

Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

2014/I-2.

VOL. 10. NO. 1-2.

Polgári Szemle
Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat

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

A folyóirat a Szövetség a Polgári Magyarországért Alapítvány
támogatásával jelenik meg. Stratégiai támogató az Edutus Főiskola.

Főszerkesztő: dr. Lentner Csaba

Szerkesztőbizottság:
Dr. Botos Balázs
Böszörményi Nagy Gergely
Dr. Cséfalvay Zoltán
Dr. Illés Mária
Dr. Matolcsy György (elnök)
Dr. Scheuer Gyula
Dr. Szatmári Péter
Dr. Szennyessy Judit
Dr. Vízkelety Mariann

Honlap: www.polgariszemle.hu
www.facebook.com/polgariszemle
Kéziratok szerkesztése, lektorálása lezárva: 2014. március 15-én.

Nyomdai előkészítés: Iconos Kft.
1138 Budapest, Úszódaru u. 12. VI. em. 62.
Nyomdai munkák: Avaloni Nyomdaipari Kft./Anderle Lambert

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

Terjeszti a Lapker Zrt., illetve a Szkítia könyvesboltok:
Budapest V. kerület, Városház u. 16. és XI. kerület, Ménesi út 1/A.

ISSN 1786-6553

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

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|---|-----|
| Lentner Csaba – Magyarország jobban teljesít. Főszerkesztői beköszöntő | 6 |
| <i>Magyarország jobban teljesít</i> | |
| Matolcsy György–Palotai Dániel – Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. | 22 |
| Fenntartható növekedési pályára állt a magyar gazdaság | |
| Domokos László – Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék | 39 |
| Szilovics Csaba – A második Orbán-kormány adópolitikájának jellegzetességei | 60 |
| Novoszáth Péter – Egy ortodox válságkezelési „siker”-történet árnyoldalai, | 83 |
| Románia példája | |
| Prugberger Tamás – A társadalombiztosítás problematikus és lehetséges továbbfejlesztési kérdései | 111 |
| Járosi Márton–Kacsó András – Az építkezés energiapolitikája | 134 |
| Szalai Piroska – Nők a nemzetgazdaságban. 22 éves csúcson a 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája 2013-ban Magyarországon | 158 |
| Szemereyné Pataki Klaudia – Kecskemét ipari központtá fejlődésének mérföldkövei | 184 |
| Gál András Levente – Gondolatok a Magyar Program 2020 elé | 207 |
| Junqing Li – Analysis of the Economic Development and Policies in China | 224 |
| <i>Jog és igazságosság</i> | |
| Török Gábor – Devizaalapú kölcsönszerződések a Kúria jogegységi határozata tükrében | 238 |
| Bódi Stefánia – A gyülekezési jog szabályozásának és gyakorlati problémáinak összevetése Nagy-Britanniában, Észak-Írországból és Magyarországon | 253 |
| Haid Tibor – Az állam és az erőszak szerepe két pápai enciklika tükrében | 279 |
| <i>Velünk élő múlt</i> | |
| Kun Miklós – Egy német pszichiáter a háborús Moszkvában | 301 |
| Horváth Attila – A vallásszabadság korlátozása és az egyházak üldözése Magyarországon a szovjet típusú diktatúra idején | 310 |
| Tóth Zoltán József – Az új Alaptörvény: a történeti hagyományok és a monetáris hatalom. Gondolatok az új Alaptörvényről a 2014-es választások előtt | 336 |
| <i>Tudományos műhelyek</i> | |
| Hamza Gábor – Amerika elnevezése és a magyar Szent Imre herceg | 357 |
| Hamza Gábor – Történeti áttekintés a kolozsvári egyetemről | 360 |
| Sebestény Sándor – Emlékképek gr. Andrássy Gyula életéből | 364 |
| Kovács Attila – A rendszerek biztonsága, védelme | 378 |
| Jánossy Dániel – Nem ortodox piacgazdaság | 394 |
| Rózsás Tamás – Sokk hullámok: a világ átalakulásának előterében | 408 |
| Becsey Zsolt – A keleti nyitás súlya a magyar külgazdaságban | 428 |
| Petz Ernő – Az energetika zsákutcája | 444 |
| Diana Kucherenko–Sergij Zakharin – Financial and Investment Tools in Support of the Development of Higher Education in the Ukraine | 459 |

