 évre kapnak támogatást. A brit kormány határozza meg a technológiaspecifikus maximált árakat, oly módon, hogy azok a korábbi zöld bizonyítványhoz hasonló megtérülést biztosítsanak a befektetők számára. A pályázók legfeljebb ilyen árral adhatnak be pályázatot, és a legolcsóbb ajánlatok nyernek. Összesen három olyan költségvetési „kosarat” hoztak létre,⁷ amelyekre vonatkozóan tendereket lehet meghirdetni:

⁵ Forrás: Sach, Lotz és Blücher, 2019, 32. o.

⁶ Woodman és Fitch-Roy, 2019 alapján.

⁷ A tervek szerint azonban a jövőben technológiasemleges tenderezetésre kívánnak áttérni.

- érettebb technológiákkal lehet indulni (pl. PV, szárazföldi szélerőművek);
- éretlenebb technológiákra adhatnak be pályázatot (pl. tengeri szélerőművek);
- biomasszatechnológiák pályázhatnak (még nem hirdették meg).

A támogatást a tenderen meghatározott kiinduló ár és a referencia piaci ár alapján számolják ki. Amennyiben az utóbbi meghaladja a kiinduló árat, a termelő fizeti ki a különbséget (vö. németek, ahol nincs ilyen szabály).

Az illetékes államtitkár éves költségvetési minimum-, illetve maximumkorlátokat (MW vagy font) határozhat meg bizonyos megújuló technológiák vagy technológiacsoportok vonatkozásában.

Egy pályázó egyszerre legfeljebb tízféle pályázatot nyújthat be: különböző kapacitásra, ajánlati árra, illetve kereskedelmi üzembe lépési időpontra vonatkozóan. A legolcsóbb ajánlatok kerülnek a preferencialista élére, ám amennyiben a költségvetési korlát miatt nem kerülne be a támogatottak közé egy adott projekt, akkor az adott pályázó drágább, de kisebb kapacitást felajánló pályázatát fogadják el. Ily módon próbálják megoldani, hogy egyetlen pályázó se essen ki csupán a költségvetési korlát miatt. Sajnos, az egyes ajánlatok nem publikusak, ezért a pályázók stratégiája nem követhető nyomon.

Mindeddig három ilyen jellegű CfD-aukciót tartottak: 2015-ben, 2017-ben, illetve 2019-ben. Érdekes módon, az érettebb technológiák (pl. PV, illetve szárazföldi szélerőművek) számára csak az elsőt hirdettek meg aukciót.

Ha az ajánlat szerinti kereskedelmi üzem kezdete csúszik, akkor még mindig van 12-24 hónap arra, hogy a beruházó legalább részben megkezdje a termelést, máskülönben a szerződést felbontják.

Az első tender idején még csak az volt a nem teljesítés szankciója, hogy az adott pályázó 13 hónapig nem vehetett részt tenderen. 2017-ben azonban már szigorodott ez a szabály: a pályázó az adott telephelyre vonatkozóan 24 hónapig nem vehet részt pályázaton. Ez utóbbi már nagyobb visszatartó erővel bír, hiszen két évente rendeznek tendert.

A brit tenderrendszer komplexitása a kisebb szereplők számára belépési korlátot jelentett, így a nagyobb pályázóknak kedvezett.

A tendereik abból a szempontból alapvetően nem voltak eredményesek, hogy főként tengeri szélerőművi kapacitások szerződtek. Az érettebb (pl. PV) technológiák a 2017-es és a 2019-es aukción már nem is indulhattak, ami jelentősen csökkentette a brit megújuló mix diverzitását. Az első fordulóban ráadásul hiba volt az érett technológiák tenderében együtt pályáztatni a szárazföldi szélerőművi és a PV-projektet, mert a britek esetében az utóbbiak drágábbak, így hátrányba kerültek.

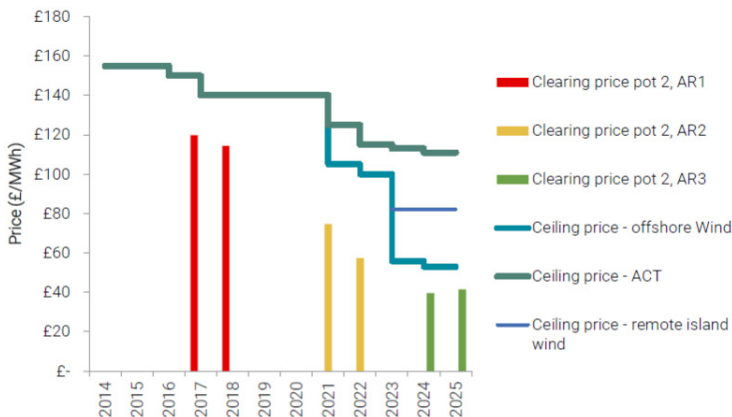
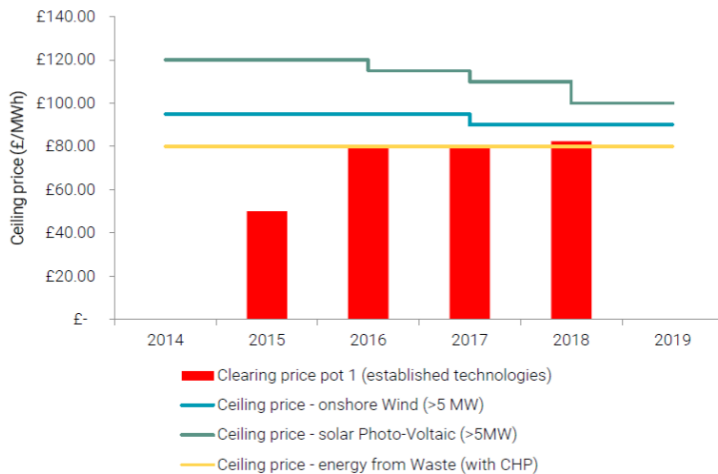
Az első és a második tenderen nyertes projektek esetén jelentős késések tapasztalhatóak, és csak elenyésző hányaduk épült meg határidőre.



Az egyenáras rendszerben (ahol tehát minden pályázó ugyanazt az árat kapja) egyfajta stratégiai licitálás volt megfigyelhető: a befektetők sokszor csak azért ajánlottak alacsonyabb árat, hogy támogatást nyerhessenek el. A 2. ábra bal oldalán látható, hogy az érett technológiák körében (első forduló) az éves átlagos támogatott árak még a legalacsonyabb maximált árat is alig érik el, illetve haladják meg. Az ábra jobb oldalán az éretlenebb technológiák (pl. tengeri szélenergia) éves átlagos támogatott ára látható a kereskedelmi üzembe lépés vállalt éveire vonatkozóan, amelyek már inkább közelítik e technológiák adottságait. Megfigyelhető, hogy a maximált árakat fordulóról fordulóra csökkentették, ezzel próbálták elősegíteni a támogatási költségcsökkenést.

2. ábra⁸

A brit CfD-tendereken nyertes pályázatok átlagos éves támogatott árai az érett technológiák (felső) és a kevésbé érett technológiák (alsó) esetében



8 Forrás: Woodman és Fitch-Roy, 2019, 27. és 30. o.

Dánia⁹

A dán tendereken 2004 és 2015 között csak tengeri szélenergia-projektek indulhattak, bizonyos előre meghatározott kapacitásra és telephelyre vonatkozóan. Valamennyi nyertes pályamű időre megépült, a leszerződött kapacitásnagysággal.

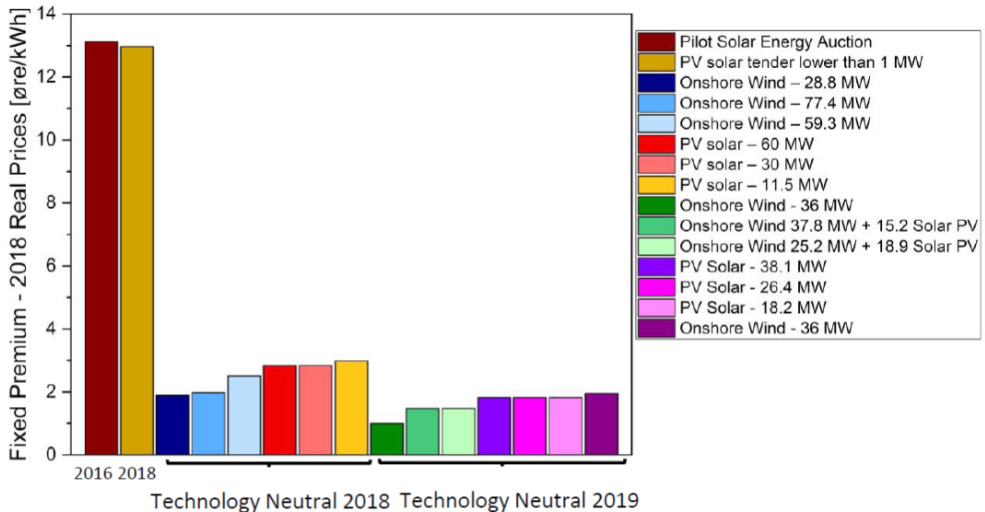
2016-ban a földre szerelt napelemekre vonatkozóan kölcsönösen nyitott tendereket tartottak a dánok és a németek. A dán tendereken – bár kisebb arányban – német PV-projektek is pályázhattak volna, azonban csak dánok indultak. Összesen kilenc dán PV-projekt nyert a tenderen, amelyek két telephelyhez kapcsolódtak, és 2018-ra meg is épültek.

2018-ban és 2019-ben már több technológiára (szélenergia, illetve PV), valamint több telephelyre vonatkozóan tartottak tendereket, de azokon már fix prémium jellegű támogatásról volt szó, azaz magára a fix prémiumra tették ajánlatot a pályázók. A változtatás fő indoka, hogy így jobban prognosztizálhatóak a támogatási költségek, hiszen a fix prémium mértéke független a piaci ár alakulásától.¹⁰ Ezek a tenderek is egykörös, zárt borítékolású, *pay-as-bid* aukciók, és 20 évre lehet rajtuk támogatási jogosultságot elnyerni.

A 3. ábrából kitűnik, hogy a technológiasemleges, fix prémiumos tenderek alacsonyabb támogatási költségekhez vezettek, tehát költséghatékony volt a dán rendszer.

3. ábra¹¹

A 2016-ban, 2018-ban és 2019-ben megtartott dán tenderek lebegő, illetve fix prémiumainak súlyozott átlagai (2018. évi árakon)



⁹ Garzón Gonzales és Kitzing, 2019 alapján.

¹⁰ A tendereket általában költségvetési korláttal hirdetik meg, és csak addig nyújtanak a legalacsonyabb fix prémiumot ajánló projekteknek támogatást, amíg azt el nem érik.

¹¹ Forrás: Garzón Gonzales és Kitzing, 2019, 29. o.



Néhány tengeri szélerőművi projekt kivételével mindegyik pályázat időben megvalósult, illetve elkezdtek a beruházásokat, tehát ebből a szempontból eredményes volt a dán tenderrendszer. A megvalósítási határidő egyébként általában 2, a tengeri szélerőművek esetén azonban 4 év.

A korábbi technológiaspecifikus tengeri szélerőművi tendereken – mivel általában egy telephelyre vonatkozóan kértek be ajánlatokat – csak kevés beruházó indult, és nagyon koncentrált volt a nyertes projektek tulajdonosi szerkezete (pl. Vattenfall). A 2018. évi, 1 MW-nál kisebb naperőművekre kiírt tenderen is csak a Better Energy projektjei vettek részt – ez szintén nem utal élénk versenyre. A 2018–2019. évi technológiasemleges tendereken is csak két-három beruházó indult. A verseny mértéke tehát alacsony volt Dániában – érdekes módon az árak mégis alacsonyak maradtak.

Kiemelendő, hogy a Better Energy vállalat szinte mindegyik aukción (mind szélerőművi, mind a PV-projektekre vonatkozóan) jelentős kapacitáskiépítésre nyert el jogot. A vállalat úgy nyilatkozott, hogy azért tud a versenytársainál alacsonyabb árakat kínálni, mert teljesen integrált az értéklánca a PV-projektek esetében. Ezáltal alacsonyabbak a fejlesztési, építési és működési költségei, így kevesebb támogatásra van szüksége.

Talán ez az oka, hogy a kevésbé élénk verseny ellenére miért voltak olyan költségghatékonyak a fix prémiumos dán tenderek. Emellett lehetséges, hogy maga a fix prémium is teremt egyfajta beruházói biztonságot, ami csökkenti a kockázati felárat (azáltal, hogy például olcsóbb hitelekhez tud jutni így a beruházó).

Hollandia¹²

Hollandiában 2011-től a fő megújulóenergia-támogatási program az SDE+ (*Stimulerend Duurzame Energie*), amely a megújulókon alapuló villamosenergia-termelés mellett ilyen hő-, illetve gáztermelést (biogáz) is támogat, akár azok kombinációjaként is. Mindegyik megújuló technológia egyetlen közös költségvetési kereten belül versenyez egymással. A tengeri szélenergia vonatkozásában külön aukciót tartanak, saját költségvetési kerettel. A technológiasemleges, több fordulós, zárt borítékolású aukció a támogatásra fordítható költségvetési keret kimerítéséig tart.

Megjegyzendő, hogy a 2020-ban induló SDE++ tenderrendszer már csak egykörös lesz, továbbá már nem a megújulóalapú termelést, hanem a CO₂-kibocsátás csökkentését fogják támogatni, beleértve az ezt célzó ipari technológiákat is.

2016 óta az SDE+ tender minden évben kétkörös (tavaszi és őszi), és mindegyik kör három fordulóból áll, növekvő plafonárakkal (ún. növekvő „clock” aukció). A költségvetési keretet „érkezési sorrend” alapján osztják ki, ami azt jelenti, hogy az aukciókat csak a költségvetési keret tekintetében korlátozzák (nem kapacitás alapján). A keret kimerülésének napján megvizsgálják a beérkezett összes pályázatot, és a benyújtott ajánlati

¹² Jakob, Noothout, Blücher és Klessmann, 2019 alapján.

árak alapján rangsorolják azokat. A legkisebb árat ajánlókét fogadják el elsőként. Ha ugyanazon az áron több pályázat is érkezik, akkor sorsolás útján döntenek el, hogy melyik projektnek ítélik oda a támogatást.

A tenderen nem lehet magasabb ajánlati árral indulni, mint a technológiaspecifikus, illetve a fordulóspecifikus plafonár. Az előbbi a technológiánkénti maximális licitárnak kell tekinteni, ezzel szemben az utóbbi technológiafüggetlen, ún. szabad kategória (*free category*).

A holland tenderek ajánlati áras aukciók: a támogatás lebegő prémiumos, de a támogatott árra lehet ajánlatot tenni. Amennyiben a piaci ár 6 egymást követő órán át negatív, nem adnak támogatást.

2012 óta Hollandiában nem pénzügyi jellegű szankciók vannak érvényben, amennyiben a pályázók nem valósítják meg határidőre a nyertes projekteket. Ez azt jelenti, hogy a határidő lejárat után elveszítik a támogatási jogosultságot, és 3 évig nem indulhatnak tenderen. A projektek megvalósítását segíti, hogy azt a holland szabályozó hatóság évente nyomon követi.

A holland tenderrendszer eredményes volt a tekintetben, hogy általában túljelentkezés volt tapasztalható. Megjegyzendő, hogy az első SDE+ tenderek nyertes pályázatainak megvalósítási rátája alacsony volt, de a megvalósítás eredményességéről csak az összes határidő lejárat után vonható le végső konklúzió.

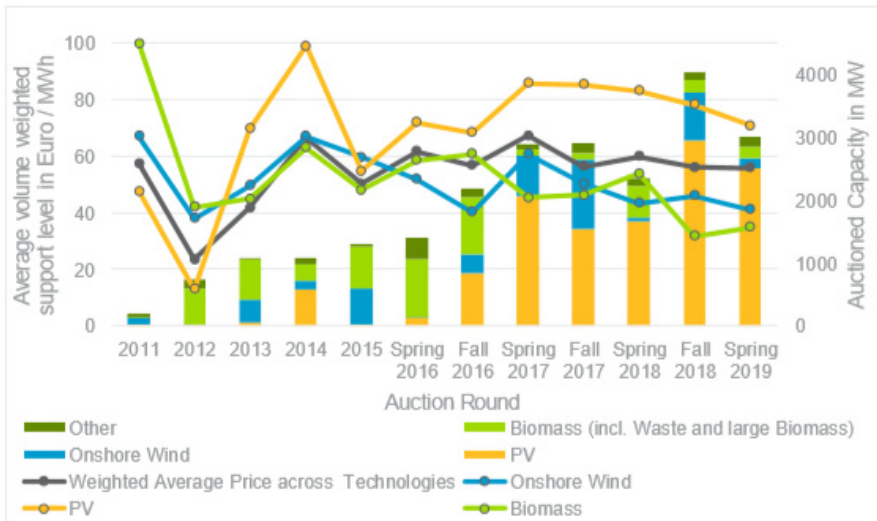
A holland tenderrendszer költséghatékonyágát vizsgálva elmondható, hogy az évek során jelentős volatilitás volt tapasztalható az egyes technológiák, valamint a szabad kategória átlagos ajánlati árai tekintetében (4. ábra). Ennek az a magyarázata, hogy ha egy korai fordulóban egy technológia alacsony árajánlat benyújtásával a rendelkezésre álló pénzügyi kereten belül nagyobb arányt szerez meg, akkor más technológiáknak is alacsony árajánlatot kell tenniük ugyanabban a fordulóban. Ellenkező esetben azt kockáztatják, hogy egyáltalán nem kapnak támogatást (mert kimerül a keret). Ezt az információs problémát úgy oldották meg, hogy 2016-tól megszüntették az eredményeknek a fordulók közötti publikálását. Az áringadozás másik oka a technológiánként meghatározott plafonárakban bekövetkezett változás, főként olyankor, amikor a plafonárhoz közeli ajánlatok érkeztek.

Elmondható, hogy 2017-től a technológiák átlagában nem csökkentek az ajánlati árak – kivételt a napelemes projektek jelentenek. Tehát a holland tenderek rendszerint nem voltak költséghatékonyak (4. ábra).



4. ábra¹³

Az átlagos ajánlati árak alakulása és az adott évben leszerződött kapacitásmennyiség a holland SDE+ rendszerben



Lengyelország¹⁴

2016 előtt a megújuló erőművek termelését Lengyelországban is zöld bizonyítvány alkalmazásával támogatták, azonban utána – elsősorban a volatilis árak miatt – tenderrendszert vezettek be. A megújuló energiára vonatkozó törvényt azonban azóta többször módosították, ami kiszámíthatatlan beruházási környezetet teremtett.

A lengyel tenderek ajánlati áras aukciók, tehát a nyertes projektek az általuk felajánlott támogatott árat kapják. Az aukciók a szabályozó által kiírt mennyiségen és költségvetési kereten belül zajlanak.

Az aukciós kosarak 3 fő kategóriába sorolhatók:

- technológia,
- méret (1 MW felett, illetve alatt), illetve
- a működés kezdete szerint (új, illetve régi erőművek).

A tendereken való részvétel előfeltétele a bankgarancia formájában benyújtott ajánlati biztosíték, teljesítési garancia viszont nincs. A megújuló technológiák szerint differenciált megvalósítási határidők be nem tartása esetén a pályázó elveszíti a támogatási jogosultságot és az ajánlati biztosítékot, valamint 3 évig nem vehet részt aukciókon (ld. a hollandok esetét, de ott alapvetően nincs ajánlati biztosíték).

¹³ Forrás: Jakob, Noothout, Blücher és Klessmann, 2019, 16. o.

¹⁴ Diallo, Dézsi, Bartek-Lesi, Mezösi, Szajkó, Kácsor és Szabó, 2019 alapján.

2016 és 2018 között három aukciót rendeztek, összesen 18 kosárral, az uniós tagállamokhoz viszonyítva magasnak számító költségvetési kerettel.

Az 1 MW-nál nagyobb kapacitású PV- és szélenergia-erőművek 2018. évi közös tenderének eredményei érdekes tanulságokkal szolgáltak. A törvényváltozás miatt az volt ugyanis az utolsó év, amikor szárazföldi szélenergia-erőművek is indulhattak a tenderen, és ez jelentősen befolyásolta annak eredményét. Az új lengyel energiastratégia ugyanis a jövőben inkább a PV-, illetve a tengeri szélenergia-erőművi projekteket preferálja.

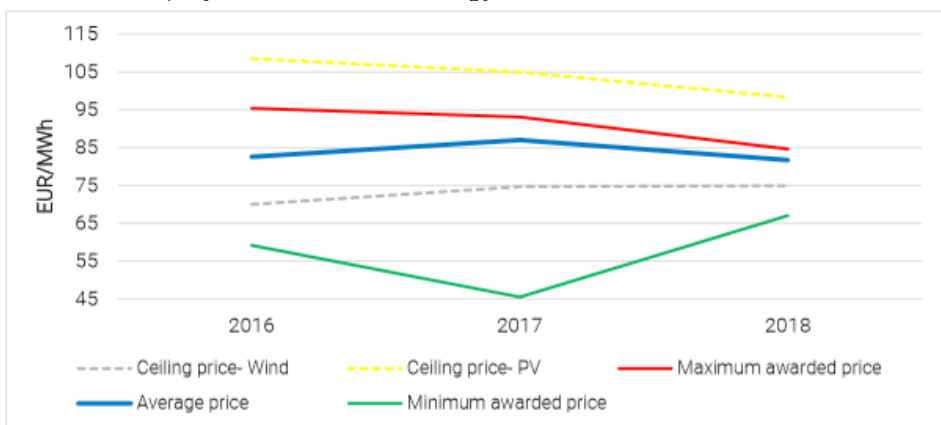
Szinte a teljes kiírt energiameennyiséget sikerült kiosztani, valamint az említett stratégia változás miatt minden nyertes szélenergia-termelő volt. Az aukción megawattóránként 46 eurós ajánlati átlagárát sikerült elérni, amely még a nyugat-európai aukciós eredményekhez viszonyítva is alacsonynak tekinthető. Összehasonlításképpen: a németek által 2018-ban megrendezett két technológiásan megkülönböztetett aukción 53, illetve 56 EUR/MWh átlagár alakult ki.