| | |
|---|-----|
| Olena Martynyuk – Transformation of the Internationalization of Higher Education under the Conditions of Developing a Global Educational Environment | 466 |
| Túróczi Imre – A nonprofit szervezetek gazdálkodása. Egy lehetőség a gazdaság fejlesztésére, a társadalmi felelősségvállalás erkölcsi kötelezettségének teljesítésére | 475 |
| Golovics József – Az európai brain drain és a racionális állam válasza | 484 |
| <i>Tudományos szakkönyvekről</i> | |
| Kolozsi Pál Péter – A közgazdasági és közpénzügyi paradigmaváltás rendszertana. Recenzió a Közpénzügyek és államháztartástan című könyvről (Lentner Csaba könyvéről) | 500 |
| Bagány Márton–Dávid Máté–Fási Csaba–Kiss Ottó – Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban című tanulmánykötet bemutatása | 509 |
| Gyurkovics Sarolta – Megtorlások a Szovjetunióban. Recenzió Gereben Ágnes könyvéről | 519 |
| Kossuth Borbála – Puccs vagy összeomlás? Recenzió Simon János könyvéről | 526 |
| Járosi Márton – Környezet- és klímavédelem a természettudományok mérlegén (Héjjas István könyvéről) | 529 |

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|-----|
| Csaba Lentner – Hungary Performs Better. Foreword by the Chief Editor | 14 |
| <i>Hungary Performs Better</i> | |
| György Matolcsy–Dániel Palotai – Growth Without Imbalances. The Hungarian Economy on a Sustainable Growth Path | 22 |
| László Domokos – Renewed Public Finances, Renewed State Audit Office | 39 |
| Csaba Szilovics – Characteristics of the Tax Policy of the Second Orbán Administration | 60 |
| Péter Novoszáth – Downsides of Conventional Crisis Management: A „Success” Story, or the Case of Romania | 83 |
| Tamás Prugberger – Problems and Possible Improvement in the Social Security System | 111 |
| Márton Járosi–András Kacsó – Energy Policy and Responsibility for Society | 134 |
| Piroska Szalai – Woman in the National Economy. 22 Years High Employment Rate of Women Aged 15–64 in 2013 in Hungary | 158 |
| Kludia Szemereyné Pataki – Kecskemét – The Milestones of Becoming an Industrial Centre | 184 |
| András Levente Gál – Ramblings Before Magyary Programme 2020 | 207 |
| Junqing Li – Analysis of the Economic Development and Policies in China | 224 |
| <i>Law and Justice</i> | |
| Gábor Török – FX Loans in View of the Supreme Court’s Decision | 238 |

| | |
|---|-----|
| Stefánia Bódi – Comparison of Problems Related to the Regulation of the Right of Assembly and Its Practical Concerns in Great Britain, Northern Ireland and Hungary | 253 |
| Tibor Haid – The Role of State and Force in the Reflection of Two Papal Encyclics | 279 |
| <i>The Living Past</i> | |
| Miklós Kun – A German Psychiatrist in Wartime Moscow | 301 |
| Attila Horváth – Limitation of Freedom and the Persecution of Churches in Hungary During the Era of Soviet Dictatorship | 310 |
| Zoltán József Tóth – The Basic Law: Heritage and Monetary Power Thoughts on the Basic Law before the 2014 Parliamentary Elections | 336 |
| <i>Scientific Workshops</i> | |
| Gábor Hamza – The Naming of America and the Hungarian Prince Saint Emeric | 357 |
| Gábor Hamza – Historical Survey on the University of Kolozsvár | 360 |
| Sándor Sebestény – Memories from the Life of Count Gyula Andrássy | 364 |
| Attila Kovács – Systems Safety and Protection | 378 |
| Dániel Jánossy – Unconventional Market Economy | 394 |
| Tamás Rózsás – Shock Waves: in the Foreground of Global Transformation | 408 |
| Zsolt Becsey – The Weight of the Eastern Opening in the Foreign Economic Policy of Hungary | 428 |
| Erő Petz – Dead End in Power Engineering | 444 |
| Diana Kucherenko–Sergij Zakharin – Financial and Investment Tools in Support of the Development of Higher Education in the Ukraine | 459 |
| Olena Martynyuk – Transformation of the Internationalization of Higher Education under the Conditions of | 466 |
| Developing a Global Educational Environment | 475 |
| Imre Túróczi – Business Management of Non-Profit Organizations. Opportunity to Improve the Economy and Meet the Moral Obligation of Social Responsibility | 484 |
| József Golovics – Brain Drain in Europe and Responses by a Reasonable State | 384 |
| <i>About Scientific Books</i> | |
| Pál Péter Kolozsi – The Taxonomy of the Paradigm Shift in Economics and Public Finance. Book Review about Public Finances and Government Management (a book by Csaba Lentner) | 500 |
| Márton Bagány–Máté Dávid–Csaba Fási–Ottó Kiss – Review of the New Hungarian Land Market Regulation in the Law of the European Union | 509 |
| Sarolta Gyurkovics – Tortures in the Soviet Union. Reviews about the Book by Ágnes Gereben | 519 |
| Borbála Kossuth – Coup d'état or Collapse? Reviews about the Books by János Simon | 526 |
| Márton Járosi – Environment Protection and Climate Action on the Balance of Natural Sciences (a book by István Héjjas) | 529 |

Magyarország jobban teljesít

Főszerkesztői beköszöntő



14 éves koromtól, amikor bekerültem a pápai Jókai Mór Közgazdasági Szakközépiskolába, a közgazdaságtan lényegét mindig abban próbáltam meglegelni, hogy a tanultak a gyakorlatban mennyire érvényesíthetők, mennyire próbálhatóak ki. És főleg mennyire válnak be. A rendszer-változás idején befejezett Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen (ma Corvinus Egyetem) azonban már némi kételkedés kerített hatalmába, mert nehezen tudtam elképzelni, hogy a tervgazdasági rendszer romjain, és a sebezhető, illuzórikus ígéretekkel szédített magyar lakossággal rövid idő alatt sikeres lehet egy neoliberais, nyers piacgazdasági rendszer felépítése.

Miért lenne jobb egy szabad versenyos kapitalizmus azoknak, akik évtizedeken át a Kádár-rendszer gazdasági nyugalmasában, viszonylag kiszámítható életkörülményei között éltek? Ti. a fiatalabb korosztálynak: az életszínvonal ugyan egyre kevésbé volt fenntartható, de a rendszer Nyugatról rendre hitelekhez jutott, amivel a hetvenes évektől az 1980-as évek végéig megőrizhette hatalmát. Sőt, még a gazdasági rendszerváltozást is kénye-kedve szerint vezényelhette le.

Mitől táltosodnának meg a szocialista nagyipar és mezőgazdaság veszteségessé vált zászlóshajói, ha magánkézbe, főleg külföldiek tulajdonába kerülnek? És főleg mi jut ebből a magánosított konstrukcióból és termelési struktúrából vissza a táradalomnak, a szorgalmas munkáskezekbe?

Márpedig az egyetemen a tudományos szocializmus szemléletéből átvedlett oktatók pillanatok alatt piaci ismereteket és szemléletet tanítottak. A tanári kar nyers privatizációra és gazdasági versenyszellemre orientáló, sőt azt favorizáló álláspontja markánsan kifejezésre jutott. Országszerte. Ezen új típusú, neoliberais közgazdasági tanok aztán