A lengyelek alacsony átlagos ajánlati ára azonban nem a versenynek köszönhető, hanem a szélenergia-erőművek stratégiai jellegű alullicitálása okozta (a már említett stratégiai irányváltás miatt a hálózati csatlakozási engedéllyel rendelkező szárazföldi szélenergia-erőművi projekteknél 2021. július előtt meg kell valósulniuk).

A 2018. évi adatok továbbá azt mutatják, hogy az 1 MW alatti (szárazföldi szél- és PV-) erőművek kategóriájában kétszer magasabb ajánlati ár alakult ki, mint a nagyobb erőművek tenderében (82 EUR/MWh), ami kb. 40 EUR/MWh árkülönbséget jelent (5. ábra). Ennek oka a verseny alacsony szintje (a tervezett mennyiségnek csak a felét osztották ki).

5. ábra¹⁵

A legkisebb, a legmagasabb és az átlagos nyertes ajánlati árak alakulása a plafonárakhoz képest, az 1 MW alatti PV- és szárazföldi szélenergia-alapú projektekre vonatkozó lengyel aukciókon, 2016–2018



15 Forrás: Diallo et al., 2019, 15. o.



Görögország¹⁶

A görögök elsősorban a gazdasági válság miatt vezették be a tenderrendszert, hogy csökkenteni tudják a megújulóalapú villamosenergia-termelés támogatási költségeit. A másodlagos cél természetesen a megújulók kötelező részarányának elérése 2020-ig. Ennek érdekében az illetékes minisztérium meghatározta, hogy addig évente mekkora kapacitást kell kiírni az aukciókon; költségvetési korlát nincs. Évente legalább egy aukciót kell tartani.

A görög tenderrendszer érdekessége, hogy az első körben nem kérnek be ajánlati árakat, csak a projektek nagyságára (kapacitás) vonatkozó ajánlatokat. A második körben már csak az előzetes kvalifikációs kritériumokat teljesítő pályázók adnak be ajánlatokat, 30 perces dinamikus (ún. *Yankee*) aukció keretében. Ez azt jelenti, hogy egy plafonárról indulnak, és a pályázók onnét csökkenthetik az ajánlati árukat a megadott időintervallumon belül. Ezek után ár szerint rendezik sorba az ajánlatokat, és mindenki a saját ajánlati árát kapja (statikus *pay-as-bid*). Végül a nyertes pályázókkal szerződést kötnek, amely szerint 20 évig részesülhetnek lebegő prémium jellegű támogatásban.¹⁷

2016-ban volt egy *pilot* PV-aukció, de a tenderrendszert csak 2018-ban vezették be. A görög tenderek általában technológiaspecifikusak, de 2019 áprilisában meghirdettek egy *pilot* közös PV–szél-tendert is.

Görögországban a PV- és a szárazföldi szélenergia-termelés kapcsán csak tenderen nyerhető el támogatás. Minden egyéb megújuló technológiára vonatkozóan kötelező átvételi, illetve tender nélküli, prémium jellegű támogatás igényelhető, mivel a görög szabályozó hatóság szerint azok esetében a verseny nem biztosított.

Ajánlati és teljesítési biztosíték befizetése révén szűrik ki a komolytalan ajánlatokat. További kvalifikációs követelmény a termelési engedély (kivéve kis projektek), illetve a hálózati csatlakozási szerződés megléte. Megjegyzendő, hogy a jövőben részvételi díj befizetése is kötelező lesz.

A megvalósítási határidők technológiánként és méretenként különböznek. Nem teljesítés esetén a támogatási szerződés felmondható, az ajánlati és a teljesítési biztosíték visszatartható (egy megújuló projekteket támogató számlára kerül), valamint végső esetben a termelési engedélyt és/vagy a hálózati hozzáférési jogot is visszavonhatják.

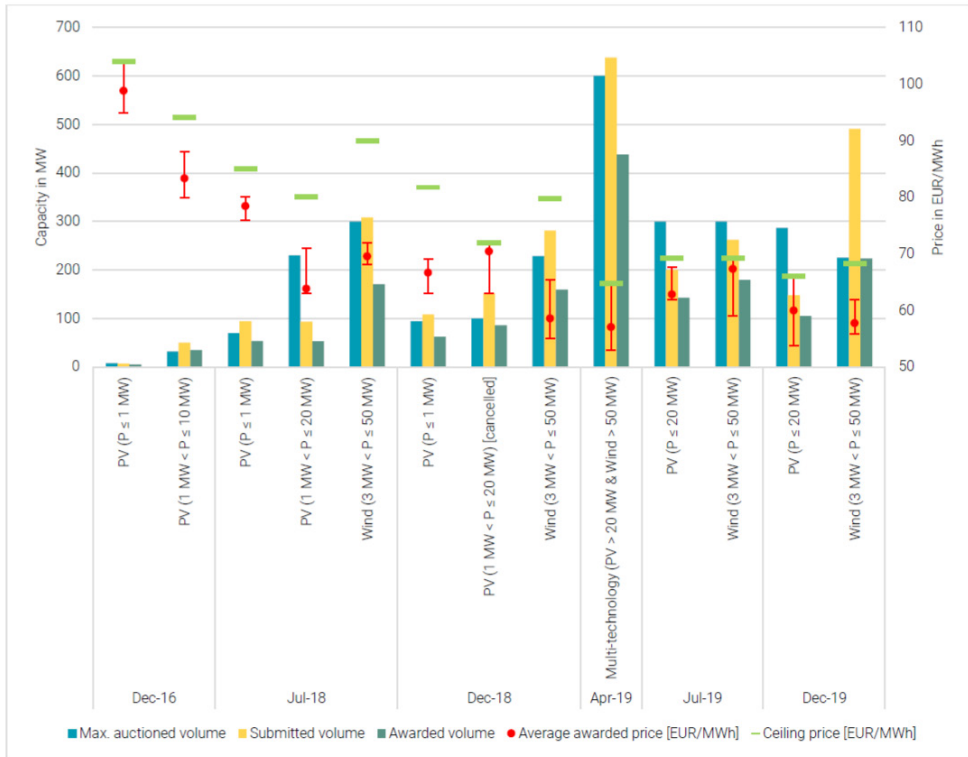
A görög tenderek eredményesen csökkentették a támogatási költségeket (az átlagos ajánlati árakat), ezért a már említett cél megvalósult. Néhány kivételtől eltekintve az is elmondható, hogy gyakori volt a túljelentkezés (6. ábra).

¹⁶ Anatolitis, 2020 alapján.

¹⁷ Megjegyzés: amennyiben két egymást követő órán át negatív a piaci ár, nem fizetnek prémiumot, és ha a megtermelt villamos energia piaci értéke meghaladná a tenderen elnyert ajánlati árát, a különbséget a termelőnek vissza kell fizetnie (az összeg egy külön RES-számlára kerül). Ezt láthattuk a brit és a holland tenderrendszerben is.

6. ábra¹⁸

A görög tendereken kiírt pályázó és nyertes kapacitásmennyiségek, plafonárak és átlagos ajánlati árak alakulása



Megjegyzendő, hogy a 2018. júliusi tender 1. kategóriájában 100 százalékos megvalósítási arányról beszélhetünk, tehát az eredményesnek tekinthető volt. Ennek háttérben az állhat, hogy félévente jelenteni kell a szabályozó hatóságnak a projekt előrehaladását, ami ösztönözte a megvalósítást. A termelési engedélynek az előzetes kvalifikációs kritériumként történő alkalmazása azonban nem szerencsés, mert a kiadása gyakran elhúzódik Görögországban, ami csökkenti a tendereken részt vevő projektek számát. Ez jól mutatja, hogy a tender megfelelő designja mellett fontos lehet az engedélyezési folyamatok egyszerűsítése is annak érdekében, hogy a tenderrendszer sikeres legyen.

18 Forrás: Anatolitis, 2020, 13. o.



A hazai METÁR tenderrendszer működésének rövid bemutatása, az első tapasztalatok

Hazánkban – az uniós elvárásoknak megfelelően – 2017-ben vezették be az új megújuló támogatási rendszert (METÁR),¹⁹ amely a fix kötelező átvételi tarifa helyett bizonyos mérethatár felett lebegő prémium jellegű támogatást nyújt. Ez azt jelenti, hogy a termelő a piacon értékesíti a megújuló energiaforrás révén megtermelt villamos energiát, majd a piaci ár nagyságától függő lebegő prémiumot (ún. zöld prémium) kap (zöld prémium: a támogatott ár és a referencia piaci ár különbsége).

2019. április végéig az 1 MW kapacitás alatti új belépő megújuló termelők (kivéve szélerőművek) pályázat nélkül igényelhettek zöld prémium jellegű támogatást, de azóta már csak pályázat útján (METÁR-tender)²⁰ lehet azt elnyerni.

A METÁR-tendereket az energiapolitikáért felelős miniszter felkérésére a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) írja ki és bonyolítja le. Az első METÁR-tendert 2019. szeptember 2-án írta ki az MEKH, november 4. és december 2. között lehetett a pályázatokat beadni. Az eredmények 2020. március 27. óta érhetőek el a MEKH honlapján.²¹

A METÁR-tenderek technológiasemleges, egykörös, ajánlati áras aukciók. A feltételeknek megfelelő pályázatok között csak az induló támogatott árra tett ajánlat nagysága dönt. Azonos ár esetén további szempontokat is figyelembe lehet venni. A maximális támogatási időtartam az NFMR szerint 20 év, a nyertes ajánlatokban szereplő induló támogatott ár mellett (az első METÁR-tenderen 15 évre nyerhető el támogatás). A maximált árat (a benyújtható legmagasabb ajánlati árat) a kormányrendelet (*Wolters Kluwer*, 2017) határozza meg (1. melléklet 3.b pont tárgyévire indexált értéke, ami a 2019. évi tenderen 26,08 Ft/kWh volt).

Az NFMR 1. melléklete szerint 2016–2019 között évente 1 milliárd Ft támogatás volt kiosztható pályázat útján, ez az összeg az idei évtől 2026-ig évente 2,5 milliárd Ft lesz. Az egy adott évben ki nem osztott támogatás a következő évi keretet növeli. Az első METÁR-tenderen 1 milliárd forint, illetve évi 200 gigawattóra (GWh) a támogatási keret. A mennyiségi korlát bevezetésére azért volt szükség, mert ha a támogatott ár a referencia piaci árhoz nagyon közel van, akkor a költségvetési nem, csak a mennyiségi korlát hatásos.

Kétféle támogatási kategóriát alakítottak ki, amelyekben belül a támogatási korlátokat a 7. ábra szemlélteti.

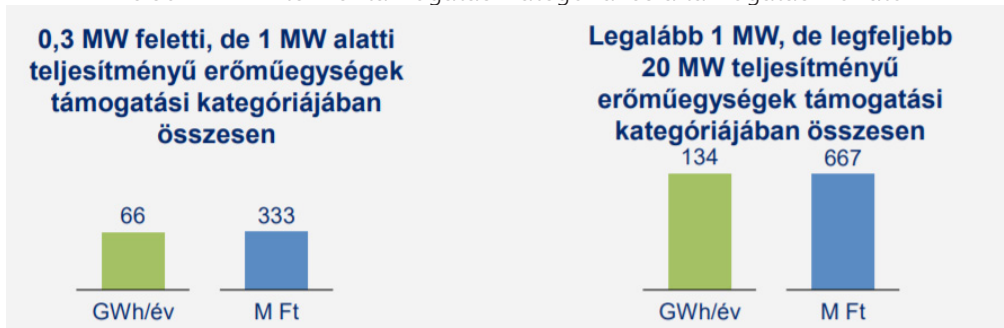
¹⁹ Bővebben: *Wolters Kluwer*, 2017.

²⁰ A rendeleti feltételekhez ld. a 62/2016. (XII. 28.) NFM rendeletet (a továbbiakban: NFMR): *Wolters Kluwer*, 2016.

²¹ *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*, 2020b; *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*, 2020a.

7. ábra²²

Az első METÁR-tender támogatási kategóriái és a támogatási korlátok



A pályázatokat az ajánlati ár szerint növekvő sorba rendezi a MEKH. Azok a legalacsonyabb ajánlati árú pályázatok minősülnek nyertesnek, amelyekre sem a kumulált igényelt támogatott mennyiség (GWh/év), sem a kumulált éves új támogatás (millió Ft) nem éri el a korlátot.

A pályázaton való részvétel feltétele az ajánlati biztosíték banki letétbe helyezése. Amennyiben a pályázó nyer, de azt követően nem igazolja az előírtaknak megfelelően az ajánlati biztosítékot, úgy elveszti a támogatási jogosultságát és az ajánlati biztosítékot. Pályázata elutasítása vagy visszavonása esetén az ajánlati biztosítékot visszakapja.

A teljesítési biztosítékot a nyertesnek a határozat kézhezvételét követően kell letétbe helyeznie, és az akkor szabadul fel, ha a pályázó 3 éven belül megkezdí a kereskedelmi üzemet. Ha ez nem történik meg, a teljesítési biztosítékot elveszíti, de még marad egy éve a kereskedelmi üzem megkezdésére.

Az első METÁR-tenderre összesen 168 pályázat érkezett, 348,97 MW összesített névleges teljesítőképességgel. Ebből 49 pályázat volt érvénytelen (79,54 MW) – ez magas szám, és 29 százalékos arányt jelent. Azaz a pályázatok 71 százaléka, 119 darab (269,43 MW) volt érvényes; közülük 72-t (131,83 MW), azaz 60,5 százalékukat nyilvánították nyertesnek (1. táblázat).

Az első METÁR-tendert technológiásemlegetként hirdették meg ugyan (a szélerőművek kivételével²³ gyakorlatilag minden megújuló technológia indulhatott), az mégis inkább a naperőműveknek kedvezett: egyetlen depóniagázos erőmű kivételével a pályázók mind naperőművek voltak.

A 119 érvényes pályázatból 45 a „nagy” (1–20 MW), 74 pedig a „kicsi” (0,3–1 MW) kategóriába került. Az utóbbiban 61 (82%), míg az előbbiben csak 11 nyertest (24%) hirdettek.

²² Forrás: *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2020c.*

²³ A szélerőművek esetében előzőleg külön tendert kell kiírni a létesítési jog elnyerésére, és engedélyezési akadályai is vannak.



Az 1–20 MW-os kategóriában jelentős volt a túljelentkezés: az érvényesen igényelt volumen (összesen 323,12 GWh) közel a 2,5-szerese volt a kiosztható 134 GWh-s keretnek. Ezzel szemben a 0,3–1 MW igénylése terén csak enyhe, 18 százalékos túljelentkezés volt tapasztalható (77,64 GWh érvényesen igényelt összvolumen a kiosztható 66 GWh-val szemben).

A két kategóriára benyújtott pályázatok együttes aránya azonban kétszeres (túljelentkezés), ennek alapján eredményesnek mondható a tender. (A megvalósítási arány természetesen most még nem elemezhető ki, az legkorábban 2-3 év múlva lesz lehetséges.)

A két kategória eredményét az 1. táblázat foglalja össze. Az értékek megfelelnek az előzetes várakozásoknak, hiszen a magas piaci árak miatt alacsony a várható támogatástartalom, így inkább a mennyiségi korlát releváns (évi 200 gigawattóra az 1 milliárd forinttal szemben).

1. táblázat²⁴

A „kicsi” és a „nagy” kategória nyerteseinek támogatása (millió forint/év) és támogatott mennyisége (GWh/év), valamint a kiosztási arányok az első METÁR-tenderen

	Kiosztott éves új támogatás (millió forint)	Kiosztott éves új támogatás a kiosztható támogatás százalékában	Kiosztott támogatott mennyiség (GWh/év)	Kiosztott támogatott mennyiség a kiosztható mennyiség százalékában
Kicsi kategória	207,7	62,4%	65,6	99,4%
Nagy kategória	21,4	3,2%	127,4	95,1%
Összesen	229,0	22,9%	193,0	96,5%

Az ajánlati árak kategóriánkénti alakulását a 2. táblázat szemlélteti. A kicsi kategóriában 24,81 Ft/kWh volt az elnyert támogatott mennyiséggel (MWh) súlyozott átlagos nyertes ajánlati ár, míg ugyanez a nagy kategóriában – feltehetően méretgazdaságossági előnyök miatt – némileg alacsonyabb, 21,69 Ft/kWh volt.

2. táblázat²⁵

A kis és nagy kategória ajánlati árai az első METÁR-tenderen

	Legalacsonyabb nyertes ajánlati ár (Ft/kWh)	Legmagasabb nyertes ajánlati ár (Ft/kWh)	Elnyert MWh-val súlyozott átlagos nyertes ajánlati ár (Ft/kWh)
Kicsi kategória	21,20	25,94	24,81
Nagy kategória	20,20	22,75	21,69

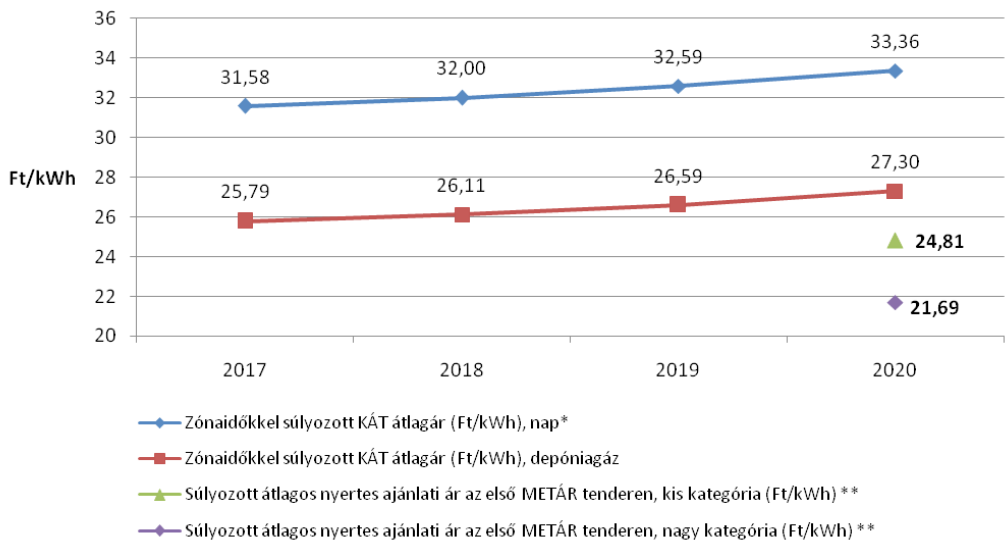
24 Forrás: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2020c, 6. o.

25 Forrás: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2020c, 8. o.

Amennyiben a korábbi átlagos KÁT-árakhoz (kötelező átvételi tarifa) viszonyítjuk ezeket az átlagos nyertes ajánlati árakat, arra az eredményre jutunk, hogy a tendereken sokkal alacsonyabb támogatott árak alakultak ki a két támogatási kategóriában, mint a 2020. évi átlagos KÁT-árak a nap-, illetve depóniagáz-erőművekre vonatkozóan (8. ábra). Az első METÁR-tender tehát ebből a szempontból nézve költséghatékony eredményre vezetett.

8. ábra²⁶

Az átlagos KÁT-árak alakulásának és az első METÁR-tenderen nyertes ajánlatok átlagárainak az összehasonlítása



Megjegyzés:

* A KÁT-határozatot 2008-tól adták ki, és 20 MW vagy annál kisebb naperőműre vonatkozik.

** A nyertes ajánlati árak az elnyert támogatási mennyiséggel súlyozottan.

Mit tanulhatunk az európai megújuló tenderekből? Külföldi *best practice* megoldások a hazai METÁR-tenderrendszer esetleges továbbfejlesztése kapcsán

A vizsgált európai megújuló tenderrendszerek (Dánia, az Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Lengyelország és Németország) elemzése kapcsán számos olyan ún. *best practice* (bevált gyakorlat) azonosítható, amely a hazai METÁR-tenderek esetleges továbbfejlesztésekor követendő példaként szolgálhat.

26 Forrás: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2019; Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2020c, saját szerkesztés.



A német példa alapján az innovációs, ún. kísérleti jellegű tenderek tartása érdekes módja lehet hazánkban is az egyes tender designelemek *pilot* jellegű bevezetésének. A németeknél a tervezett innovációs tenderek célja, hogy kipróbálják a fix prémiumra való áttérést, mivel az kisebb piaci kockázattal jár (hiszen a támogatás tartalma nem függ a piaci ár alakulásától).

Megjegyzendő, hogy a dán megújuló tenderek esetében, ahol 2018 óta már fix prémiumra lehet pályázni, a gyakorlatban is megfigyelhető volt a fenti hatás, hiszen az addigi legalacsonyabb fix prémiumokra érkeztek ajánlatok – feltehetően amiatt is, hogy a befektetők kisebb kockázati felárral számoltak a fix támogatástartalom miatt.

Hazánkban a későbbiek során releváns kérdéssé válhat a hálózati szűk keresztmetszetek problémája, mivel a Nemzeti Energia- és Klímaterv (NEKT) alapján mintegy 6500 MW-nyi napelemes kapacitás épülne be 2030-ig. Németországban a PV- és a szélteenderek ezt a problémát úgy próbálták orvosolni, hogy mindkét technológiára vonatkozóan egy ún. elosztó hálózati komponenst (*Verteilernetzkomponente*) vezettek be, amely egyfajta *bonus-malus* rendszerként működik: a leterhelt elosztóhálózati területeket alulkompenzálja, a nem leterhelteket felül.