kipróbálásra is kerültek. Vesztünkre. A tanultak, látottak bennem, sokakban megütközést keltettek. Az utolsó évtizedfordulóra a társadalom szinte teljes körében. *A rendszerváltás gazdaságpolitikája rendszerválságba került. Tartom abbéli véleményemet, hogy az első pillanatoktól kudarcra volt ítélve. Igaz, a társadalmi léptékű rádőbbenés eltartott majd két évtizedig. 2008-ig.* Ekkor, 2008 őszén a magyar állam nem azért került csődbe, mert a 2007 tavaszán az angolszász jelzálogpiacokról kiinduló válság Európát, benne Magyarországot is elérte. Nem csak azért – így pontosítok. Leírom még egyszer: *2008-ra a rendszerváltás rendszerválsága következett be.* Akkorra vált nyilvánvalóvá, tényszerűvé az angolszász térségből ide importált gazdasági modellnek, a washingtoni konszenzusnak¹ a visszafordíthatatlan magyarországi hanyatlása. Targyszerűbben fogalmazva: *a Magyarországra importált neoliberais gazdaságpolitika megbukott.* A neoliberális piacgazdasági rendszer maga alá temette a magyar államot és a társadalmat. Tetézte a szerencsétlenségünket, hogy a gazdaságpolitikájukat ide exportáló országok is ekkor kerültek válságba, ami idestova hét éve tart. Krízis volt a négyzetben. A válság máig tart, de csak a transzatlanti térségben, és azokban az országokban, amelyek az IMF és az Európai Unió neoliberális gazdaságpolitikai receptjei mellett máig kitartanak. Magyarország gazdaságpolitikai irányt váltott. Ennek következtében stabilizálódik, erősödik.

De vissza az alapokhoz, a kronológia közepéhez. Az 1980-as évek végétől hozzánk importált nyers piacgazdaság modellje mindmáig rendszeridegen maradt, 2010-től pedig a felszámolásába kezdtünk. A rodriki modellel² leírt közpénzügyi, gazdaságpolitikai rendszerek a tulajdonviszonyaik, a piaci szabályozó és gazdaságot stabilizáló eszközeikkel, módszereikkel jól definiálhatóak. Nyilván egy szocialista tervgazdasági rendszer, egy nyers neoliberális piacgazdaság, egy Konrad Adenaueri vagy keynesi modell mentén araszoló gazdaságpolitika más-más jellemzőkkel körülírva, azokat abszorbeálva más-más gazdaságpolitikai, közpénzügyi modellt eredményez. A negyedik eleme a rodriki modelleknek, talán a legfontosabb része, az adott gazdasági kurzus legitimációja, azaz a fölülről irányított, vagy esetünkben Nyugatról behozott gazdasági rendszert a társadalom mennyire fogadja el, mennyire érzi saját helyzetére nézve optimálisnak. Itt kezdődtek a bajok. A rendszerváltás neoliberális gazdasági stratégiájával másfél millió ipari és mezőgazdasági munkahely szűnt meg. Felgyorsult az állami vállalatok erodálódása,

majd a nemzetközi vállalatok szemeztetése a magyar nemzeti vagyon legjavából. 1995 márciusában Bokros Lajos „küigazító csomagjával” pedig nyilvánvalóvá vált, hogy a jövedelemgyarapodás nélküli, sőt megélhetési gondokkal küzdő lakosság lesz a neoliberais piacgazdaság-építés kárainak elszenvedője. A megszorítócsomag, mint a neoliberais gazdaságpolitika fő eszköze, ettől kezdve Magyarországon is visszafordíthatatlanul intézményesült. A társadalom rendszer-legitimálásáról így szó sem volt. Ezt a rendszert a magyar társadalom soha nem legalizálta, soha nem ismerte el. *Egy rövid aranykor, a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv közegében (1999–2002) a nemzet gazdasági ereje és összetartozása emelkedett, enyhítve az addigi neoliberais, ortodox gazdaságpolitika negatív hatásait.*