A németeknél bevált gyakorlattá vált, hogy egy előre meghatározott ütemterv (ún. tendernaptár) alapján inkább évente többször írnak ki kisebb kapacitásmennyiségekre tendereket, ami egyfelől nagyobb kiszámíthatóságot jelent a megújuló befektetők számára, másfelől folyamatos és kiszámítható megújulókapacitás-bővüléshez vezet. Hazánkban is megfontolandó lenne, hogy az illetékes minisztérium (Innovációs és Technológiai Minisztérium, ITM) az *ad hoc* jellegű kiírások helyett egy tendernaptár alapján (pl. tavasszal és ősszel) kérje fel az MEKH-t a tenderek kiírására.

A német tendereken támogatást elnyert projektek eddig kiemelkedően magas, 90-100 százalékos arányban valósultak meg. A beruházók szerint ez a megfelelő előminősítési kritériumok, valamint a hatékony szankcionálási eszközök (pl. ajánlati, teljesítési biztosítékok, pénzügyi szankciók) mellett a támogatási jogosultság átruházhatóságának, valamint a telephely-módosítások lehetőségének is köszönhető. Hazánkban a nyertes pályázó az általa beadott ajánlati ár 1 Ft/kWh-val történő csökkentése ellenében módosíthatja fizikailag a telephelyet. A METÁR-tenderen elnyert támogatási jogosultságot azonban önmagában nem lehet eladni vagy átruházni (csak a tulajdonosi szerkezet változása, illetve a jogutódlás megengedett). Kérdés, hogy a támogatási jogosultság átruházásának engedélyezése nálunk is növelné-e a nyertes projektek megvalósítási arányát. Erre a pályáztatás kezdeti szakaszában még nem lehet érdemben választ adni. Amennyiben két-három év múlva úgy tűnik, hogy a projektek megvalósítása nem halad előre a kívánt mértékben, úgy vizsgálandó lesz annak az oka, és a lehetséges megoldási alternatívák keresése válik szükségessé.

A brit megújuló tenderrendszer sem a nagyobb pályázóknak kedvező komplexitása okán, sem az egyenáras rendszerben rejlő stratégiai licitálás veszélye miatt nem hozható fel pozitív példaként hazánk számára.

A dán fix prémiumos tenderrendszer költséghatékony ugyan (ez többek között annak tudható be, hogy a fix prémium kedvezőbb a befektetők számára), azonban mégsem javasoljuk annak a METÁR keretében történő bevezetését. A lebegő prémium ugyanis támogatásként jobban tudja tükrözni a piaci árak változását (például magas piaci árak mellett nem kompenzálja felül a termelőt), és a nemzetközi gyakorlat alapján is inkább ez a prémiumtípus a jellemzőbb.

A vizsgált európai megújuló tenderrendszerek kapcsán megállapítható, hogy a nyertes projektek megvalósítását általában nem követi nyomon a tendert kiíró hatóság, így hazánkban sem. Jó példaként említhető azonban e tekintetben Hollandia, illetve Görögország, ahol az illetékesek rendszeresen ellenőrzik a megvalósítást (a hollandok esetében évente, a görögöknél félévente szükséges jelentést tennie a beruházónak a projekt előrehaladottsági állapotáról). A gyakorlati tapasztalatok szerint ez a kötelezettség növelte a nyertes projektek megvalósulási arányát. Ily módon javasolható, hogy hazánkban is működjön egy hasonló monitoring rendszer (amelynek felelőse értelemszerűen a kiíró hatóság, azaz az MEKH lehetne).

A holland megújuló tenderrendszer egyelőre szintén nem követendő példa hazánk számára, mivel ott az egyes fordulók között információs probléma merült fel: eleinte minden forduló után publikálták az eredményeket, így a pályázók a többieké ismeretében stratégiai jelleggel alacsonyabb vagy magasabb ajánlatot tudtak tenni a következő körben (ezt később úgy oldották meg, hogy a fordulóközi eredményeket már nem tették közzé). Többek között ez az információs probléma vezetett a holland tenderek meglehetősen volatilis áraihoz is. Úgy gondoljuk, hogy Magyarországon – főként a megújuló tendereztetés kezdeti szakaszában – továbbra is az egyszerűbb, egykörös tenderrendszerek fenntartása lehet célszerű. A hollandok éves, utólagos monitoringrendszere azonban példaértékű lehet a hazai tenderrendszer esetleges jövőbeli továbbfejlesztésekor.

A lengyel tenderrendszerben szintén voltak olyan elemek (pl. jogszabályváltozásról annak megjelenése előtt szerzett ismeretek miatti stratégiai alullicitálás vagy a jogszabályi környezet gyakori változása miatt kialakuló befektetői bizonytalanság), amelyek nem követendők hazánk számára.

Érdekes és talán hazánkban is alkalmazható eleme a görög megújuló tenderrendszernek, hogy csak a napelemes technológiák, valamint a szárazföldi szélérőművek esetében kell tenderen indulni a támogatás elnyerése érdekében, míg az egyéb megújuló technológiák esetén kötelező átvételi, illetve tender nélküli prémium igényelhető. A görögök ez utóbbit azzal indokolják, hogy e technológiák kapcsán nem biztosított a verseny megfelelő mértéke. Esetleg érdemes volna a hazai tenderrendszer továbbfejlesztése előtt lefolytatni egy olyan jellegű vizsgálatot, amely alapján megállapítható lenne, hogy mely megújuló technológiák esetében biztosítható a megfelelő mértékű verseny.



A görögöknél a visszatartott ajánlati és teljesítési biztosíték egy megújuló projekteket támogató számlára kerül. Véleményünk szerint ennek az intézkedésnek a hazai bevezetése is megfontolandó lehet a tenderrendszer továbbfejlesztésekor. Emellett vizsgálandó a már említett féléves (vagy akár éves) szintű utólagos monitoringrendszer bevezetése (főként abban az esetben, ha a nyertes projektek megvalósulása az elkövetkező két-három évben az elvárt szinttől elmaradna).

Irodalomjegyzék

- Anatolitis, Vasilios (2020). Auctions for the Support of Renewable Energy in Greece. *Aures II*. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/03/AURES_II_case_study_Greece.pdf.
- AURES II (2020). Az AURES II projekt weboldala. A letöltés ideje: 2020. július 20. <http://aures2project.eu/>.
- buzer.de (2020). Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG, 2017). A letöltés ideje: 2020. augusztus 8. https://www.buzer.de/Anlage_2_EEG.htm.
- CEER (2018). Tendering Procedures for RES in Europe: State of Play and First Lessons Learnt. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/167af87c-5472-230b-4a19-f68042d58ea8>.
- Diallo, Alfa, Dézsi Bettina, Bartek-Lesi Mária, Mezősi András, Szajkó Gabriella, Kácsor Enikő és Szabó László (2019). Auctions for the Support of Renewable Energy in Poland. *Aures II*. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2019/08/Polish-Auctions_final.pdf.
- EBRD (2018). Competitive Selection and Support for Renewable Energy Policy. Guidelines Prepared jointly by the European Bank for Reconstruction and Development and the Energy Community Secretariat in Collaboration with the International Renewable Energy Agency. March 2018. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395272817389&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>.
- Garzón Gonzales, Mario és Kitzing, Lena (2019). Auctions for the Support of Renewable Energy in Denmark. *Aures II*. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2019/12/AURES_II_case_study_Denmark.pdf.
- Haufe, Marie-Christin és Ehrhart, Karl-Martin (2018). Auctions for Renewable Energy Support – Suitability, Design, and First Lessons Learned. *Energy Policy*, 121, 217–224. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421518304166>.
- IRENA (2015). Renewable Energy Auctions: A Guide to Design. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.irena.org/publications/2015/Jun/Renewable-Energy-Auctions-A-Guide-to-Design>.
- IRENA (2019). Renewable Energy Auctions: Status and Trends Beyond Price. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.irena.org/publications/2019/Dec/Renewable-energy-auctions-status-and-trends-beyond-price>.
- Jakob, Martin, Noothout, Paul, von Blücher, Felix és Klessmann, Corinna (2019). Auctions for the Support of Renewable Energy in the Netherlands. *Aures II*. A letöltés ideje:

2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2019/12/AURES_II_case_study_Netherlands.pdf.
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2019). A KR. szerinti kötelező átvételű villamos energia átvételi árai (áfa nélkül) a megújuló energiaforrásból, illetve hulladékból nyert energiával termelt villamos energiára vonatkozóan (HUF/kWh). A letöltés ideje: 2020. május 19. http://www.mekh.hu/download/a/52/c0000/kat_arak_megujulo_hulladek_2008_2020.xlsx.
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2020a). A 2019-es METÁR pályázat eredményhirdetése. A letöltés ideje: 2020. október 2. <http://www.mekh.hu/a-2019-es-metar-palyazat-eredmenyhirdetese>.
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2020b). METÁR-tender. A letöltés ideje: 2020. október 2. <http://www.mekh.hu/metar-tender>.
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2020c). Az Értékelő Bizottság összefoglaló értékelése a 2019. szeptember 2-án kiírt METÁR pályázatról. A letöltés ideje: 2020. október 2. http://www.mekh.hu/download/8/69/c0000/osszefoglalo_ertekeles.pdf.
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (2020d). Az Értékelő Bizottság összefoglaló értékelése a 2019. szeptember 2-án kiírt METÁR pályázatról. Mellékletek. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://www.mekh.hu/download/9/69/c0000/osszefoglalo_ertekeles_mellekletek.xlsx.
- Matthäus, David (2020). Designing Effective Auctions for Renewable Energy Support. *Energy Policy*, 142. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421520302135>.
- Mora, David, Kitzing, Lena, Rosenlund Soysal, Emilie, Steinhilber, Simone, Del Río, Pablo, Wigand, Fabian, Klessmann, Corinna, Tiedermann, Silvana, Amazo, Ana, Welisch, Marijke, Kreiß, Jan, Fitch Roy, Oscar és Woodman, Bridget (2017). Auctions for Renewable Energy Support - Taming the Beast of Competitive Bidding. Final Report of the AURES Project. *Auresproject.eu*. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://auresproject.eu/sites/auresproject.eu/files/media/documents/aures-finalreport.pdf>.
- Sach, Thobias, Lotz, Bastian és von Blücher, Felix (2019). Auctions for the Support of Renewable Energy in Germany. *AURES II*. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/04/AURES_II_case_study_Germany_v3.pdf.
- Wolters Kluwer (2016). 62/2016. (XII. 28.) NFM rendelet a megújuló energiaforrásból származó villamos energia termelési támogatás korlátairól és a prémium típusú támogatásra irányuló pályázati eljárásról. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600062.nfm>.
- Wolters Kluwer (2017). 299/2017. (X. 17.) Korm. rendelet a megújuló energiaforrásból termelt villamos energia kötelező átvételi és prémium típusú támogatásáról. A letöltés ideje: 2020. július 20. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700299.KOR>.
- Woodman, Bridget és Fitch-Roy, Oscar (2019). Auctions for the Support of Renewable Energy in the UK. *AURES II*. A letöltés ideje: 2020. május 19. http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2019/10/AURES_II_UK_case_study.pdf.

Magyar vállalatok külföldi tőkeberuházásai: helyzetkép és a továbblépés lehetőségei

Outward Foreign Direct Investments of Hungarian Companies: Their Situation and the Opportunities for Further Progress

Endrődi-Kovács Viktória és Goreczky Péter

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.07

Összefoglaló: A közelmúltban a külgazdasági törekvések között egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a hazai vállalatok tőkekihelyezései. A jelen tanulmány célja annak a vizsgálata, hogy hol tart Magyarország a tőkekihelyezővé válás folyamatában, és milyen kilátásai vannak az új külgazdasági prioritás megvalósítására. A tanulmány elkészítése során a módszertani eszközök közül a szekunder adatok elemzésével, illetve tőkekihelyező magyar vállalatokkal készített interjúkon alapuló esettanulmányokkal éltünk. A fő konklúzióink, hogy hazánk a beruházási fejlődési modell 3. szakaszának az elején tart, ami azt jelenti, hogy az állami támogatásoknak fontos szerepük van a továbblépésben. A hazai vállalatok kifelé irányuló közvetlen tőkebefektetései (OFDI) a motivációi sokrétűek, a legnagyobb akadályukat viszont jellemzően az információ, illetve a helyismeret hiánya jelenti. Az előrelépéshez az állam elsődlegesen azzal tud hozzájárulni, ha támogató környezetet teremt a magyar cégek nemzetköziesedéséhez. A tanulmány fő értéke az elvégzett primer kutatás, illetve a kiválasztott téma, amelyről eddig csak kevés hazai elemzés született.

Kulcsszavak: beruházási fejlődési modell, magyar tőkekihelyezés, magyar OFDI, állami támogatások

Abstract: Recently the outward foreign direct investments (OFDI) of Hungarian companies have received a growing attention within the external economic strategy. The aim of this study is to evaluate Hungary's outward investment position and the prospects of realising this new priority in external economic governance. Applied methodological tools include the analysis of secondary data and case studies based on interviews with Hungarian outward investor companies. The main conclusions are that Hungary is at the beginning of the third phase in the investment development path model, where the role of state support should be important. The motivations of Hungarian companies to invest in abroad are diverse while the biggest obstacles are the lack of information and local knowledge. In order to make progress the state can contribute with ensuring the supporting environment for the internationalisation of Hungarian firms. Main values of this study are the conducted primary research and the topic itself, about which only a few domestic studies have been published so far.

Keywords: investment development path model, Hungarian capital investment, Hungarian OFDI, state support

Bevezetés

A magyar vállalatok külföldi tőkeberuházásai némileg váratlanul kerültek napirendre a gazdasági témákkal foglalkozó sajtóban. A Magyarországra érkező beruházásokról szóló híradások megszokottak voltak, összhangban a kormány azon célkitűzésével, hogy hazánk először a régió gyártási, majd kutatás-fejlesztési központjává váljon. Orbán Viktor miniszterelnök 2019. február 27-én, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnitó rendezvényén mondott beszédében azonban az egyik legfontosabb feladatként már egy kifektetési stratégia elkészítését nevezte meg. A miniszterelnök azt is hangsúlyozta, hogy forrásokat kell teremteni azon magyar vállalkozások számára, amelyek hajlandóak külföldön beruházásokat végrehajtani. (Miniszterelnöki Kabinetiroda, 2019).

A John Dunning által a beruházási fejlődési pályáról (*investment development path*, IDP) készített modellje szerint egy ország a fejlődésével (az egy főre jutó bruttó hazai termék növekedésével) párhuzamosan válik tőkebefogadóból tőke kibocsátó állammá. A kifelé irányuló közvetlen külföldi beruházásai pedig segítik a tőkeforrásai diverzifikációját, valamint általában pozitív hatással bírnak a gazdasági növekedésére. A Magyarországra érkező közvetlen külföldi beruházásokról, azok motivációiról, gazdasági hatásairól már több hazai tanulmány is született (a teljesség igénye nélkül: Gál, 2019; Bisztray, 2016; Gál, Sass és Juhász, 2016; Balatoni és Pitz, 2012), azonban a magyar közvetlen külföldi beruházásokról viszonylag kevés szakirodalom létezik (ilyen például Antalóczy, Éltető és Sass, 2014; Sass, 2016a). Így a jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja, hol tart Magyarország a tőkekihelyezővé válás folyamatában, és milyen kilátásai vannak az újonnan meghirdetett külgazdasági prioritás megvalósítására.

A tanulmány elkészítése során alapvetően négy kérdésre összpontosítottunk:

- Hol tart az ország az elméleti modellek alapján a tőkekihelyezővé válás folyamatában?
- Milyen következtetések vonhatók le a regionális és az ágazati statisztikákból?
- Milyen fontos szempontok azonosíthatók a vállalati esettanulmányok alapján?
- Hogyan működik az állami támogatás a gyakorlatban?

A tanulmány alapvetően a fenti kérdések mentén épül fel, és négy fejezetre osztható. A módszertani ismertető utáni első részben a kifelé irányuló közvetlen külföldi tőkeberuházások (*outward foreign direct investment*, OFDI) elméleti háttéréből kiemeljük és bemutatjuk az OFDI-projektek típusait (motiváció alapján), valamint a Dunning-féle beruházási fejlődési pálya modelljét. A második fejezet azt vizsgálja, hogy az elérhető statisztikai adatok alapján hazánk az IDP-modell melyik szakaszában jár, azaz reális-e, hogy Magyarország a közeljövőben tőke kibocsátó állam legyen. A harmadik fejezet öt kiválasztott magyar vállalat külföldi beruházásait elemzi, a levonható általános



következtetésekre összpontosítva. Az utolsó rész pedig arról szól, hogy a magyar állam jelenleg milyen eszközökkel támogatja a vállalatok OFDI-projektjeit, és merre kellene továbbhaladnia.

Módszertan

Tanulmányunk elkészítése során mind kvantitatív, mind kvalitatív elemzési eszközöket felhasználtunk.

John Dunning nemzetközi beruházási modellje mentén adatelemzéssel állapítottuk meg, hogy Magyarország tőkekihelyezés szempontjából hányadik fázisban áll, és merre kellene továbbfejlődnie. Az adatelemzés és a nettó tőkekihelyezési pozíció elemzése során figyelembe vettük, illetve igyekeztük kiküszöbölni a modell korlátjait (lásd: a következő fejezet). Makroszintű, szekunder – a Magyar Nemzeti Bank által gyűjtött – adatokat használtunk fel, mivel primer adatgyűjtésre a téma jellegéből adódóan nem volt lehetőségünk. A közvetlen külföldi beruházásra (*foreign direct investment*, FDI) vonatkozó adatoknál szintén figyelembe vettük azok lehetséges korlátjait, ezért ott az eszköz-átcsoportosítás kiküszöbölése érdekében állományi adatokkal dolgoztunk, az átfolyó tőke hatásainak a kiszűréséért pedig nem speciális célú vállalatok adatait vizsgáltuk. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy az FDI-statisztikák összes lehetséges buktatóját lehetetlen kikerülni (lásd: Sass és Vlčková, 2020). Az adatok rendelkezésre állásának figyelembevételével a vizsgált időszakot 1995 és 2018 között határoztuk meg.

A vállalati esettanulmányok elkészítéséhez – részben primer kutatásként – interjúkat készítettünk, amelyeket az egyes beruházásokról egyéb forrásokból származó, elsősorban hírportálokon elérhető információkkal egészítettük ki. Az interjúk elkészítésénél a lehetséges kutatói hibák minimalizálása érdekében, illetve a hatás és etika szempontjából Almadi Sejla (2018, 8. o.) előírásait követtük.

Az esettanulmányokban szereplő öt magyar vállalat kiválasztásánál arra törekedtünk, hogy a legismertebb külföldön befektető hazai nagyvállalatok mellett kisebb cégek projektjei is helyet kapjanak. Mivel valamennyien termelő beruházásokat hajtottak végre – s azok összetettebb projektek, mint akár a szolgáltatóipari beruházások, akár a vállalati felvásárlások –, ezért a velük készült interjúkból és a beruházásaikról szóló hírekből összeállított esettanulmányok megfelelőek a többféle szempont szerinti elemzésre. A birtokunkba jutott információk közül terjedelmi korlátok miatt csak a legfontosabbakat szerepeltetjük a tanulmányban, három téma szerinti csoportosításban:

- a külföldön végrehajtott beruházás a vállalati stratégia tükrében;
- a beruházási helyszín kiválasztásának szempontjai és az implementáció;
- tapasztalatok és kihívások.

Természetesen a minta – az alacsony elemszámból adódóan – nem tekinthető reprezentatívnak, ugyanakkor fontos információkkal, tanulságokkal szolgálhat a magyar szakirodalom számára arról, hogy mely tényezők teszik lehetővé a magyar vállalatok sikeres külföldi terjeszkedését, és azokat a magyar állam hogyan támogatja, illetve hogyan kellene támogatnia annak érdekében, hogy Magyarország tőkebefektető állammá váljon.

A jelenlegi állami támogatási gyakorlat jobb megértése és feltérképezése céljával interjúkat készítettünk az EXIM, illetve a Magyar Exportfejlesztési Ügynökség (HEPA) képviselőivel is. Az előbbi esetében az alkalmazott támogatási eszközökkel kapcsolatos kérdéseket tettünk fel, az utóbbinál készített interjú során pedig kifejezetten a Nyugat-Balkán Beruházási Támogatás programnak a részleteire voltunk kíváncsiak.

A tőkekihelyezés egyes elméleti kérdései

A tőkekihelyezés célja, előnyei és korlátjai

A közvetlen külföldi beruházás az a pénzügyi folyamat, amely révén egy vállalat tartós befolyást szerez egy másik országban lévő cég felett (UNCTAD, 2007, 245. o.). A tőkekihelyezés számos előnnyel bírhat, többek között a vállalati növekedés, a profitabilitás elősegítése vagy éppen a visszaesés megállítása, a piaci kockázat csökkentése és diverzifikálása, olcsóbb erőforrásokhoz való hozzáférés, adózási előnyök vagy javuló minőség és hatékonyság (Franco, Rentocchini és Marzetti, 2008, 3–4. o.). Azonban hátrányai is lehetnek: megnövekedett piaci verseny, árfolyamkockázat, a nagyobb fizikai/kulturális távolság miatt növekvő reakcióidő, partnerkockázat, kulturális különbségek vagy a beruházás elsüllyedt költségei (Szerb, Márkus és Csapi, 2015), amelyek mind a megtérülést fenyegetik. A külföldön történő beruházások több tényezőtől is függenek, többek között a vállalat méretétől, céljaitól, a rendelkezésére álló erőforrásoktól, a nyelv- és helyismerettől, illetve a kapott állami támogatásoktól. Ezek mentén a tőkekihelyezés korlátja többféle lehet: forrás- és kapacitáshiány; a gazdasági és politikai, valamint egyéb nem kereskedelmi kockázattól való félelem (például kisajátítás, háború, a külföldi valuta konvertibilitásának a megszűnése, állami kötelezettségszegés) (Gorynia, Nowak, Trapczyński és Wolniak, 2015, 241. o.), továbbá a célországgal kapcsolatos információk, partnerek hiánya, a nyelv és a kultúra nem elégséges ismerete.