2002-től azonban majdnem új időszámítás kezdődött. 2010-ig átlagban is 7 százalék fölött volt a GDP-arányos költségvetési deficit. Harminc százalékkal nőtt az államadósság. A nemzeti vagyon maradékai privatizációra kerültek. Felgyorsult a külföldi tőkebeáramlás, de felgyorsult az állam eladósodása, a lakosság életszínvonalának romlása is. Áthidalásként újabb és újabb külföldi hitelek, majd 2004-től megkezdődött a lakosság devizahitel-csapdába csalása. Az önkormányzatok a 2004-es tagságtól kezdődően jogosultak lettek uniós támogatásokra. Az állami költségvetés azonban akkora pénzügyi teret sem hagyott nekik, hogy legalább az uniós támogatások saját önrészfedezetét biztosítani tudták volna. Így a helyhatóságok is eladósodtak. Devizában. Külföld felé, devizában történő eladósodás állami, önkormányzati és lakossági szinten. *2009-es statisztikák szerint az OECD-tagországok közül Magyarországon volt a kormányzat iránti bizalom a legkisebb.* Akkor, az évtizedfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy tovább már nem sülyedhetünk. Lényegében nincs hova. A magyar állam a működésképtelenség jeleit mutatta. Az IMF-től, a Világbanktól és az Európai Uniótól kapott az ország 25 milliárd dollárt, hogy legalább a működése látszatát fenntartsa.

A válságból kijönni számos módszerrel lehetséges. De azokkal az eszközökkel, amelyekkel válságba kerültünk, egyikkel sem. Nem mehettünk tovább az eladósodás útján, mert azzal a külföld (EU, IMF) felé történő függőségünk tovább emelkedett volna, amely a nemzeti gazdaságpolitikai mozgásterünket behatárolta volna. Nem lehetett újabb megszorítócsomagokat hatályosítani, mert ezzel a belső társadalmi instabilitás fokozódott volna. És lett a harmadik megoldás, a közteherviselés, a tehermegosztás intézménye. *A Magyarországon évtizedek óta adót nem fizető, vagy*

alig, de semmiképpen sem az anyagi erejükhöz mérten fizető nemzetközi kereskedelmi bankok és multinacionális cégek adózási körbe kerültek. Éves szinten ez hatszázmilliárd forint. Az állam gazdasági folyamatokat befolyásoló, továbbá hatósági áras (rezsicsökkentés) intézkedései éves szinten újabb 400 milliárdot hoznak. Előny a lakosságnál, mínusz a nemzetközi cégeknek. 500 millió forint nettó árbevétel (ezek jellemzően hazai vállalkozások) a nyereségadó nem 19 százalék, hanem csak 10 százalék. A személyi jövedelemadó sem 36 százalék, hanem csak 16 százalék. Hát persze, hogy ez utóbbi (is) lyukat üt a költségvetésen. Az egykulcsos adó bevezetése – bár sokan elfelejtik – kiegészült az elvárt béremelés rendszerével, amelyek együttesen 682 milliárd forinttal emelték a lakosság jövedelmét, és még a legalsó jövedelmi sávban sem negatív a mérlege. *A cél a lakosság jövedelemtömegének gyarapítása volt.* Ugyanígy a családi adókedvezmények kormány általi garantálása a költségvetés potenciális bevételeit csökkenti, a lakosság, a gyermekeket nevelők tényleges jövedelemtömegét pedig növeli. Ez a cél. 2010 tavaszán a választók többsége arra adott felhatalmazást, hogy a polgári kormány stabilizálja a gazdaságot, ezzel egyidejűleg javítson a családok helyzetén.

A nemzet konszolidációjának egy módja van: Magyarország korábbi IMF-adósságait kitisztázva önálló nemzeti gazdaságpolitikát folytat. Nem függünk az IMF, és egyre kevésbé az EU neoliberális válságkezelést sugalló elvárásaitól. Nem akarjuk megszüntetni a nemzetközi cégek adóztatását. Nem akarjuk a válságkezelés költségeit a lakosságra terhelni, nem akarunk megszorításokat alkalmazni. És az eltelt négy év az új magyar gazdaságpolitikát igazolta. Azok az országok, amelyek a válságkezelésükben továbbra is kitartottak az EU és az IMF megszorításokra épülő válságkezelési eszközei mellett, tovább süllyedtek, Magyarország viszont megerősödött. Mert szakított a neoliberális rendszer, a neoliberális pénzvilág ortodox válságkezelési módszereivel.