A szakirodalomban általánosan elfogadott FDI-típusok, motivációk a vállalati stratégia szempontjából a következők: 1. erőforrás-kereső, 2. piackereső, 3. hatékonyság-kereső, valamint 4. stratégiaielőny-kereső. Az erőforrás-kereső FDI esetében a vállalat célja, hogy valamilyen erőforráshoz – nyersanyagokhoz, emberi erőforráshoz vagy tőkéhez – jusson. A piackereső FDI esetén a meghatározó tényező a piac mérete, annak növekedési kilátásai, az egy főre jutó jövedelem, a fogyasztói preferenciák, a regionális



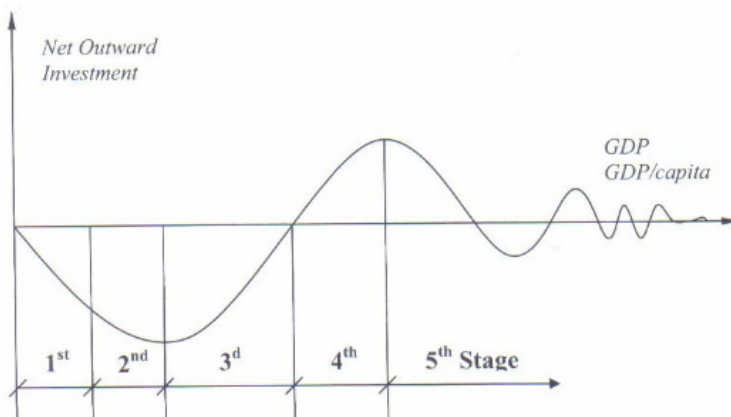
és a nemzetközi piacok elérhetősége. A hatékonyságkereső FDI célja, hogy a vállalat egésze szintjén értelmezett költségeket csökkentse. Az ilyen típusú befektetés meghatározója a munkaerő, a tőkeforrás, a természeti erőforrások, illetve a szállítás és az infrastruktúra-használat költsége. Ez a fajta FDI az erőforrások globális eloszlásának a hatékonyságát növeli. A stratégiaielőny-kereső FDI egyre nagyobb szerepet tölt be a vállalatok életében; célja, hogy olyan materiális és immateriális eszközökhöz férjen hozzá a vállalat, amelyek révén előnyre tehet szert a versenytársaival szemben (Dunning, 1997, 154–155. o.). Napjainkban egyszerre akár több stratégiai motiváció is megjelenik egy-egy közvetlen külföldi befektetés kapcsán.

A beruházási fejlődési modell

John H. Dunning 1981-ben hozta létre a beruházási fejlődési modelljét, amelyet szerzőtársával, Rajneesh Narulával fejlesztett tovább.

Az elméletet Dunning eklektikus paradigmájának az alkalmazásaként tartják számon, és a transznacionális vállalatok nemzetköziesedésének makroszintű kiterjesztéseként értelmezhető. Az IDP-modell egy dinamikus megközelítés, amely egy ország közvetlen külföldi befektetéseinek a nettó pozícióját, azaz a kifelé, illetve befelé irányuló FDI közötti különbségét (net outward investment position, NOIP), valamint annak a különféle fejlettségi szintjei közötti szisztematikus kapcsolatot vizsgálja (Ahn és Ngoc, 2016, 3. o.). Dunning és Narula az elméletben öt lépcsőfokát különbözteti meg annak a folyamatnak, ahogyan egy ország a fejlődésével párhuzamosan a közvetlen külföldi beruházások bevonójából tőkekihelyezővé válik, ami révén még több FDI érkezik hozzá, s végül a két folyamat kiegyenlítődik (lásd 1. ábra).

1. ábra¹
A beruházási fejlődési pálya mintája



¹ Forrás: Dunning és Narula, 2003, 2. o.

Az első szakaszban egy adott ország elsősorban a természeti erőforrásoktól függ, és valószínűleg azok vonzzák be a közvetlen külföldi befektetéseket a munkaerő-igényes vagy az elsődleges terméket előállító ágazatokba. Ebben a szakaszban az országok általában kevésbé fejlett intézményekkel rendelkeznek, és nem jellemző a tőke kivitel.

A második szakaszban az ország képessége és termelékenysége növekedni kezd, egyre több közvetlen külföldi beruházást vonz, a lokációs-specifikus előny kiépítése kulcsfontosságú, de a tőke továbbra is az alacsony szintű, elsősorban a fogyasztói termelési iparágakba, az infrastruktúrába, az exportorientált iparágakba és az alacsonyan képzett munkaerőt igénylő ágazatokba áramlik. Az ország aktív FDI-ösztönző programot alkalmaz (exporttámogatás, infrastrukturális és kommunikációs hálózati fejlesztések). A kifelé irányuló beruházások azonban továbbra is csekély mértékűek, bár megjelenik a hazai vállalatok ún. tulajdonspecifikus előnye, de az még nem elég jelentős az OFDI-pozíciók eléréséhez. Ezek a vállalatok jellemzően a szomszédos országokban fektetnek be, piackeresés céljából (Dunning és Narula, 2003, 2–4. o.). Ebben a szakaszban a vállalatok a kormány által indított hatékony FDI-ösztönző programok esetén képesek magasabb hozzáadott értékű, technológiaintenzívebb termékeket előállítani, s ezzel is növelni a külső beruházások lehetőségét. (Ahn és Ngoc, 2016, 5. o.)

A harmadik szakaszban a belföldi bérek és az átlagos jövedelem szintje növekszik, csökken az alacsony költségű munkaerő iránti igény. Az iparosodás és a specializáció jelentősen bővül, javul a hazai piac versenyképessége. A kifelé irányuló közvetlen külföldi tőkebefektetések fokozatosan növekedni kezdenek, megjelennek a hatékonyság- és stratégiaielőny-kereső beruházások. Azonban a nettó külföldi befektetési mérleg még mindig negatív. A hazai vállalatok esetében egyre kisebb a tulajdonspecifikus előnyök jelentősége, mivel a vállalkozások konkrét versenyelőnyöket fejlesztenek ki új immateriális javak (például technológiai innováció, marketing stb.) és exkluzív eszközök (például márka, védjegy és szellemi tulajdon, szerzői jog) létrehozása érdekében. Ezek lehetővé teszik számukra a versenyben való sikeres részvételt. E vállalkozások kevésbé függenek a kormányzati politikától, de szükségük van az onnan érkező ösztönzőkre. Egyesek transznacionális vállalatokká válnak, és tengerentúli társulásokat hoznak létre. Ebben a szakaszban a munkaerő-intenzív termékek helyett egyre inkább tudás- és technológiaintenzív termékek gyártására szakosodnak. A kormányoknak aktívnak kell lenniük az olyan politikák terén, amelyek elősegítik a hatalmas előnyökkel rendelkező iparágakba történő beruházásokat, ösztönzik az ún. *tovagyűrűző (spillover)* hatásokat, növelik az oktatásra és képzésre fordítandó kiadásokat, orvosolják a piaci tökéletlenségeket, előmozdítják a vállalkozások integrációját és versenyét (Dunning és Narula, 2003, 4–6. o.).

A modell negyedik szakaszában az adott országok a kutatás és fejlesztés szempontjából élen járók közé tartoznak. A kifelé irányuló befektetések meghaladják a befelé irányulókat (a NOIP pozitív), és a hazai vállalatok hatékonyan versenyeznek a külföldi cégekkel.



Az ötödik szakaszban a nettó külföldi befektetési pozíció nulla körül ingadozik. Az e szakaszban járó államok kapcsán két fő jellemzőt lehet kiemelni: a határokon átnyúló tranzakciók multinacionális társaságokon keresztül történnek, és az ország nemzetközi befektetési pozíciója kiegyensúlyozottabbá válik (Ahn és Ngoc, 2016, 6. o.).

A tanulmányunk során ezt a modellt fogjuk alkalmazni, bár tisztában vagyunk a korlátjaival is. Az egyik, hogy csupán néhány változó szerepel benne (nettó beruházási pozíció, illetve GDP, GDP/fő) és a NOIP nem feltétlenül jól mutatja a strukturális reformok hatásait. Afelől is lehetnek kétségek, hogy a GDP vagy az egy főre jutó GDP mennyire jó gazdasági fejlettségi mutatószám, de mivel az utóbbi nagyrészt elfogadott a nemzetközi szakirodalomban (lásd Todaro és Smith, 2015; Szentés, 2011), így azt vesszük alapul. A másik, hogy John Dunning eredetileg az áramlási FDI adatok kapcsán használta a modellt, amely a statisztikai adatok jellegéből (fluktuáció, statisztikai hibák) adódóan téves eredményekre vezethetnek. Emiatt a befelé és a kifelé irányuló FDI (*inward FDI* [IFDI], *outward FDI* [OFDI]) esetében sok szerzőhöz hasonlóan mi is *stock*, azaz állományi adatokat veszünk figyelembe az elemzés során. Úgy véljük, mindezek ellenére ez a modell megfelelő a magyar működő tőkevitel vizsgálatára, hiszen képes megmutatni, hogy Magyarország mely szakaszban jár, és jól jelzi, hogy merre kellene továbbhaladnia.

Az állami támogatások szerepe

Az OFDI hatásainak a szakirodalma sokrétű. Több empirikus tanulmány (többek között Herzer, 2010; Waqar és Helian, 2017; Zhang, 2001) is hangsúlyozza az OFDI-nek a küldő állam gazdasági növekedésére gyakorolt hosszú távú pozitív hatását. Az OECD (2006) több országtanulmányon keresztül bizonyította ugyanezt a hazai foglalkoztatás, az export és a technológiai kapacitások kapcsán. A pozitív hatások kihasználása, illetve a hazai befektetők gazdasági, politikai, valamint nem kereskedelmi kockázatoktól való védelme érdekében felmerül a kifelé irányuló FDI, az ún. „kifektetések” állami támogatása. Ennek formája sokféle lehet: közvetlen állami támogatások, kedvezményes befektetési hitelnyújtás, garancia nyújtása, különböző képzéseken keresztüli információ- és tapasztalatátadás stb. Ezek egyfajta csoportosítását az 1. táblázat foglalja össze.

A közvetlen pénzügyi támogatások egyes formáinak közös jellemzője, hogy csökkentik a beruházási projektek gazdasági kockázatát, és ezáltal vonzóbbá teszik azokat a rizikó miatt vonakodó cégek számára. A befektetésbiztosítás és a garancia célja, hogy megvédje a kifizető vállalatokat a fogadó ország politikai és más, nem gazdasági jellegű kockázataitól, amelyekre a hagyományos biztosítások nem terjednek ki. A fiskális ösztönzők közé különböző adókedvezmények tartoznak. A közvetett pénzügyi eszközök többnyire általános intézkedések, amelyek a vállalatok külpiacra lépésének egyéb formáit célozzák, vagy pedig általánosságban hatnak a hazai vállalatok nemzetközi versenyképességére, termelékenységére és teljesítményére. A közvetlen nem pénzügyi

eszközök közül a befektetési lehetőségekre vonatkozó információk megosztása elsősorban távoli célország esetében, illetve a kisebb vagy kevésbé tapasztalt vállalatok számára jelent komoly támogatást. A befektetési egyezmények a befektetővédelem és a sztenderdek átvétele révén teremt vonzóbb környezetet az OFDI-ben érdekelt cégeknek. A közvetett nem pénzügyi eszközök közül a technológiai támogatás a *know-how* cseréjén túl a fogadó ország szabályozási környezetének a fejlesztését is szolgálja. A képzési és tanácsadási szolgáltatás a külföldi terjeszkedéshez szükséges tudás megszerzését segíti elő, míg a gyakornoki programok támogatása a munkaerő képességfejlesztését (Gorynia *et al.*, 2015, 241–245. o.).

1. táblázat²

A kiáramló FDI-t támogató állami intézkedések csoportosítása

	Közvetlen eszközök	Közvetett eszközök
Pénzügyi eszközök	<ul style="list-style-type: none"> • Közvetlen pénzügyi támogatások <ul style="list-style-type: none"> - kedvezményes hitel a beruházáshoz - hitel és hitelgarancia - megvalósíthatósági tanulmányhoz és projektfejlesztéshez nyújtott támogatás - hozzájárulás külföldön alapított cég saját tőkéjéhez • befektetésbiztosítás és garancia • fiskális ösztönzők 	<ul style="list-style-type: none"> • exporthitel-ügynökségek által nyújtott támogatás • új üzleti projektekhez és vállalkozásfejlesztéshez nyújtott támogatás • a hazai gazdaság költségvetési politikája
Nem pénzügyi eszközök	<ul style="list-style-type: none"> • információnyújtás és kapcsolatfejlesztés • támogatás nemzetközi befektetési egyezmények révén 	<ul style="list-style-type: none"> • technológiai támogatás és technológiatranszfer • támogatás, befektetést érintő kereskedelmi egyezmények révén • képzési és tanácsadási szolgáltatások • külföldi cégnek nyújtott támogatás gyakornokok fogadására • versenyképességet támogató politikák

Az 1. táblázat és a hozzá tartozó felsorolás a kiáramló FDI-t támogató állami intézkedések tág értelmezését mutatja; a legtöbb fejlett és fejlődő ország alkalmazza közülük valamelyiket. Gorynia *et al.* (2015) és Dunning és Narula (2003) elmélete alapján is indokolt az OFDI állami támogatása és lehetőség szerint minél szélesebb körű alkalmazása, ami elsősorban nem közvetlen támogatásokat jelent a multinacionális vállalatok számára, hanem a hazai vállalkozások versenyképességét és nemzetköziesedését segíti elő, kedvező gazdasági helyzetet biztosítva.

2 Forrás: Gorynia *et al.*, 2015, 240. o.



A magyar OFDI a statisztikák tükrében

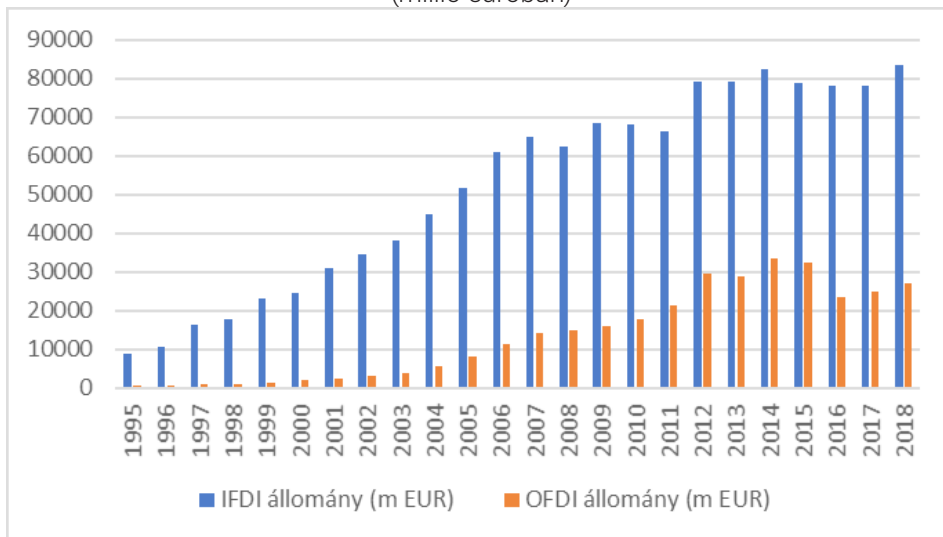
A jelen fejezet célja annak bemutatása, hogy John Dunning IDP-modellje alapján hol tart hazánk a tőkekihelyezés folyamatában, azaz reális-e, hogy Magyarország a közeljövőben nettó tőkekihelyező állam lehet.

Magyarország nettó tőkekihelyező pozíciója

Magyarországon az FDI-statisztikákat a Magyar Nemzeti Bank számolja és teszi közzé. Tanulmányunkban a legújabb, a BPM6 (*Balance of Payment Manual* 6. verzió) szerinti FDI-adatokat vettük alapul, és figyelmen kívül hagytuk a speciális célú vállalatokkal számoltakat. Az adatok az 1995-ben indult statisztikákban euróban és forintban érhetők el, mi itt, az egy főre jutó GDP-vel történő összehasonlíthatóság érdekében euróban tüntetjük fel az éves értékeket.

2. ábra³

A Magyarországon megvalósuló közvetlen külföldi beruházások és a magyar közvetlentőke-befektetések külföldön 1995 és 2018 között (millió euróban)

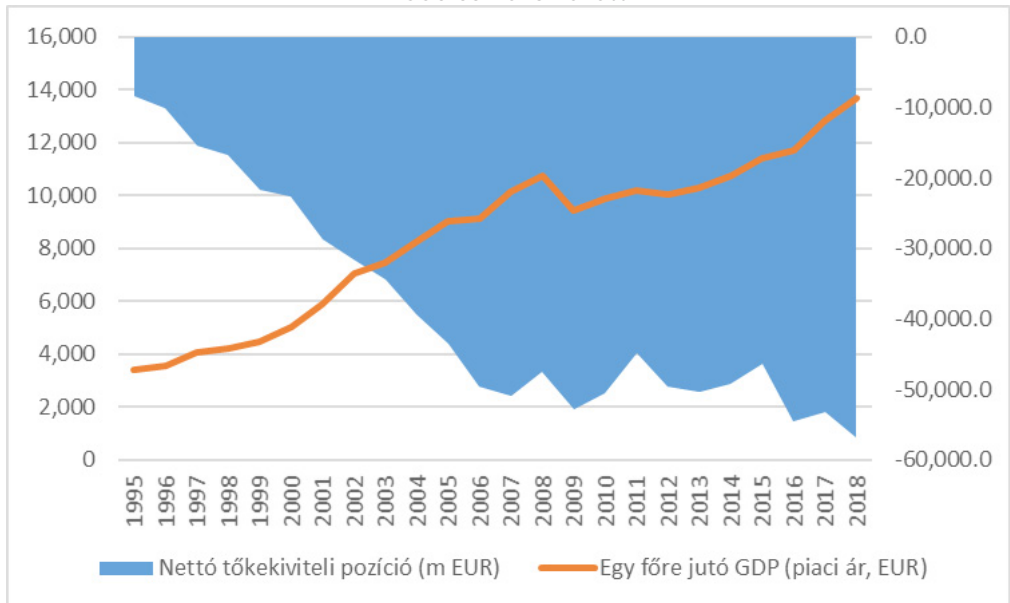


Magyarországon a közvetlen külföldi beruházások állománya 2018-ban 83.699 millió eurót (26.910.312,7 millió forint) tett ki (lásd 2. ábra), ami a magyar GDP több mint 60 százalékának felel meg, míg a külföldi magyar FDI-állomány csupán 26.974 millió euró (8.672.650,44 millió forint) volt (MNB, 2020).

³ Forrás: MNB (2020) adatai alapján.

A 2. ábráról leolvasható, hogy bár a külföldi magyar közvetlentőke-befektetések állományi értéke növekszik, a befelé irányuló FDI továbbra is jóval jelentősebb. Már ebből is kitűnik, hogy Magyarország az IDP-modell második-harmadik szakaszában jár. A nettó tőkekihelyezési pozíció és az egy főre jutó GDP kapcsolatát a 3. ábra szemlélteti.

3. ábra⁴
Magyarország nettó tőkekihelyezési pozíciója és egy főre jutó GDP-je
1995 és 2018 között



Megjegyzés: A bal oldali skála az egy főre jutó GDP-t, a jobb oldali a nettó tőkekihelyezési pozíciót mutatja.

Látható, hogy Magyarországon az egy főre jutó GDP folyamatosan növekszik, törést a vizsgált időszakban csak a 2008–2009-es gazdasági válság okozott. A nettó tőkekihelyezési pozíció alakulásából pedig az olvasható le, hogy hazánk épp akkoriban lépett be az IDP 3. szakaszába, azonban 2016-tól inkább a modell 2. szakaszára jellemző NOIP-pozíciót figyelhetünk meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Magyarország visszalépett volna, hiszen ez leginkább annak a következménye, hogy bár a magyar vállalatokhoz köthető tőkekihelyezések tovább bővülnek, az ország mégis több FDI-t tud idevonzani. Hazánk lokációs-specifikus, illetve a vállalatok tulajdonspecifikus előnyei sem változtak meg jelentős mértékben. Ez a helyzet egybevág a szakirodalom által leírtakkal (lásd többek között: Boudier-Bensebaa, 2008, 38. o.; Sass, 2016b, 117. o.).

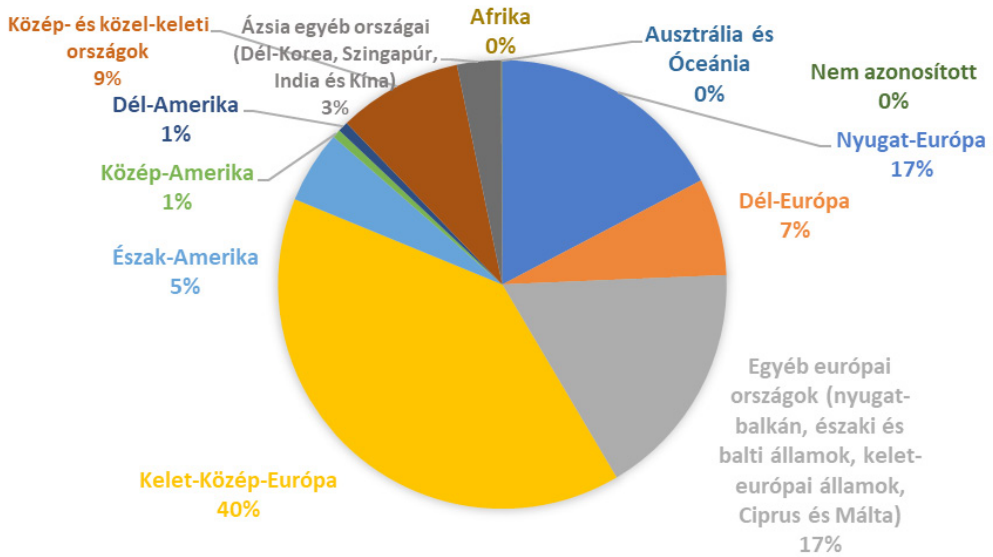
4 Forrás: Az MNB (2020) és az Eurostat (2020) adataira épülő saját számítás alapján.



Ezt az eredményt alátámasztja a magyarországi OFDI regionális és ágazati megoszlása is (továbbá a következő fejezetben ismertetendő esettanulmányok).

4. ábra⁵

A magyarországi OFDI regionális megoszlása (% , 2018)

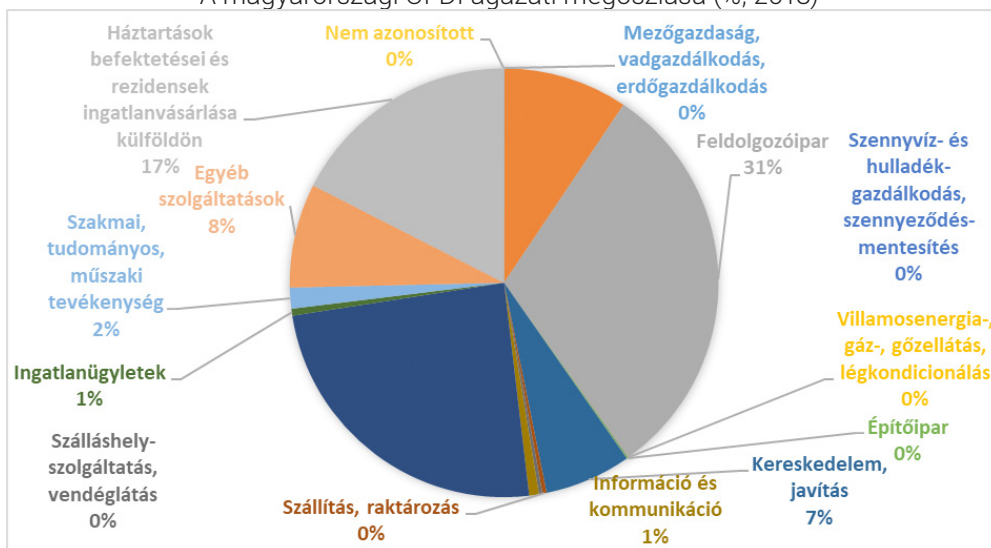


A 4. ábra jól mutatja, hogy bár a magyar vállalkozások kelet-közép-európai beruházásainak az aránya jelentős, nem csupán a régiós projektek a jellemzőek. Mint az szintén megfigyelhető, az Európán kívüli befektetések is számottevőek, s közülük kiemelendő Észak-Amerika (elsősorban az Egyesült Államok), a Közel-Kelet (Izrael), sőt egyre több beruházás jelenik meg ázsiai országokban is (Dél-Korea, Szingapúr, Kína és India). 2010-től egyértelműen látszik az a tendencia, hogy a magyar FDI-kihelyezések diverzifikálódnak: egyre több Európán kívüli, sőt tengerentúli országban jelenik meg a magyar tőke (MNB, 2020 adatai alapján).

A magyar OFDI ágazati megoszlása (5. ábra) is abban erősít meg bennünket, hogy hazánk az IDP-modell 3. szakaszában jár: egyrészt mivel ágazati szempontból diverzifikáltnak tekinthetőek a kifizetések, másrészt pedig megjelennek a hagyományos, munkaintenzív iparágak mellett a tőkeintenzívekben – az információ és kommunikációban, illetve a szakmai, tudományos, műszaki tevékenységekben – történő kifizetések is. Mindezek ellenére hazánk távol áll attól, hogy nettó tőkekihelyező országgá váljon.

5 Forrás: Az MNB (2020) statisztikái alapján.

5. ábra⁶
A magyarországi OFDI ágazati megoszlása (% , 2018)



Magyar cégek közvetlen tőkeberuházásai külföldön: esettanulmányok

Ahogy korábban arról szó volt, a magyar OFDI sajátosságainak a feltérképezését részben néhány vállalat képviselőivel készített interjúk, részben pedig az egyes beruházásokról egyéb forrásokból elérhető információk alapján végeztük el. A vizsgálatba a Mol-csoportot, a Richter Gedeon Nyrt.-t, az Agrofeed Kft.-t, a Master Good Kft.-t, illetve a Tisza Cipő Csoportot vontuk be.

A külföldön végrehajtott beruházás a vállalati stratégia tükrében

A Mol-csoport⁷ az 1990-es évek végén, illetve a 2000-es évek elején tette meg az első kísérleteket a nemzetközi terjeszkedés irányába. A célpont Észak-Afrika és a Közel-Kelet volt; a vállalat külföldi beruházásaiban egyszerre játszott szerepet az erőforráskeresés (szénhidrogén-lelőhelyek feltárása és kitermelése), valamint a hatékonyságkeresés. A 2010-es évek elejétől a Mol terjeszkedésének az új iránya Nagy-Britannia és Norvégia lett. Az előbbi esetében egy fejlesztési fázisba léptek be 2014-ben, az utóbbiban pedig egy évvel később kutatási portfóliót vásároltak. Több norvég szénhidrogénmező esetében a Mol az operátor cég, s ennek eléréséhez magas belépési kritériumoknak kellett megfelelni, ezért az országban akvizíció révén jelent meg a vállalat. A Mol-csoport

⁶ Forrás: Az MNB (2020) statisztikái alapján.

⁷ A Mol-csoport képviselőivel 2019. augusztus 14-én készített interjú alapján.



esetében ezeknél a beruházásoknál is az erőforrásokhoz való hozzáférésről beszélhetünk az elsődleges motivációként, ugyanakkor megjelenik a stratégiai előnykeresés – egy új piaci szegmensbe (tengeri szénhidrogén-lelőhely és operátori tevékenység) történő belépés – szintje is.

A Richter Gedeon⁸ gyógyszergyár 2004-ben döntött úgy, hogy termelőegységet hoz létre Indiában. A döntés fő oka az volt, hogy a vállalat magyarországi telephelyeken lévő gyógyszerhatóanyag-gyártó kapacitása már nem volt elégséges a jövőbeni igények kielégítésére. A hazai termelőegységek bővítésének alternatívájaként merült fel, hogy a cég vegyesvállalat formájában új gyáregységet létesítsen Kínában vagy Indiában. A két projektforgatókönyv költségeinek elemzése után a Richter Gedeon a vegyesvállalat létrehozása mellett döntött, vagyis a cég alapvetően hatékonyságnövelési motivációval kezdett bele az FDI-projektbe. Már annak az implementációs fázisa is igazolta a költségcsökkentési várakozásokat: becslésük szerint a kivitelezés 80 százalékkal került kevesebbe, mint ha Magyarországon hozták volna létre az üzemet. A Mumbaitól 160 kilométerre található Vapiban működő üzemben a próbagyártás 2006-ban indult meg, a gyáregységben ma 15 különböző hatóanyagot és 80 intermediert gyártanak.

Más a helyzet a takarmányiparban meghatározó szereplőnek számító Agrofeed Kft. esetében. A győri cég 2016. októberben avatta fel az új takarmánypremix-üzemét az oroszországi Jasznogorszkban. A 100 százalékban magyar önerőből megvalósított, 3 milliárd forint értékű zöldmezős beruházás révén a premixgyártó vállalat 8-10-ről 15 százalékra növeli a részesedését az orosz piacon, amelyen már másfél évtizede van jelen. A beruházást alapvetően piackeresési motivációkkal indították el, és a vállalat vezetőinek elmondása szerint az üzem létrehozására azért volt szükség, mert a hazainál tízszer nagyobb orosz piac igényeit a Magyarországról történő szállítással már nem lehetett kielégíteni. A nyugat-európai versenytársak szintén üzemeket hoznak létre Oroszországban, amelyekkel a cégnek lépést kell tartania (MTI, 2016).

A Master Good Kft. FDI-projektje esetében hasonló mozgatórugókról beszélhetünk. A legnagyobb magyar csirkefeldolgozó vállalat 2019 októberében nyitotta meg az első külföldi üzemét. A gyáregység Vietnamban található, az annak északi részén, a Hanoi mellett fekvő Thanh Hoa tartományban. A bejelentés szerint 12 millió eurót költöttek a beruházásra, és eleinte évi 20 millió csirkét fognak feldolgozni, s ezt a mennyiséget később 40 millióra emelhetik. (Sándor, 2019.) A délkelet-ázsiai ország mellett szólt, hogy a közel százmillió lakosság sokkal kezelhetőbb méretű piacot jelent egy magyar cég számára, mint Kína, ráadásul a népessége és a gazdasága is nő, a középosztálya pedig szélesedik, s egyre nagyobb igény mutatkozik a csirkehúsra. Vietnam emellett tagja az ASEAN-nak, így onnan kiindulva a Fülöp-szigetekkel, Thaifölddel, Malajziával, Indonéziával együtt egy több száz milliós, gyors ütemben bővülő piacra léphet be a vállalat (Concorde MB Partners, 2019).

8 A Richter Gedeon Nyrt. képviselőjével 2019. május 9-én készített interjú alapján.

A Tisza Cipő Csoport⁹ szerbiai FDI-beruházása bizonyos szempontból kakukktojásnak számít a többi vizsgált vállalati példa között. A Tisza Cipő Zrt. 2007-ben döntött úgy, hogy a munkaerő-gazdálkodást külön vállalatba helyezi ki. Az új cég elsősorban a Tisza Cipő számára kölcsönzött munkaerőt, a pénzügyi válság következtében azonban általánosságban is megnőtt az igény erre a szolgáltatásra. A cég ezt követően multinacionális vállalatoknak is kölcsönzött már munkaerőt, ami egyrészt pluszbevételt eredményezett, másrészt erősítette a vállalat partnerképességét.

2013-ra a Tisza Cipőnek olyan munkaerőbázisa alakult ki, hogy gyorsan, nagy létszámban tudott munkavállalókat közvetíteni bárhova a régióban. A kikölcsönzött munkaerő a különböző vállalatoknál fokozatosan beletanult az autóalkatrész-gyártásba, ezért a Tisza Cipő Csoport alkatrészek bérgyártásával is elkezdett foglalkozni. A szerbiai partnerrel történt megállapodást követően az alkatrészgyártást 2014-ben indította be a Tisza Automotive. A cégcsoport tehát egy fokozatosan kifejlődő belső munkaerő-kompetenciára építve lépett be egy új piaci szegmensbe a beruházás révén.

A beruházási helyszín kiválasztásának szempontjai és az implementáció

A Mol-csoport esetében a kockázatkezelés a vállalat külföldi befektetéseihez az egyik legfontosabb eleme, mivel számos kockázatosnak minősülő országban található olyan szénhidrogénvagyon, amely érdekes a cég számára. Egy új piacra történő belépés előtt jelentős politikai és gazdasági kockázatelemzés zajlik a vállalaton belül. Ezt követi a geológiai veszélyek felmérése. Szintén kulcsfontosságú a helyi kormánnyal, vezetőkkel való jó kapcsolat kiépítése.

Egy új országban megvalósítandó beruházás esetén kiemelt szerepe van az információszerzésnek. A fejlődő országokról azonban csupán korlátozott mennyiségű ismeret áll rendelkezésre, így a bővebb tájékoztatást a cég részben a helyi partnerétől tudja beszerezni. Egyúttal a belső szakértői csapat is felméri a kockázatokat, illetve külső szakértők, nemzetközi tanácsadó cégek, erre specializálódott vállalatok szolgáltatásait is igénybe veszik.

A Mol projektjei kivitelezésénél általában egy nemzetközi cég a fővállalkozó, amely helyi partnerekkel is dolgoztat. A Mol Pakisztánban az ország negyedik legnagyobb gázmezőjét üzemelteti, az ottani vállalata 400–500 főt foglalkoztat, akiknek a zöme – akárcsak a menedzsment többsége – helyi alkalmazott, így jobban tudnak alkalmazkodni a sajátos körülményekhez. Ugyanakkor a cég általában törekszik arra, hogy a pénzügyi igazgató ne helybéli legyen.

A vállalati esettanulmányokból kitűnik, hogy a megfelelő helyi partner megléte a legtöbb magyar OFDI-projektben központi szerepet játszik. A Richter esetében India mellett szólt, hogy a cégnek már korábban létező kapcsolata volt a Mumbaiban működő

9 A Tisza Cipő Csoport képviselőjével 2019. március 18-án készített interjú alapján.



Themis Medicare Ltd. vállalattal. Emellett Kínával szemben a helyiek magasabb szintű angol nyelvtudása, illetve a demokratikus politikai rendszer miatt esett a választás Indiára. Az indiai cég egy megfelelő telekkel rendelkezett egy ipari parkban, s azt felajánlotta az új vegyesvállalat számára. A kivitelezés 18 hónapig tartott – Magyarországon ennél jóval hosszabb időt vettek volna igénybe a munkálatok. Az engedélyezési eljárások és az építkezés figyelemre méltó gyorsasága annak köszönhető, hogy a Richter egy tapasztalt helyi partnerrel működött együtt – e tényezőt a cég kulcsfontosságúnak ítéli az indiai tevékenységének sikere szempontjából.

A Master Good a kezdetektől fogva partnerségben gondolkodott: a megfelelő üzletárs megtalálásának reményében vizsgálták korábban Oroszországot, Közép-Ázsiát és Laoszt is. A vietnami első próbálkozása sikertelen maradt, éppen az együttműködésre államilag kijelölt kolhoz alkalmatlansága miatt. Végül egy fejlesztésen gondolkodó vietnami családi vállalat talált rá a kisvárdai cégre. A vietnamiak elsősorban európai technológiát kerestek, így a Master Good tervezte meg a termelési eszközöket, támogatta az eszközök beszerzését, felügyelte a projekt végrehajtását, betanította a termelésirányító munkásokat. 2017 elején merült fel, hogy a két cég vegyesvállalatot alapítson. Elsőként arról volt szó, hogy csak a feldolgozóipari beruházást fogják együtt megvalósítani. Ez gyakorlatilag megtörtént az üzem 2019. októberi megnyitásával. A tervek szerint a jövőben a vegyesvállalatra egy teljes vertikális integráció fog épülni, a termelési volumen a hazai ötöde lesz, de arra is van esély, hogy viszonylag rövid idő alatt akár az itteni üzem méreteit is elérheti (*Concorde MB Partners, 2019*).

A Tisza Automotive választása azért esett Szerbián belül Zentára, mert egyrészt nem volt konkurense a városban, másrészt talált olyan gyárépületet, amelyet megvásárolhatott. A Tisza Cipő Csoport több évtizedes gyártási tapasztalattal rendelkezett, ami sokat segített az autóalkatrész-gyártás megkezdésében. A technológiát franchise-ban kapták, az iparágat jellemző szigorú szabványok alkalmazására a partnereik tanították meg őket. Emellett a kulcsfontosságú pozíciókba olyan szakembereket kerestek, akik dolgoztak már kábelkorbácsgyártó üzemben.

A szerbiai gyártás mellett szólt, hogy az ottani bérek jelentősen alacsonyabbak voltak a magyarországiaknál, illetve a partnerük is olyan beszállítót keresett, amely az itteninél alacsonyabb költségek mellett képes termelni. Nagyon sokat jelentett az is, hogy a cégnek volt helyismerete és kialakult kapcsolatrendszere. Szintén előnynek számított, hogy a gyár magyarul területesen működött, ami megkönnyítette a kommunikációt. A cég példája is azt mutatja, hogy a helyismeret és a kapcsolatrendszer révén a költségszint jelentősen csökkenthető. A sikeres zentai működésre építve a Tisza Automotive 2017-ben újabb üzemcsarnokot vásárolt Óbecsén; az ottani gyáregységet 500 fős létszámra tervezték. 2019 júniusában pedig a cég a harmadik szerbiai üzemét is megnyitotta Nagykikindán, a beruházással 320 új munkahelyet teremtve (Tímár, 2019).

Tapasztalatok és kihívások

A Mol tapasztalatai szintén azt támasztják alá, hogy elengedhetetlen az erős, megbízható helyi partner, s a szerepe annál fontosabb, minél távolabbi országba szeretne belépni egy magyar cég. Lényeges a hosszú távra – akár 5–10 éves távlatra – tervezés, és a cégnek elegendő vagyonnal kell rendelkeznie ahhoz, hogy finanszírozni tudja az eleinte várható veszteséget. A sikerhez elsősorban a beruházási döntést megelőző alapos piacelemzésre van szükség.

A Richter esetében a magyar–indiai vegyesvállalat előtt álló egyik legnagyobb kihívás a „kékgalléros” munkaerő rendkívül nagy fluktuációja. A cég várakozásai szerint e téren nem várható érdemi változás, így a kulcsfontosságú alkalmazottak és a menedzserek hosszú távú megtartására törekednek. Emellett a szigorodó környezetvédelmi előírásoknak történő megfelelés is egyre nagyobb erőfeszítéseket igényel.

A Master Good szerint a földrajzi távolság, az időeltolódás, a kommunikáció nehézségei és a kulturális különbségek egyaránt nehezítik a vegyesvállalat működtetését. A nehézségeket a partnerség létrehozásában közreműködő ügyvezető igazgató személye, illetve a gyakori kiutazások révén igyekeznek kezelni (*Concorde MB Partners, 2019*).

A Tisza Automotive esetében a kezdeti időszak legnagyobb kihívása az volt, hogy hogyan lehet a helyieket visszaszoktatni a rendszeres munkához – a vállalati kultúra meghonosítására több millió eurót költött a cég. A hatékonyságvesztés elkerülése érdekében meg kellett tanítani az embereket a munkaidő és egyéb korlátok pontos betartására, a munkavédelmi eszközök használatára. Az átlagos gyárhatékonyság kezdetben mindössze 50–60 százalékos volt, amit 2018-ra 95 százalékra sikerült feltornáznia. A kezdeti időszakban további kihívást jelentett, hogy a szerbiai beszállítók nagyon rossz minőségben dolgoztak.

Az állami támogatás hazai gyakorlata

Az EXIM szerepe az állami támogatások terén¹⁰

Az EXIM-nél 2019 során kezdődött el a külföldön megvalósuló magyar vállalati tőkebefektetések támogatására irányuló termékfejlesztési munka, ám a koronavírus-járvány lelassította a folyamatot. Ezzel együtt a banknak jelenleg is van elérhető kifizetési hitelkonstrukciója, bár az nem államilag támogatott hitel, így a kondíciói olyanok, mint a kereskedelmi banki hiteleké. Az EXIM e konstrukcióból nem rendelkezik számottevő portfólióval, s a szervezetnél vizsgálják az állami támogatású hitelek nyújtásának a lehetőségét, ám ez egyelőre csak a jövőre vonatkozó terv.

¹⁰ Az EXIM képviselőivel 2020. május 26-án készített interjú alapján.



Az OFDI-t támogató állami intézkedések közül (1. táblázat) az EXIM elsősorban indirekt eszközökkel támogatja a kifektetésben érdekelt hazai cégeket. Ennek keretében a hazai vállalkozásnak nyújtanak finanszírozást, amelynek az ily módon megerősödött magyarországi pénzügyi pozíciója teszi lehetővé a külföldi tőkeberuházását. Az ilyen cégek döntő többsége exportőr, és a külföldi beruházást jellemzően önerőből oldják meg. Az EXIM pedig a cégek forgóeszközigényéhez nyújt alacsony, fix kamatozású, hosszú lejáratú hiteleket, s azok által erősíti a vállalat hazai pénzügyi helyzetét. Ám az EXIM-nek több olyan biztosítási konstrukciója is van, amely a külföldi leányvállalatra is kiterjed. A kkv-k esetében a projekt finanszírozását jellemzően a helyi kereskedelmi bank végzi, az EXIM pedig garanciavállalással tudja támogatni a beruházást. Nagyvállalatok számára gyakoribb a direkt támogatás. A bank tapasztalatai megerősítik a vállalati esettanulmányok egyik legfontosabb megállapítását, miszerint a megfelelő helyi partner megtalálása szinte valamennyi projekt esetében kiemelten fontos.

Az EXIM elvégzett egy felmérést a saját ügyfélkörében, és a megkérdezett 70 hazai cég közül 32 nyilatkozott úgy, hogy rendelkezik külföldi tőkeberuházással, vagy szerepel ilyen jellegű projekt a következő évekre vonatkozó tervei között. Szintén az EXIM felméréséből derült ki, hogy a kifektető hazai cégek kifejezetten sokfélék: az árbevételük 30 millió és 60 milliárd euró között változik, az alkalmazotti létszám a néhány főtől 1600-ig terjed, s a mintában egyaránt szerepeltek kis- és középvállalkozások, illetve nagyvállalatok.

A megkérdezett cégek tapasztalatai szerint a külföldön megvalósított közvetlen tőkeberuházás elsődleges pozitív hozadéka többnyire az export növekedése volt. A problémák között említették a partnerország jogi környezetéről szóló információk hiányát, a megfelelő munkaerő megtalálását, a nyelvi nehézségeket, az eltérő vállalati kultúrát, valamint a finanszírozási akadályokat. A külföldön beruházó vállalatok elsősorban olyan banki termékeket látnának szívesen, amelyek arányos, a befektetés mértékéig terjedő kockázatviselést tesznek lehetővé. Ami a finanszírozást illeti, a cégek többnyire 20–30 százaléknyi önerőben gondolkodnak, ám az 50 százalékos önerő sem számít ritkaságnak.

Az EXIM adatai alapján a magyar kifektetések elsődleges célországa Szlovákia, Szerbia, Románia, Csehország, Ausztria, Oroszország és Németország. A kifektetési stratégia szempontjából a magyar cégek számára kulcsfontosságú a Balkán is. A távolabbi országok iránt szórványosabb az érdeklődés, jellemzően néhány nagyvállalat részéről, a kkv-k főleg a régióinkban kívánnak befektetni.

A Magyar Exportfejlesztési Ügynökség és a Nyugat-Balkán Beruházási Támogatás¹¹

A Külgazdasági és Külügyminisztérium által elindított Nyugat-Balkán Beruházási Támogatás program gyökerei a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya közötti gazdasági és technikai együttműködési megállapodásig nyúlnak vissza,

¹¹ A HEPA képviselőjével 2020. június 3-án készített interjú alapján.

melyet a 40/2018-as kormányrendeletben hirdettek ki. Az egyezmény célja, hogy elősegítse a két ország kooperációját az infrastruktúra-fejlesztés terén, s ennek keretében olyan szerbiai infrastrukturális projekteket terjesztettek elő, amelyekhez a magyar fél technológiát, szakértői háttérrel tudott hozzárendelni.

A Nyugat-Balkán Beruházási Támogatás működtetéséhez kapcsolódó feladatokat a Magyar Exportfejlesztési Ügynökség (HEPA) Nyugat-balkáni Programok Végrehajtásáért Felelős Igazgatósága látja el. A támogatási eszköz célja a magyar cégek régiós jelenlétének és szerepének erősítése a balkáni térségben. A vissza nem térítendő támogatásként odaítélhető forrás kedvezményezettjei magyarországi gazdasági társaságok, ám a támogatást ténylegesen a külföldi leányvállalat vagy a magyar cég többségi tulajdonában levő vegyesvállalat kapja meg, tőkeemelés révén, vagyis az intézkedés az 1. táblázatban bemutatott, az FDI-projektekhez közvetlenül köthető pénzügyi támogatások közé tartozik. A megítélt összeg a Szerb Köztársaság, Montenegró, illetve Bosznia-Hercegovina területén induló beruházásokra fordítható. A rendelkezésre álló keretösszeg 2,85 milliárd forint, a támogatott beruházások maximális időtartama – az előkészítési időszakkal együtt – 36 hónap. A pályázat ágazati megkötést nem tartalmaz.

2020. január 31-ig 30 pályázatot nyújtottak be, összesen 20 milliárd forintot meghaladó támogatási összegre. Az átlagos támogatás 600–700 millió forint körül mozog. Főként termelő beruházások, illetve zöldmezős projektek találhatók a pályázatok között; a támogatást főleg az élelmiszeripar, a mezőgazdasági raktározás, az építőipar, az energetika és a turizmus területéről igényelték, de nyújtottak be rá igényt az IT- és a mérnöki szolgáltatással, illetve az egészségipari csomagolóstechnikával kapcsolatos fejlesztésekre is. A pályázatok 80 százaléka szerbiai projektekre vonatkozik. A támogatandók értékelésébe bevonják a három célország nemzeti befektetési ügynökségét is, és csak az általuk is elfogadott beruházási terv kaphat magas pontszámot. Ezáltal arra is lehetőség kínálkozik, hogy a projektek a megvalósítás helyén működő befektetési ügynökségtől is támogatásban részesülhessenek.

A Covid-19-járvány a pályázatot abban a tekintetben befolyásolhatja, hogy a nyertes vállalatok egy része esetleg nem lesz képes tartani a kiírásban szereplő ütemezést, ezért a kiíró részéről minden bizonnyal rugalmasságra lesz szükség e téren.

Következtetések

A tanulmány első két fejezetének a megállapításai alapján elmondható, hogy Magyarország 2008–2009 környékén lépett Dunning IDP-modelljének a 3. szakaszába, és annak továbbra is inkább még az elején jár, mivel az elmúlt években az egy főre jutó GDP folyamatos növekedése ellenére az OFDI nem nőtt olyan mértékben, mint az IFDI. Az OFDI ágazati diverzifikációja, a hagyományos, munkaintenzív iparágak mellett a tőkeintenzív iparágakban történő kifizetések megjelenése is ezt támasztja



alá, akárcsak a vállalati esettanulmányokban ismertetett beruházások egyes jellemzői (például a hatékonyság- és stratégiaelőny-keresés, a régiókon kívüli országokban végrehajtott beruházások).

A vállalati esettanulmányokban szereplő beruházások a stratégiai cél alapján sokszí-
nűek, mind a négy fő mozgatórugóra találni köztük példát. A tapasztalatok szerint a ma-
gyar cégek külföldi beruházási helyszínének a kiválasztásakor kiemelkedő jelentősége
van az információszerzésnek és a helyismeretnek. Információt a cégek a saját belső
elemzési erőforrásaik, tanácsadó cégek vagy a magyar diplomáciai hálózat révén gyűj-
tenek be elsősorban, illetve alkalmanként további állami szereplők tudnak ebben segít-
séget nyújtani nekik. A megfelelő helyi partner megtalálása többnyire kulcsfontosságú
tényező: nem csupán a beruházás megvalósításánál játszik szerepet, de a sikeres mű-
ködtetésben is – minél távolabbi a célország, annál fontosabbat. Bizonyos esetekben a
helyismeret a működési költségek csökkentését, s ezáltal a versenyképesség növelését
is elősegíti, akár egy szomszédos országban is. A munkaerő megtartása, képzése, a
vállalati kultúra meghonosítása, a kommunikáció szinte minden esetben kihívást jelent,
ugyanakkor a tapasztalatok szerint ezek a problémák kezelhetők, ha a külföldi működés
kulcspozícióira sikerül megtalálni és megtartani a megfelelő szakembert.

Bár nem tekinthető reprezentatívnak, az EXIM belső felmérése szerint az ügyfélkö-
rökben meglepően nagy azoknak a magyar cégeknek az aránya, amelyek külföldi beru-
házást fontolgatnak. A Nyugat-Balkán Beruházási Támogatás program iránti nagyfokú
érdeklődés szintén ezt támasztja alá. Ugyanakkor ezek az információk sem adnak okot
arra, hogy a magyar cégek kifizetési tevékenységének a látványos növekedésére szá-
mítsunk a következő években. Ennek több oka is van. Egyrészt az IDP-modell alapján
jelenleg hazánk még távol áll attól, hogy kifejezetten tőke kibocsátó állam legyen – eh-
hez először kiemelkedő K+F-kapacitásokkal rendelkező orszaggá kell válnia. Másod-
szor, egy külföldi beruházás vállalkozó szellemet, agilitást és nemzetközi perspektívát is
feltételez egy vállalattól, ami sokszor szűk keresztmetszetnek számít a magyar cégek
körében. Harmadszor, a külföldre irányuló FDI-projektek elmaradásának strukturális
okai is lehetnek. Erre utal egy lengyel exportőrök körében végzett felmérés: a megkér-
dezettek közel 70 százaléka szerint a vállalata számára szükségtelen, hogy külföldi be-
ruházásban gondolkodjon, 16 százalékuk pedig arról számolt be, hogy cégcsoport tag-
jaként a vállalkozásnak nincs önálló beruházási stratégiája. A tőkehiányt a válaszadók-
nak mindössze 7 százaléka jelölte meg az OFDI-projekt elmaradásának okaként (*Polish
Economic Institute, 2020, 36. o.*). Negyedszer pedig a koronavírus-járvány gazdasági
következményei is hatással lehetnek a hazai vállalatok külföldi beruházási hajlandó-
ságára. Habár a globális ellátási láncok átrendeződése nem érinti közvetlen módon a
legtöbbször regionális léptékben gondolkodó magyar cégeket, egy elhúzódó gazdasági
válság minden bizonnyal lassítja a hazai vállalatok nemzetközi üzleti terveinek a meg-
valósítását.

Ezzel együtt szükséges, hogy a magyar állam igyekezzen megtalálni azokat az eszközöket, amelyekkel a leghatékonyabban tudja támogatni a hazai cégek OFDI-projektjeit. A tanulmányban bemutatott elméletek szintén arra utalnak, hogy Magyarország a tőkekihelyezővé válásnak azon szakaszában tart, amelyben fontos az állam szerepe. Bár szó van már a közvetlen támogatást jelentő banki termékek kifejlesztéséről, a jelenlegi hazai gyakorlat inkább indirekt eszközöket alkalmaz. A jövőben az állam feladata egyrészt az lesz, hogy gazdaságpolitikai eszközökkel segítse a vállalatokat a márkaépítésben, a termékdifferenciálásban, valamint abban, hogy egyre tudásintenzívebb termékekkel jelenjenek meg a világpiacon. Vagyis a továbblépés egyik kulcsa, hogy az állam mennyiben tud kialakítani és fenntartani egy, a vállalatok versenyképességét és nemzetköziesedését támogató környezetet. A vonatkozó stratégiát nem elsősorban a Mol és Richter kategóriájába tartozó cégekre kell szabni, hanem azokra, amelyeknek esélyük van az említett két *national champion* nyomdokaiba lépni. Másrészt pedig egyes állami szereplők szolgáltatásai is elősegíthetik a tőkekihelyezővé válás útján történő továbblépést. Az EXIM tapasztalata szerint a külföldön beruházó magyar vállalatoknak egyfajta komplex tanácsadásra lenne szükségük, ami túlmutat a klasszikus banki szolgáltatásokon. Az átfogó vállalati beruházási stratégia kidolgozásához nyújtott segítség, illetve a már megvalósított magyar OFDI-projektekkel kapcsolatos tudásmegosztás megszervezése lehet a jövő útja e tekintetben.

Irodalomjegyzék

- Ahn, Nguyen Thi Kim és Ngoc, Le Hong (2016). Introduction to the Theoretical Framework of Dunning's Investment Development Path. *VNU Journal of Science: Education Research*, 32(5), 1–11.
- Almadi Sejla (2018). Can the V4's Priorities Shape "Europe's Priorities"? The Multiannual Financial Framework 2021–2027. *EUROPEUM Institute for European Policy*. A letöltés ideje: 2020. május 15. <http://www.europeum.org/data/articles/5-sejla.pdf>.
- Antalóczy Katalin, Éltető Andrea és Sass Magdolna (2014). Outward FDI in Hungary: The Emergence of Hungarian Multinationals. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 2(3), 47–62.
- Balatonai András és Pitz Mónika (2012). A működőtőke hatása a bruttó nemzeti jövedelemre Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 69(1), 1–30.
- Bisztray Márta (2016). *The Effect of FDI on Local Suppliers: Evidence from Audi in Hungary*. IEHAS Discussion Papers MT-DP 2016/22. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- Boudier-Bensebaa, Fabienne (2008). FDI-Assisted Development in the Light of the Investment Development Path Paradigm: Evidence from Central and Eastern European Countries. *Transnational Corporations*, 17(1), 37–67.
- Concorde MB Partners (2019). Tudás- és tőkeexport Vietnámba. A letöltés ideje: 2020. június 8. <https://cmbp.hu/tudas-es-tokeexport-vietnamba/>.
- Dunning, John H. (1997). *Alliance Capitalism and Global Business*. London: Routledge.



- Dunning, John H. és Narula, Rajneesh (2003). *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*. London: Routledge.
- Eurostat (2020). Database. A letöltés ideje: 2020. május 15. <https://ec.europa.eu/eurostat>.
- Franco, Chiara, Rentocchini, Francesco és Marzetti, Giuseppe Vittucci (2008). Why Do Firms Invest Abroad? An Analysis of the Motives Underlying Foreign Direct Investments. SSRN. A letöltés ideje: 2020. május 30. <https://ssrn.com/abstract=1283573>.
- Gál Zoltán (2019). Az FDI szerepe a gazdasági növekedés és a beruházások területi differenciálódásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 66(6), 653–686.
- Gál Zoltán, Sass Magdolna és Juhász Bálint (2016). A külföldi közvetlentőke-befektetések és a válság hatása a fogadó gazdaságra: a visegrádi országok egyes szolgáltató ágazatainak vizsgálata. MTA. A letöltés ideje: 2020. május 25. http://real.mtak.hu/39540/1/Sass_es_tsai_A_kulfoldi_kozvetlentoke_befektetesek_es_a_valsg_hatasa_a_fogado_gazdasagra_u.pdf.
- Gorynia, Marian, Nowak, Jan, Trapczyński, Piotr és Wolniak, Radosław (2015). Government Support Measures for Outward FDI: An Emerging Economy's Perspective. *Argumenta Oeconomica*, 1(34), 229–258.
- Herzer, Dierk (2010). Outward FDI and Economic Growth. *Journal of Economic Studies*, 37(5), 476–494.
- Miniszterelnöki Kabinetiroda (2019). Orbán Viktor beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnitó rendezvényén. A letöltés ideje: 2020. június 11. <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evnyito-rendezyenyen-3/>.
- MNB (2020): BPM6 módszertan szerinti adatok. A letöltés ideje: 2020. június 12. <https://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/viii-fizetesi-merleg-kozvetlen-tokebefektetesek-kulfolddel-szembeni-allomanyok/kozvetlentoke-befektetesek/bpm6-modszertan-szerinti-adatok>.
- MTI (2016). Felavatták a magyar Agrofeed takarmánypremix-üzemét Oroszországban. *Agronapló*. A letöltés ideje: 2020. június 3. <https://www.agronaplo.hu/hirek/felavattak-a-magyar-agrofeed-takarmanypremix-uzemet-oroszorszagban>.
- OECD (2006). *International Investment Perspectives*. Párizs: OECD Publications.
- Polish Economic Institute (2020). Outward Foreign Direct Investment by Polish Enterprises – Trends, Prospects. A letöltés ideje: 2020. június 10. <http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2018/07/Outward-foreign-direct-investment.pdf>.
- Sándor Krisztián (2019). Miért megy a baromfikirály Vietnámba? *Forbes*. A letöltés ideje: 2020. június 3. <https://forbes.hu/uzlet/miert-megy-a-baromfikiraly-vietnamba-master-good-beruhazas-vietnam/>.
- Sass Magdolna (2016a). Közvetlentőke-befektetések a kelet-közép- és kelet-európai EU-tagországok között. *Statisztikai Szemle*, 94(8–9), 856–880.
- Sass Magdolna (2016b). Latecomers May Be Admitted: Foreign Direct Investment Between the CEE Countries. In Szent-Iványi Balázs (szerk.). *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe, Post-Crisis Perspective*. London: Palgrave Macmillan (99–126. o.).

- Sass Magdolna és Vlčková, Jana (2020). Just Look Behind the Data! Czech and Hungarian Outward Foreign Direct Investment and Multinationals. *Acta Oeconomica*, 69(S2), 73–105.
- Szentes Tamás (2011). *Fejlesztésgazdaságtan*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Szerb László, Márkus László és Csapi Vivien (2015). Kis- és középvállalatok nemzetközi környezetben – hazai és külföldi tapasztalatok. In Blahó András, Czakó Erzsébet és Poór József (szerk.). *Nemzetközi Menedzsment*. A letöltés ideje: 2020. május 10. https://mersz.hu/hivatkozas/dj73nm_254#dj73nm_254.
- Tímár Zsolt (2019). Új munkahelyeket biztosít a Tisza Automotive Kft. Nagyikikindán. *Pannon RTV*. A letöltés ideje: 2020. június 4. <https://pannonrtv.com/rovatok/gazdasag/uj-munkahelyeket-biztosit-tisza-automotive-kft-nagyikikindan>.
- Todaro, Michael P. és Smith, Stephen C. (2015). *Economic Development*. London: Pearson.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. Genf: United Nations.
- Waqar, Amil és Helian, Xu (2017). The Long-Run Effect of Inward and Outward Foreign Direct Investment on Economic Growth: Evidence from Developing Countries. *Review of Innovation and Competitiveness*, 3(2), 5–24.
- Zhang, Kevin Honglin. (2001). Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America. *Contemporary Economic Policy*, 19(2), 175–185.

„Rettegni Moszkvától”: gondolatok a Nyugat és Oroszország közötti kapcsolatokról

Mark B. Smith (2018). *The Russia Anxiety and How History Can Resolve It*. London: Allen Lane. 480 o.
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.08

„Amikor a Szovjetunió összeomlott, az oroszok azt remélték, hogy végre olyan helyen élhetnek, ami »normális« országnak nevezhető; ezt a reményüket mások is osztották. Oroszország olyan nyílt és prosperáló állammá vált, mint korábban még soha. De a jelenlegi belpolitikája nem vonzó, a gazdasága pedig törekeny. Ismételt megerősödésével újra félelmet vált ki a szomszédaiból. Megint konfliktusban áll a Nyugattal, miközben mindkét oldalon jó lehetőségeket szalasztanak el.

Sok orosz a dacos nacionalizmusban keres menedéket. A »normalitás« lehetősége – [legalábbis] ahogy az oroszok azt elképzelik – azonban továbbra is fennáll. Az egyes országok viselkedését leginkább a földrajz és a történelem határozza meg. De a környezetükre is reagálnak. Más országok is sikeresen túltették magukat a súlyos örökségükön. Oroszország is képes rá.”

Rodric Braithwaite¹

A Nyugat és Oroszország közötti viszonyt az utóbbi években alapvetően a befagyás és a kölcsönös szankciók jellemzik. A 2008-as orosz–georgiai háború, majd a Krím 2014-es anektálása és a kelet-ukrajnai konfliktus mélypontra küldte az EU–orosz, illetve a NATO–orosz kapcsolatokat. A brit–orosz reláció² – különösen Szergej Szkripal volt orosz titkosszolgálati tiszt brit földön történt megmérgezése óta (2018. március 4) – szintén zuhanórepülésben volt. Mindezt jól mutatja a Lordok Háza vonatkozó jelentése (European Union Committee, 2015, 6. o.):

„A közös szomszédságban az EU és tagállamai azzal a stratégiai dilemmával állnak szemben, hogy továbbra is biztonságban és prosperitásban maradhatnak-e, ha Oroszország nem fog változni. Bármilyen is az orosz kormány igazi szándéka, jelenleg Oroszország geopolitikai fenyegetést jelent.”

2019 nyarán egy cambridge-i utam során az egyetem könyvesboltjában került a kezembe Mark B. Smith nagyszabású könyve. Cambridge mint helyszín, különösen érdekes a brit–orosz kapcsolatok szempontjából, hiszen ott sikerült beszerveznie a szovjet titkosszolgálatnak minden idők legmagasabb rangú brit kémeit. Kim Philby és társai az 1930-as évektől 1963-ig álltak a KGB alkalmazásában. A kettős ügynökök esetének hatásai évtizedekkel később is érződtek a brit társadalomban (Macintyre, 2018).

1 Rodric Braithwaite brit nagykövet volt Moszkvában 1988 és 1991 között.

2 Ennek egy korábbi szakaszáról röviden ld. Grúber, 2008.

Smith, a cambridge-i egyetem orosz történelmet oktató professzora 446 oldalon keresztül (!) próbálja megmagyarázni, hogy a Nyugat és Oroszország közötti kapcsolatok megromlásáért részben a Nyugat is felelős. Szerinte az ún. *Russian anxiety* megértése, illetve annak a meghaladása a kapcsolatok javításának a kulcsa lehet. A brit történész az alábbiak szerint definiálja az „orosz szorongást” (Smith, 2018, 2. o.), amely alapjában bonyolultabb jelenség, mint az egyszerű russzofóbia:

„Több mint egy átlagos russzofóbia. Ez egy történelmi szindróma, amely három tényezőtől áll össze: az Oroszországtól való irreális félelemből, Oroszország lenézéséből és Oroszország érdekeinek a bagatellizálásából. Nyugat-Európában és az Amerikai Egyesült Államokban ez hullámszerűen figyelhető meg: egyszer a csúcson van, máskor teljesen észrevehetetlen. A csúcspontján azonban alááshatja a nemzetközi rendet és biztonságot, vagy akár háborúhoz is vezethet.”

Smith szerint az „orosz szorongás” nem modern jelenség: már a 16. században is voltak olyan szerzők, akiket érintett a jelenség. Sigismund von Herberstein 1517 és 1526 között volt a Német-római Birodalom képviselője Moszkvában. Az 1549-ben megjelent emlékirataiban már az állította, hogy az orosz társadalomban az erőszak és a kegyetlenség dominál, és az egyszerű emberek sokszor biztonságosabbnak gondolták a kvázi rabszolgastátuszt, amelyben a bojárók megvédték őket az élet kihívásaitól (Smith, 2018, 12. o.). A középkori orosz társadalom fejletlenségéről és elmaradottságáról – ám az „orosz szorongás” nélkül – a 20. századi magyar történetírás két kiemelkedő alakja, Szűcs Jenő (1981) és Bibó István (1946, 116. o.) is megemlékezett.

Smith nem vitatja ugyan, hogy az orosz társadalom másképpen fejlődött, mint a nyugat-európai, de elutasítja, hogy ezért az automatikusan alacsonyabb rendűnek tekinthető, és úgy véli, nem szabad az eltérő történelmi útból egyenes következtetéseket levonni korunk európai geopolitikájára vonatkozóan. Ezt a tételt több példán keresztül is próbálja bizonyítani. „Rettegett Iván” kapcsán például kijelenti, hogy az általa létrehozott állami élcsapat, az ún. *opricsnyina* nyilvánvalóan a cár hatalmi érdekeit szolgálta ugyan az adott korban, de magából a meglétéből nem következik közvetlenül az NKVD és a KGB 20. századi megszületése, mint ahogy azt több, a *Russian anxiety*től szenvedő tudós állítja (Smith, 2018, 159. o.). Az *opricsnyina* mint az állami terror gondolata nincsen genetikailag az orosz társadalomba kódolva, sőt a IV. Iván-féle terror nem is különbözött radikálisan a kor más európai gyakorlatától (Smith, 2018, 163. o.):

„Az opricsnyina egy bizarr anomália volt valóban, de az állami erőszak hasonló mértékű volt Európa más országaiban is. Háborúban vagy békében, külföldiek vagy a saját alattvalók ellen, az állami, illetve a társadalmi erőszak egyformán dominált a korai modern korban Írországtól az Uralig.”

A 19. századi orosz társadalmi reformok kapcsán Mihail Szeranszkij cári tanácsadó életén keresztül próbálja szemléltetni, hogy nem volt történelmi szükségszerűség



az oroszországi reformok sikertelensége. Szperanszkij az apja, egy falusi ortodox pap hivatásának követése érdekében Vlagyimir városában tanult. A papi szeminárium szegénysége ellenére kiemelkedett a társai közül, és az Alexandr Nyevszkij szemináriumba került, Szentpétervárra. Ott fedezte fel Alekszej Kurakin herceg, akinek a magántitkára lett. 26 éves korában államtanácsosi rangot kapott, majd I. Sándor cár (1801–1825), akit erőteljesen befolyásolt nagyanyja, Nagy Katalin nyugati jellegű reformja, tanácsadónak nevezte ki. Fő feladata az orosz kormányzat teljes reformja volt. Tulajdonképpen az ő munkája nyomán alakultak meg Oroszországban az első, modern értelemben vett minisztériumok. Programja fő kihívása az volt, hogy a közigazgatás modernizációja ellenére a cár autokratizmusa, osztatlan hatalma érinthetetlen maradjon. Ez vezetett végül a bukásához: amikor a cár soknak találta a reformok mélységét, a saját hatalmát kezdte el féltetni.

Smith szerint Szperanszkij élete és munkássága egy újabb példa arra, hogy az orosz történelem nem szükségszerűen vezet a diktatúra irányába, és sokkal több a véletlen a történelemben, mint az önmagukat beteljesítő történelmi igazságok (Smith, 2018, 75. o.): „Szperanszkij élete megmutatja, hogy az orosz történelem nem a szükségszerűségekről, eleve elrendeltségről, sorsról vagy legendákról szól. Ezek a dolgok az oroszoknak lehetőséget adnának arra, hogy feladják a reményeiket, a külföldieknek pedig, hogy mélyítsék az »orosz szorongásukat«. Szperanszkij életének van egy másik, fontosabb tanulsága, miszerint Oroszország múltja elvezethet olyan irányokba, amelyek alapján az ország fejlődése megcáfolja a *Russian anxiety* alapvető tételeit.”

A brit történész lebontja azt a történelmi mítoszt is, hogy Oroszország lételeme a háború, illetve a hódítás. Történelmi példák vizsgálata után megjegyzi, hogy az Orosz Birodalom soha nem vett részt több háborúban, mint kora hasonló hatalmai, például Viktória királynő Nagy-Britanniája (Smith, 2018, 17. o.).

A *Russian anxiety* történelmi kialakulásának elemzése során Smith röviden ismerteti Marquis de Custine francia arisztokrata Oroszországról írt munkáját (Custine, 2012), amely a 19. század során szinte dominálta Nyugat-Európa gondolkodását. De Custine 1790-ben, arisztokrata családba született, de apja a forradalmi terror áldozata lett 1793-ban. Anyja mindent megtett, hogy férj nélkül érvényesüljön: többek között viszonyt folytatott François-René de Chateaubriand-nal, a korszak kiemelkedő diplomatájával. De Custine ennek folyományaként több évet is eltölthetett a francia diplomáciai szolgálatban. Homoszexuális kapcsolatai révén ismerkedett meg a Párizsban élő lengyel nemessel, Ignatius Gurowskival. Rajta keresztül találkozott a párizsi lengyel közösség több tagjával, köztük Chopinnel is. E lengyelek megismerése alakította ki benne a cári birodalom iránti érdeklődést. Akkoriban már sikeres író volt, könyveiben főleg az utazási élményeiről számolt be. 1839 júniusában Lübeckből hajóval utazott Szentpétervárra. Három hónapot töltött ott, valamint Moszkvában és más nagyvárosokban. Főleg a helyi frankofón elittel érintkezett. Nagy művét 1843-ban publikálták. Jellemzője, hogy

russzofób sorai ellenére a kitűnően megírt és dokumentált úti jelentési részek dominálnak benne. A könyv azonnal bestseller lett Nyugat-Európában; lefordították angolra, németre és svédre, majd a krími háború kapcsán már egy kibővített második kiadása jelent meg. Az írás fő tétele, hogy Oroszország elmaradottsága történelmi szükségszerűség, hiszen a birodalomban nem alakult ki az érett feudalizmus, a katolikus kereszténység és a lovagi kultúra. Smith élesen kritizálja az orosz szorongás e jeles képviselőjének a megközelítését (Smith, 2018, 25. o.):

„Custine útja tulajdonképpen időutazás volt. Oroszország kritikája nem azon a valóságon alapult, amit ott látott, hanem egy történelemfilozófiai tételén. Amely szerint Oroszország elmaradottsága és fejletlensége eleve elrendelt történelmi szükségszerűség.”

A *Russian anxiety* történelmi fejlődésének bemutatására a szerző sok időt és helyet szentel, a fentiekben csak néhány példán keresztül szemléltettem a kérdésről való gondolkodását. A továbbiakban röviden ismertetem, hogy miképpen látja az „orosz szorongás” megjelenését a mai nemzetközi kapcsolatokban.

A befagyott Nyugat–Oroszország-kapcsolatokban az egyik legnagyobb vád Moszkvával szemben az ún. hibrid háború folytatása, azaz hogy titkosszolgálati, illetve tömegkommunikációs és médiaeszközökkel próbál befolyást szerezni az EU- és a NATO-országok belpolitikájában. E vélemények szerint ennek a legeklatánsabb példája a 2016-os amerikai elnökválasztások befolyásolása céljával indított állítólagos kiberháború. A posztszovjet világ jól ismert magyar elemzője, Rácz András hosszú elemzésben mutatta be, milyen eszközökkel folytat Oroszország hibrid háborút Ukrajnában (Rácz, 2017).

A brit történész természetesen nem vitatja az orosz hibrid háború tényét, de egyben felveti a kérdést, hogy nem folytat-e szinte minden erős állam ilyen jellegű tevékenységet (Smith, 2018, 28. o.).

„A technológiai megoldások és maga az elnevezés lehetnek újak. De maga a hibrid háború elve olyan ősrégi, mint a hegyek. Használták a történelem több korszakában, de legfőképpen a hidegháborúban – főleg az Egyesült Államok.”

Egy másik ismert érv a mai orosz külpolitika ellen, hogy – a történelmet félreértelmezve – nacionalista legitimációt adnak a külpolitikai expanzióhoz. Sokan vádolták Vlagyimir Putyin elnököt ezzel, amikor 2016-ban a Kreml közelében felavatta I. Vlagyimir kijevi nagyfejedelem (980–1015) szobrát. Vlagyimir vetette fel az ortodox kereszténységet a keleti szláv törzsekkel. A kritikusok szerint Oroszország ezzel a szoboravatással megkérdőjelezte Ukrajna államiságát. Mark B. Smith joggal jegyzi meg, hogy a történelmi tények újra értelmezése, vagy ha tetszik, elferdítése, szinte minden modern államnak a sajátja (Smith, 2018, 48. o.). Valós vagy vélt történelmi legitimáció nélkül egyik modern állam sem élte volna túl az elmúlt évszázadokat. Magyarként gondoljunk csak a történelem eltérő értelmezése miatt a trianoni békeszerződés 100. évfordulója körül Magyarország és Románia között kialakult vitákra.



Számomra érdekes volt a brit történésznek a Szovjetunió bukásával és az önálló Oroszország megszületésével kapcsolatos nézete. Smith szerint a birodalom lebontása viszonylag békés folyamat volt (Smith, 2018, 168. o.). Moszkva különösebb vérontás és ellenállás nélkül fogadta az utódállamok létrejöttét. Amikor az oroszok birodalmi gondolkodását kritizáljuk, érdemes megnézni, hogy miképpen mondott le a gyarmatbirodalmáról például Franciaország vagy Nagy-Britannia. Elég itt csak a franciák algériai háborújára vagy a britek szuezi kalandjára gondolni...

A szovjet birodalom lebontása kapcsán a brit szerző nagyon jól jellemzi a Nyugat 1989/1991 utáni hangulatát. Számukra a fukuyamai értelemben a történelem véget ért. Oroszország jelentéktelenné vált, az érdekeit nem kellett figyelembe venni. Smith viszont fontos megállapítást tesz: Európa sokkal biztonságosabb, ha Oroszország is része a biztonsági architektúrának (Smith, 2018, 272. o.):

„Amikor Oroszország nem szerves része a nemzetközi rendszernek, Európa biztonsága veszélyben van. Sokkal stabilabb Európa, ha Moszkva nélkülözhetetlen partnerként része a rendszernek. Ennek a legjobb példája volt a napóleoni háborúk kora, illetve az első és a második világháború.”

A cambridge-i történészprofesszor hosszú történelmi eszme-futtatásokon keresztül térképezi fel a *Russian anxiety* történelmi gyökereit, illetve a ma jelentkező formáit. A könyv utolsó részében viszont megpróbál felvázolni egy, e történelmi betegség meghaladására szolgáló menetrendet. Az alábbi hat pontban foglalja össze a „gyógyulás” lehetséges útját.

1. Legyünk óvatosak és szerények a történelmi szükségszerűségekkel;
2. ismerjük meg az orosz történelem eltérő értelmezéseit, illetve a nem ismert tényeket³;
3. Oroszországra is gondoljunk úgy, mint egy „normális” országra;
4. ne felejtjük el, hogy az Oroszországi Föderáció a világ legnagyobb területű állama;
5. ne essünk bele abba a csapdába, amit az Oroszországot automatikusan történelmi ellenségnek tartó nézet rejt;
6. ismerjük meg a saját történelmünket!

A könyv több olyan személyiséget is példaként említ, akiknek sikerült leküzdeniük az „orosz rettegést”. Nekem személy szerint George F. Kennan története tetszett a legjobban. Köztudott, hogy Kennan „hosszú távirata” volt az alapja a Nyugat feltartóztatási politikájának. Az USA moszkvai nagykövetségén szolgáló Kennan 1946. február 22-én hosszú titkos táviratban fejtette ki a véleményét az akkori sztálinista Szovjetunió várható geopolitikai expanziójáról (Kennan, 1946). A hosszú telegramról sok elemzés született, ezért inkább Smith leírása alapján Kennan későbbi munkásságáról ejtenék

3 A Lordok Háza idézett jelentése is felhívta a figyelmet arra a veszélyes folyamatra, miszerint Nyugaton 1989 óta rohamosan csökken az Oroszországgal foglalkozó tudományos műhelyek és az oroszul beszélő elemzők száma (European Union Committee, 2015).

néhány szót. A brit történész szerint Kennan távirata történelmi léptékben óriási energiákat adott a *Russian anxiety* fellángolásához. De éppen az ő élete a bizonyítéka annak, hogy az orosz szorongást lehet kezelni.

Mintegy negyedszázados diplomáciai karrier után Kennan az akadémiai életben kapott döntő szerepet. Hosszú évekig a Princeton Egyetemen képezte az amerikai tudósok és diplomaták generációit. A tanulmányai, a nyelvtudása és a diplomáciai tapasztalata is arra predesztinálta, hogy értse Oroszországot. Amikor a hidegháború véget ért, óvott a triumfalista gondolatoktól, illetve megkérdőjelezte a NATO fenntartásának a szükségességét. Félt az amerikai külpolitika intervencionalizmusától. Élete vége felé (101 évet élt) elborzasztotta a nyugati sajtó egyoldalú Oroszország-kritikája. Smith a könyvében ünnepli Kennan életművét, amely bebizonyította, hogy igenis le lehet győzni a *Russian anxiety* (Smith, 2018, 44. o.):

„Kennan munkásságának része volt az »orosz szorongás«, főleg az 1930-as és 1970-es évek csúcspontjain. De később képes volt magától megszabadulni a kórtól. Eltökélt volt az iránt, hogy Oroszországot és a Szovjetuniót önmagukban vizsgálja. Olykor, amikor szükséges volt, Amerikát is kritizálta. Nem szerette az abszolút kijelentéseket, képes volt megváltoztatni a véleményét, ha tévedett. Megmutatta, hogy a múlt ismerete és a jelen elfogadása elvezethet a *Russian anxiety* meghaladásához.”

Személyes következtetések

A recenzió végén engedjék meg, hogy a szerző néhány személyesebb jellegű megjegyzést tegyen. Jómagam elismerem, hogy időnként én is szenvedek az „orosz rettegéstől”. Ez talán érthető is valakinél, aki a rendszerváltást az egyetemen, illetve a Fidesz megszületéséhez vezető szakkollégiumi mozgalmon keresztül élte meg. Nem kétséges, hogy az igazi rendszerváltás akkor történt meg, amikor az utolsó szovjet katoná elhagyta hazánkat. Akkori tanulmányaink során azok a szerzők domináltak, akik erősen kritikusak voltak a Szovjetunióval, illetve Oroszországgal szemben. Fiatalkorom meghatározó olvasmánya volt Alekszandr Iszajevics Szolzsenyicinnek a Gulágról írt könyve. Családom több tagja is találkozott a Szovjetunió, illetve a Vörös Hadsereg brutalitásával. Volt, akit szexuálisan molesztáltak, volt, aki börtönbe került 1956 után.

Tehát ilyen háttérrel került a kezembe Mark B. Smith nagyszabású és nagyhatású könyve. A cambridge-i történész óriási tárgyi tudással próbálja bebizonyítani, hogy részben a Nyugat, valamint a nálunk is észlelhető *Russian anxiety* is felelős a Nyugat–Oroszország-kapcsolatok elhidegüléséért. Szerinte az „orosz szorongást” lehet és kell is kezelni. Végül rám is nagy hatással volt a brit történész gondolatmenete. Talán még nem gyógyultam ki a *Russian anxiety*-ből teljesen, de odáig eljutottam, hogy elismerem: létezik a jelenség, és küzdeni kell ellene.

Grúber Károly



Irodalomjegyzék

- Bibó István (1946). *A kelet európai kisállamok nyomorúsága*. Budapest: Új Magyarország.
- Braithwaite, Rodric (2019). A New Perspective on a New Enemy. *The Budapest Times*.
A letöltés ideje: 2019. július 2. <https://www.archiv.budapesttimes.hu/2019/07/02/new-perspective-old-enemy>.
- Custine, Astolphe, Marquis de (2012). *La Russie en 1839*. Berlin: Nabu Press.
- European Union Committee (2015). *The EU and Russia: Before and Beyond the Crisis in Ukraine*. London: The Stationery Office.
- Grúber Károly (2008). A brit–orosz kapcsolatok dilemmái két évvel a Litvinyenkógyilkosság és két hónappal a grúz–orosz háború után. *Európai Tükör*, 13(11), 32–43.
- Kennan, George (1946). February 22, 1946. George Kennan's 'Long Telegram'. *Wilson Center Digital Archive*. A letöltés ideje: 2020. október 13. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178.pdf>.
- Macintyre, Ben (2018). *The Spy and the Traitor: the Greatest Espionage of the Cold War*. New York, NY: Crown Publishing Group.
- Rácz András (2017). *Russia's Hybrid War in Ukraine, Breaking the Enemy's Ability to Resist*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Smith, Mark B. (2019). *The Russia Anxiety and How History Can Resolve It*. London: Allen Lane.
- Szűcs Jenő (1981). Vázlat Európa három történeti régiójáról, *Történelmi Szemle*, 24(3), 313–360.

Vannak-e eredeti, új megoldások a latin-amerikai régió évtizedes problémáira?

Viták a fejlődés lehetséges útjairól

Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico és Sergio Tezanos Vázquez (szerk.) (2017). *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. Leiden, Boston és Genf: Brill Nijhoff, Graduate Institute Publications. 344 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.09

A genfi Felsőfokú Nemzetközi és Fejlesztési Tanulmányok Intézetének (a továbbiakban: Intézet) e kiadványa is jól illeszkedik az általuk korábban megjelentetett, regionális koncepció alapján szerkesztett (mint pl. Délkelet-Ázsiáról vagy a MENA-ról szóló) könyvek sorába. Nem véletlen, hogy az Intézet éppen a latin-amerikai régiót vette górcső alá, hiszen a térség az utóbbi évtizedekben – az úgynevezett *pink tide* időszakban és azóta is – különösen érdekes laboratóriumként működik, ahol az egyes országok eltérő politikai és gazdasági modellekkel kísérletezve próbálják a társadalmi-gazdasági problémáikat kezelni.

Latin-Amerika számos országában az 1980-as évek végétől – a diktatórikus rendszerek évtizedei után – demokratizálódási hullám söpört végig, ami a neoliberális gazdaságpolitikai intézkedések bevezetésével is együtt járt. Az átalakulás következtében a régió legszembetűnőbb problémái – mint az egyenlőtlenség és az informális gazdasági tevékenység – csak tovább növekedtek. Az 1990-es években azonban váratlanul drasztikus fordulat következett, a *pink tide*, amely során – egy-két ország kivételével – baloldali kormányok kerültek hatalomra, és egy teljesen más korszak kezdődött. E progresszív időszak alatt új szemléletű társadalmi-gazdasági modelleket alkalmaztak, amelyek az új évezred első évtizedére a demokratikus intézmények megszilárdulását, gazdasági növekedést, a szegénység csökkentését eredményezték.

A latin-amerikai társadalmakban új pozitív tendenciák, például a közösségalapú megoldások és a fejlesztés alternatív formái jelentek meg – olyan jelenségek, amelyek a jelenlegi tudományos vitákban is fontos témák, különös tekintettel a globális Délen megjelenő sajátosságaira. Az ezredfordulót követő években a nemzetközi közösség által kitűzött globális fejlesztési célok (millenniumi fejlesztési célok) több pontja tartalmazta a latin-amerikai régió kihívásait is, például az alapfokú oktatás egyetememes elérését, a nemek közti egyenlőség előmozdítását és a környezeti fenntarthatóság biztosítását. A számos globális kihívás közepette szükség van a politikai döntéshozóknak és a szakembereknek az új megoldások iránti nyitottságára, ahogy ez tapasztalható is volt a latin-amerikai térségben.



A Carbonnier és társai szerkesztésében megjelent kiadvány célja a latin-amerikai és a karibi térségben a 2000-es évek elejétől bevezetett innovatív kísérletek narratíváinak, hatékonyságának és társadalmi hatásának a feltárása és összefoglalása. A könyv áttekintést és alapvető ismereteket nyújt a 21. század első másfél évtizedének politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti kérdéseiről, amivel nemcsak a latin-amerikai tanulmányokat gazdagítja, hanem hozzájárul a nemzetközi fejlesztési és posztfejlesztési tanulmányokhoz is. A hasonló témájú tudományos munkák széles köréből kiemelkedővé és még relevánsabbá teszi, hogy a közölt írások, cikkek különféle műfajokat képviselnek: vannak köztük tudományos tanulmányok, interjúk és elemzések, valamint fejlesztési projektek értékelése is. Amilyen sokszínű a fejezetek szerzőinek a közössége (többségében a régióból származó tudományos kutatók, politikusok, fejlesztési szakemberek), olyan különböző tudományágakat – például közgazdaságtant, politológiát, szociológiát és jogot – képviselnek a munkáik is. A három szerkesztő maga is eltérő tudományterületeket, és kutatási központot képvisel. Gilles Carbonnier a Genfi Tudományos Intézet fejlődés-, gazdaságtan és humanitárius tevékenységének a professzora, Humberto Campodónico a DESCO szénhidrogén-ágazatának kutatója, Sergio Tezanos Vázquez pedig a nemzetközi együttműködés professzora a Kantábriai Egyetemen, közös munkájuk révén így különböző szempontokat mutathatnak be a könyvükben.

A régió gazdasági, politikai és társadalmi tendenciáiról szóló tanulmányok eklektikus összeállítása három fő részre oszlik. Az első a fejlesztési narratívák részletes leírását tartalmazza, különös tekintettel az andoki régióra. A második a különféle stratégiák eredményeit és a külső befolyások szerepét vizsgálja, köztük a multilaterális fejlesztési bankok és a Kínából származó közvetlen külföldi tőkebefektetéseket. A harmadik rész bepillantást nyújt a társadalmi és a környezeti dinamikák sokféleségébe, amelyek bemutatása a kitermelő iparágak társadalmi hatásaitól a kontinenst sújtó erőszak témáján át a civil társadalom szerepéig terjed.

Az első fejezet a latin-amerikai gazdaságtörténet egyik ikonikus személyiségével, Fernando Henrique Cardosoval készített interjúval kezdődik, aki a régiónak a globális gazdaságban betöltendő jövőbeli szerepéről osztja meg a gondolatait. Cardoso, aki korábban Brazília elnöke és pénzügyminisztere is volt, munkásságával hozzájárult a régió gazdaságát leíró és évtizedekig meghatározó függőségelmélet (*dependency theory*) formálódásához (Cardoso és Faletto, 1969; Cardoso és Faletto, 1979). Munkáiban Cardoso már elhatárolta magát az 1960-as és 1970-es évek függőségelméletének mechanikai értelmezésétől, és a homogén perifériás meghatározással szemben a fejlődés különféle útjait hangsúlyozta. Szerzőtársával, Enzo Falettóval arra is rámutatott, hogy azokba be kell vonni a társadalmi és a politikai szereplőket egyaránt. Ennek a már általa korábban megfogalmazott nézetnek a bizonyítékai a könyv tanulmányai.

A kötet első részének egyik kiemelkedő fejezete az ún. *good living* (spanyolul: *buen vivir*, magyarul: jó élet) fogalmának a nagyon részletes, többoldalú megközelítésből

történi bemutatását tartalmazza. Ez az egyedülálló ismertetés – amely a függőségelmélet óta először vonzza a társadalomtudósok figyelmét újra a régióra – alapos feltáró munka, átfogó bibliográfiai kutatás eredménye. A korábban megjelent tanulmányok (elsősorban a spanyol nyelvű irodalom) rendszerezése rávilágít a fogalom sokoldalúságára, számos kulturális alapjára, valamint az Andok és az Amazonas területén élő őslakos etnikai csoportok világképével való kapcsolatára. A szerzők megkülönböztetik a *good living* szemlélet három fő változatát (őslakos és *pachamamist*; szocialista és állami; ökológiai és posztfejlesztési), felfedik a különböző intellektuális eredetüket, összefüggéseiket, hatásait és az egymással szembeni kritikájukat. Továbbá bemutatják a különféle társadalmi mozgalmak, a nemzetközi NGO-k, a politikai, értelmiségi és környezetvédelmi csoportok szerepét a koncepció kialakításának a folyamatában.

Mivel a könyv e része a régióban jelen lévő fejlesztési alternatívák panorámáját nyújtja, a szerkesztők egy-egy fejezetet szentelnek a jelenlegi, azaz a nyersanyag-kitermelésre épülő fejlődési lehetőség, valamint az azt megkérdőjelező ún. poszt-kitermelői megközelítés bemutatásának. A két fejezetben megmutatkozó ellentmondás jól szemlélteti a régió jövőjével kapcsolatos – jelentősen eltérő – elképzeléseket, valamint azok különböző elméleti hátterét és az azokra épülő gazdasági stratégiák kialakításának a vitáit. Az egyik fejezet átfogó történelmi körképet nyújt a térségbeli – különös figyelemmel a közép-amerikai és karibi – nyersanyagalapú fejlődés alakulásáról, felvázolja az export diverzifikációjának a folyamatát és a természeti erőforrások árdinamikáját is. Ezt egy makrogazdasági elemzés egészíti ki, amely feltárja az egyes országok gazdaságának a sebezhetőségét és a hibás gazdaságpolitikai döntéseket, amelyek megakadályozták, hogy jobban kihasználják a 21. század első évtizedének az ugrásszerűen megnövekedett nyersanyagigényre épülő, kivételes időszakában rejlő lehetőségeket.

Alberto Acosta, a posztfejlesztési iskola egyik kiemelkedő képviselője viszont a következő fejezetben megkérdőjelezi az állandó gazdasági növekedés szükségességét hirdető, általánosan elfogadott elméletet és vele a természeti erőforrások iránti növekvő igény jogosságát (Gudynas és Acosta, 2011). Radikális elképzelései ismertetésével együtt feltárja a nyersanyag-kitermelésen alapuló gazdasági modell kritikus pontjait, egyben megkérdőjelezi a kapitalista rendszer alapjait is. A kritikái mellett javaslatot tesz arra is, hogyan lehet elkerülni az elsősorban a nyersanyag-kitermelő iparra épülő gazdasági modell csapdáját, megvalósítani a termelés-átalakítást, jobban kielégíteni az új társadalmi, politikai és környezeti igényeket, és e célok érdekében miként lehet átalakítani a hazai piacot. A kontinens jövőjéről szóló gondolat felvázolásából azonban hiányzik annak elemzése, hogy a latin-amerikai társadalom egyes rétegei hogyan viszonyulnak az általa felvetett fejlődési lehetőségekhez, mik alkotják a radikális ötletek társadalmi alapjait, illetve az, hogy miképpen találnak egyensúlyt a szükséges kitermelői tevékenység és a vázolt alternatíva között. Írásában szorosán épít a *good*



living tartalmára, és az új alternatív modell egyik fontos elemeként az ahhoz kapcsolódó szociális és szolidáris gazdaság szerepét hangsúlyozza (Coraggio, 2014).

A különféle fejlesztési narratívák bemutatása után a könyv második szakasza a már bevezetett stratégiák eredményeit vázolja fel, s azt a külső behatások – mint például a régió nyersanyag-kitermelő ágazatában érintett kínai beruházások és a multilaterális fejlesztési intézmények – szerepének elemzésével egészíti ki. E szakasz fejezeteit két részre lehet osztani: míg az elején az Andok térségének politikai és gazdasági folyamataiban bekövetkező változások következményeiről, a szegénység, az egyenlőtlenség, a földtulajdon, az őslakos népesség témaköreiről szólnak a tanulmányok, addig az utolsó két fejezet az egész régiót érintő folyamatok hatásait mutatja be. A *pink tide* (baloldali fordulat) korszakának az egyik legérdekesebb kérdése az, hogy azon országoknak, amelyek a „21. századi szocializmus” jelszavával hirdették meg a gazdasági-társadalmi átalakítást célzó, heterodox gazdaságpolitikai intézkedések bevezetését – pl. a Rafael Correa vezette Ecuador és az Evo Morales irányította Bolívia – milyen területeken és mennyivel sikerült jobb eredményeket elérniük, mint azoknak (pl. a szomszédos Kolumbiának és Perunak), amelyek a neoliberais gazdaságpolitika útján maradtak.

Az andoki régiót bemutató fejezetek egyike az összehasonlító módszertan segítségével elemzi a földtulajdonhoz való jognak, a földtulajdon koncentrációjának, valamint a mezőgazdasági termelési struktúrájának, a földrajzi eloszlásnak, a termékeknek és a tulajdonjognak az egyes országokban a politikai folyamatok hatására bekövetkező változásait.¹ A tanulmány feltárja a baloldali kormányok által alkalmazott politikai retorikában és programban kitűzött eredeti társadalmi és környezeti célok végrehajtásának a kudarcait az említett témakörökben. A földhasználat és a földtulajdon kérdése szorosan kapcsolódik a vidéki lakossághoz, különösen az őslakos közösségekhez, amelyek egyes andoki országok népességének a domináns csoportjait alkotják, és ezért következetes- séget jelent, hogy a kötet bemutatja e közösségek társadalmi-gazdasági helyzetét is.

Bár az országelemzések több szempontból aránytalanok, a szerző fő következtetése, hogy nincs jelentős különbség a két országcsoport által elért eredmények között – annak ellenére, hogy a célokat és azok megvalósítását a különböző politikai ideológiák alapján határozták meg. A gazdaságpolitikai és a szociális célok elérésének a lehetőségét jelentősen befolyásolják az érintett országok újraelosztási politikái, exportbevételei, valamint a nemzetközi piacoktól és a befektetőktől való függősége (a mezőgazdaság esetében főként a regionális transznacionális beruházók szerepe jelentős.). E megállapítások átvezetnek a következő fejezetekben tárgyalt témákhoz: a globális gazdaság – a kínai közvetlen tőkebefektetések és a régióban működő nemzetközi intézmények – hatásainak a vizsgálatához.

1 A *latifundium* (nagy földbirtok) történelmileg beágyazott jelenség a latin-amerikai mezőgazdasági szektorban (Armendáriz és Larraín, 2017).

Fontos megemlíteni a Latin-Amerika egyik legjellemzőbb problémájáról, az egyenlőtlenségről szóló fejezetet, bár mélyebb elemzés csak egyetlen országról, Peruról készült. E téma érintése nélkül nehéz elképzelni egy átfogó regionális gazdasági-társadalmi vizsgálatot, hiszen Thomas Piketty (2015) és mások munkái óta világszerte kiemelt figyelmet fordítanak erre a jelenségre (*World Inequality Report*, 2018), az ECLAC jelentései pedig mindig is rámutattak e problémára.² Noha a fejezet elsősorban a szegénység csökkentésében elért perui eredményekre és az egyenlőtlenségre összpontosít, a szerző nagyon részletes régióközi összehasonlító elemzést is nyújt. A tanulmány egyik különleges értéke, hogy a témát sokféle szempontból vizsgálja (pl. szociális programok, az állam szerepe az újraelosztásban, a munkaerőpiac, az egyenlőtlenség érzékelése és a közvélekedés alapján), valamint széles adatbázist és különféle ökonometriai módszereket alkalmaz hozzá.

A könyv harmadik része a társadalmi és a környezeti problémákkal foglalkozik, amelyek az utóbbi évtizedekben Latin-Amerika népei számára és a politikai döntéshozatali folyamatok többségében egyre fontosabb kérdésekké váltak. A legsürgetőbb ügyek: az ásványkincsek fenntartható kezelése és annak jogi szabályozása, illetve intézményi keretének megteremtése; az erőszak megszüntetése és az állampolgárok biztonságának elérése; a társadalmi mozgalmak szerepe és befolyása.

A nemzetközi közösség az 1990-es évek óta egyre inkább tudatában van a fejlesztés és a fenntarthatóság közötti kapcsolatnak. A latin-amerikai régióban a fenntartható fejlesztési célok (*Sustainable Development Knowledge Platform*, 2015) és a bányászati tevékenységek összehangolása kulcsfontosságú, különös tekintettel a jelenlegi gazdasági és társadalmi kérdésekre. A cél eléréséhez hatékony, átlátható és részvételen alapuló intézményi rendszerre van szükség, amely az alkotmányos alapelvekre és jogi keretre épül. Az andoki alrégió országait összehasonlító fejezetek témái (pl. az etnikai csoportok jogai, a helyi érdekérvényesítő képesség és a környezetvédelmi dimenzió) rámutatnak az intézmények kapacitásának megerősítésére irányuló komplex cél hatalmas kihívásaira, aminek az egyik pozitív következménye lehet a bányászati tevékenységnek a helyi fejlődést elősegítő hatása. A tanulmányból – a könyv korábbi fejezeteinek a tanulságaiba illeszkedően – kitűnik, hogy a decentralizáció, a kitermelő ipar, az etnikai csoportok jogai és a környezetvédelmi politika szempontjából nincs szignifikáns különbség a politikailag különböző ideológiát követő országok között.

Az erőszak és a bűnözés magas arányának a következménye a közösségi kapcsolatok hálózatának a széthullása, ezért is különösen fontos egy, a társadalmi változásokat bemutató műben e súlyos problémának a taglalása. Az erről szóló fejezet számos nemzetközi intézmény adatai alapján nyújt átfogó összefoglalót. A fejezet szerzője arra

2 Az 1948-ban alapított Latin-Amerikai Gazdasági Bizottság (*Economic Commission for Latin America and the Caribbean* [2020], ECLAC; spanyolul rövidítése: CEPAL) az Egyesült Nemzetek Gazdasági Bizottságának az egyik szervezete.



mutat rá, hogy az elmúlt évtizedben új megközelítés alakult ki a bűnözés elleni küzdelemben. Egyre több kormány veszi észre, hogy a tisztán elnyomó intézkedések alkalmazása nem eléggé hatékony, és mind fontosabbá válik a felelős állami hozzáállás és az állampolgárok aktivitása is a biztonság elősegítése érdekében. A tanulmány hiányossága viszont, hogy nem említi Juan Manuel Santos, a volt kolumbiai elnök kiemelkedő szerepét, aki az új szemlélet egyik jeles képviselője és előmozdítója volt. Az új megközelítés a büntetésjogi rendszer reformjában a megelőzést elősegítő tevékenységekre helyezi a hangsúlyt, különösen a kábítószer-háború következményeivel és az állampolgárok biztonságának megteremtésével kapcsolatban.

A záró fejezet két elemzést tartogat az olvasónak: az egyik a civil társadalomnak a „fellendülés évtizedében”, azaz a megváltozott politikai és gazdasági helyzetben betöltött szerepéről szól, a másik a társadalmi mozgalmak új generációját mutatja be, a globális trendekkel összefüggésben. A társadalmi mozgalmak jelensége és aktív szerepe nem újdonság a régióban (Almeida, 2006), de a céljaik, az eszközeik (a közösségi média és a kommunikációs technológiák alkalmazása) és a jellemzőik megváltoztak. A társadalmi aktivitás és a részvétel új formációjának az egyik fő mozgatórugója a (valódi vagy az állampolgárok által érzékelt) kirekesztettség, az oktatáshoz, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés és a döntéshozatali folyamatban való részvétel hiánya. Az évezred elején bekövetkezett gazdasági fellendülés hatására formálódó új középosztálynak – és a jogaik gyakorlásához tudatosan ragaszkodó attitűdjüknek – meghatározó szerepe van a mozgalmakban. A tanulmány értékét növeli az a tény, hogy számos, terepmunkával szerzett tapasztalatra, adatra épít, köztük a helyi civil társadalmi szervezetek munkájában való részvételre és a kulcsfontosságú szereplőkkel készített interjúkra.

A könyv széleskörűen merít a latin-amerikai valóság különböző aspektusaiból – a fejlesztési narratíváktól és stratégiáktól kezdve a jelenlegi társadalmi-gazdasági tendenciáig. Az olvasó egy jól szerkesztett, könnyen olvasható és alapos elemzésekre épülő tanulmánygyűjteményt kap, amely betekintést enged a térség gazdasági, politikai és társadalmi sajátosságaiba. A kötet minden egyes részében külön figyelmet szentelnek az andoki térség országainak: Kolumbiának, Ecuadornak, Bolíviának és Perunak. Ez a megközelítés pedig kiemeli a térségről szóló többi publikáció közül, hiszen a klasszikus politikai gazdaságtant és társadalmi kérdéseket felölelő művek általában a régió erősebb gazdasági potenciállal rendelkező országait veszik górcső alá. Ugyanakkor a kötet szerzői valamennyi kérdéskört a térség egészének összefüggésében is megvitatják, és betekintést nyújtanak a megoldások sokféleségébe, nem csak az andoki régió jellegzetességeire. Az új évezred kihívásaira adott válaszok és megoldások között az egyik újdonság a *good living* fogalma és szemlélete (ideológiai háttere és gyakorlati megvalósítása), amely a könyv számos témáját érinti.

A kiadványt az átfogó szemlélete teszi alkalmassá arra, hogy a társadalomtudományok különböző ágait képviselő kutatók számára is értékes információforrást jelentsen. Kifejezetten ajánlható nemcsak a latin-amerikai régióra specializálódott, de a nemzetközi fejlesztés szakterületén tanulmányokat folytató posztgraduális és doktoranduszképzésben részt vevő hallgatók, valamint az érintett területek kutatói számára is. A könyv értékes elemzései és eset- és országtanulmányai az elméleti szakértők mellett különösen hasznos tudnivalókkal szolgálnak a politikai döntéshozók, jogászok és a nemzetközi fejlesztési ügynökségek szakemberei számára is.

Deák Ágnes

Irodalomjegyzék

- Almeida, Paul és Johnston, Hank (2006). *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization, and Transnational Networks*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Armendáriz, Beatriz és Larraín B. Felipe (2017). *The Economics of Contemporary Latin America*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cardoso, Fernando Henrique és Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Mexikóváros: Siglo Veintiuno Editores.
- Cardoso, Fernando Henrique és Faletto, Enzo (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (2020). About ECLAC. A letöltés ideje: 2020. szeptember 17. <https://www.cepal.org/en/about>.
- Gudynas, Eduardo és Acosta, Alberto (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y praxis latinoamericana* 16(53). 71–83.
- Piketty, Thomas (2015). *A tőke a 21. században*. Budapest: Kossuth Kiadó.
- Sustainable Development Knowledge Platform* (2015). Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A letöltés ideje: 2020. szeptember 17. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- World Inequality Report* (2018). Executive Summary. A letöltés ideje: 2020. október 19. <http://wir2018.wid.world/executive-summary.html>.

A megjelenés technikai követelményei

A tanulmány esetleges korábbi megjelenésére vonatkozó adatok szabályos feltüntetése kötelező.

A szerző a felajánlott anyagot a szerkesztőség (kulugyiszemle@ifat.hu) engedélye nélkül nem nyújthatja be más kiadónak.

Bármely, a tanulmányban felhasznált – szó szerinti vagy tartalmi – idézethez pontos hivatkozás szükséges. Formai követelmények:

- Word formátum, 12-es betűnagyság, Times New Roman betűtípus;
- fejezetcím: vastagon szedett; alcím: kurzivált (dőlt); cím előtt nincs számozás;
- az ábrák/táblázatok sorszáma és címe az ábrák fölött; a jegyzetszám az „ábra” stb. szó után;
- csak a folyóiratok címe, az idegen szó és a kiemelés kurziválendő; másféle kiemelés nincs;
- szerzőinktől várjuk a munkahelyük nevét és a betöltött pozíciójukat (legfeljebb kettőt);
- a magyar és angol nyelvű módszertani összefoglaló max. 10-10 sor; tartalmazza a választott téma jelentőségét, időszerűségét és relevanciáját, a cikk célját, az alkalmazott módszereket, a fő megállapításokat, a kutatás hozzáadott értékét;
- a kulcsszavak közül legalább 3, legfeljebb 7 adandó meg;

A tanulmányon belül szövegközi hivatkozás (szerző, dátum, oldalszám) alkalmazandó; adott szerző azonos évben megjelent írásait a dátum utáni, a-tól egymást követő betűkkel különböztetjük meg (pl. 2019a). Az anyag végén betűrendes bibliográfia szerepel. A magyarázatot, kiegészítő gondolatokat a max. 3 soros lábjegyzetek tartalmazhatják.

Példák:

- Egyszerűs könyv

Szövegben: (Habermas, 2012, 26. o.), Habermas (2012, 26. o.). A többszerzős stb. hivatkozások esetén a szöveges hivatkozás ugyanez. Az eltérő változatra a példákat ld. alább.

Bibliográfiában: Habermas, Jürgen (2012). *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.

- Többszerzős könyv (az utolsó vezetőnév előtt „és”)

Szövegben: a második említéstől: (Saunders *et al.*, 2016, 102. o.)

Bibliográfiában: Saunders, Mark, Lewis, Philip és Thornhill, Adrian (2016). *Research Methods for Business Students*. London: Pearson.

- Könyvfejezet

Bibliográfiában: Palmer, Farah (2007). *Treaty Principles and Maori Sport: Contemporary Issues*. In Chris Collins és Steven J. Jackson (szerk.), *Sport in Aotearoa/New Zealand Society* (307–334. o.)

- Elektronikus forrás

Bibliográfiában: Koutsokosta, Efi (2018). EU's Democratic Deficit to Blame for Far-Right Rise, Tspiras Tells Euronews. Comments. *Euronews*. A letöltés ideje: 2018. október 30. <https://www.euronews.com/2018/09/12/eu-s-democratic-deficit-to-blame-for-far-right-rise-tspiras-tells-uronews>.

- Folyóirat

Bibliográfiában: Szendy István (2019). A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29(1–2), 18–34.

- Szervezet, folyóirat vagy jogi dokumentum szerző nélkül:

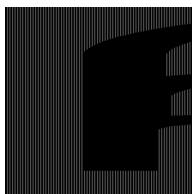
Szövegben: (Benelux Parlament, 2018); (Az Európai Unió *Hivatalos Lapja*, 2012); (*EUR-Lex*, 1988).

Bibliográfiában: Benelux Parlament (2018). Les institutions de l'Union Benelux. A letöltés ideje: 2018. november 4. <https://www.beneluxparl.eu/fr/les-institutions-de-lunion-benelux/>; *Official Journal of the European Union* (2012). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. A letöltés ideje: 2018. október 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en>; *EUR-Lex* (1988). Judgment of 14 January 1988, Commission of the European Communities v Italian Republic, Case 63/86, Para 12. A letöltés ideje: 2019. január 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>.

- A szerzőt egy másik munka idézi:

Szövegben: (Benczes, 2018)

Bibliográfiában: Benczes István (2018). Farkas Zoltán (2018). A válság tíz éve: mit tanultunk a nagy magyar összeomlás óta? *HVG*. A letöltés ideje: 2018. október 30. https://hvg.hu/gazdasag/20181008_A_valsg_tiz_eve_mit_tanultunk_a_nagy_magyar_osszeomlas_ota.



Pro Minoritate 2020. nyár

Egyházi ingatlanok helyzete Romániában

- CSENDES László: Az egyházi ingatlanok tulajdonviszonyainak változása Romániában. Egy konferencia margójára
- PETCU, Adrian Nicolae: A román ortodox egyház kommunizmus idején fennálló vagyónállapotáról
- MEDIAN, Valeriu: A Rómával egyesült román görögkatolikus egyház vagyona az 1948. évi események távlatából
- MARCHUT Réka: A Római Katolikus Egyház helyzete Romániában az első világháborút követően. A bukaresti magyar katolikusok
- VERESS Emőd: Vázlatos megjegyzések a romániai egyházi ingatlanrendezésről, különös tekintettel a Székely Mikó Kollégium ügyére
- MOLDOVEANU, Camelia: A romániai zsidó vagyonok rendszere a második világháború után

Revizionista „szupersztár”

- HAJNÁCZKY Tamás: Bura Károly cigányprímás (1881-1934). A nagyváradi kávéháztól a budapesti cigány múzeum víziójáig

Szemle

- FEDINEC Csilla: Nesze neked kisebbségi jog
Csemicskó István – Tóth Mihály: *Az anyanyelvi oktatás joga. Közép-európai hagyományok és Kárpátalja példája*, Autdor-Shark, Ungvár, 2018
- OROSZ László: Új szempontok a hazai németiség alulnézeti vizsgálatához
A magyarországi németek elmúlt 100 éve. Nemzetiségpolitika és helyi közösségek, szerk. Euler Ferenc – Tóth Ágnes, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum Kiadó, Budapest, 2020

3500 Ft