2013-ban kikerültünk az Európai Unió túlzottdeficit-eljárásából. Megállt az államadósság növekedése. Kiszámítható költségvetési, fejlődési pályára állt az ország. 4 év után 250 ezer emberrel dolgozik több, negyedévről negyedévre emelkedik a GDP. Nő a háztartások nettó pénzügyi vagyona. Sikeres devizahitel-mentő akciók történtek a családi és önkormányzati körben egyaránt. A 2010-ben megkezdődött fiskális politikai fordulathoz 2013 márciusától felzárkózott a Magyar Nemzeti Bank. Csökken a jegybanki alapkamat, és emelkedik az MNB által gaz-

daságba irányított beruházási pénzek tömege. *A sikert nem egy-egy nemzetgazdasági ágazat hozza, hanem a társadalom egészének bizalmából egy nemzeti kormány, szövetségben polgáraival. A siker kulcsa a jó módszerű fiskális és monetáris politika.* Az a gazdasági kormányzati struktúra teremti a folyamatos sikert, amely közös nevezőre hozta a kormányzati pénzügyeket és a jegybanki monetáris eszközöket. A siker ettől látható, az eredmények ettől kézzelfoghatóak.

A „Magyarország jobban teljesít” kijelentés számokkal igazolható. Jobban teljesíthet, mert a 2010-es választásokon a polgári oldal kétharmados többséget szerzett. Az előző rezsimet a választók négyötöde utasította el. Mindaddig, amíg egy négyéves kormányzati időszakban a kormány mellett többen tüntetnek, mint ellene, a belső politikai stabilitás adott. Ez pedig a nyugodt kormányzás alapja. Végül is, a rodriki modellre visszatérve, a legitimáció intézménye, amely közpénzügyi-gazdaságpolitikai kurzust „szentesít”, nem elégséges, ha csak tankönyvekben (bár az sem elhanyagolható³), tanszéki kutatómunkákban jelenítődik meg, hanem szükséges, hogy a társadalom többsége elfogadja.

A Polgári Szemle a polgári értékelvű közgazdaságtani, államtudományi és más társadalomtudományi diszciplínák körében született értekezések közzétételét biztosítja. A X. évfolyamába lépett, a Magyar Tudományos Akadémia által lektorált tudományos folyóirat köré szerveződő szerzők értékes gondolataikkal nagyban elősegítették a 2010-től hivatalba lépő unortodox pénzügyi kormányzás programalkotását, első lépéseit, tudományos alapokra állását, majd az elmúlt 3-4 évre visszatekintve, a folyamatosan új kihívásokkal szembesülő fiskális és monetáris hatóságok munkájához segítő célzattal adtak szerzőink dolgozatokat, gondolatokat. *A Polgári Szemle a körülöttünk zajló gazdasági és társadalmi jelenségek tudományos magyarázatát adja, a zajló jelenségek akadémiai keretek közé illesztését végzi. Az unortodox közpénzügyi rendszer, a megújult társadalompolitika, a „magyar modell” szakmai legitimációjának egyik kiemelt bástyája.*

Mostani számunk gazdasági rovatának szerzői – Matolcsy György, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Szilovics Csaba pécsi jogászprofesszor, Prugberger Tamás debreceni jogászprofesszor, Novoszáth Péter tudományos kutató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) – dolgozatai értéket teremtenek, és új szemléletű diszciplínákat közvetítenek, vagyis az új típusú tudás és érték transzferjét végzik. Regnáló szakterületük regnáló tudományos képét

formálják, mint ahogy a további dolgozatokban is ez a fajta értékkép és törekvés tükröződik vissza.

És a szerkesztőbizottság tágítja a horizontját, mint ahogy a magyar kormány is, amely fő szövetségi kötelezettségeit betartva az Európai Unió felé, mára már egyre inkább orosz, arab és kínai befektetőkkel kooperál. Friss pénzre, friss gondolatokra van szükségünk. 2013 novemberében, amikor Junqing Li professzort, a kínai Minzu Egyetem dékánját meghívtuk a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre, hogy a kínai gazdasági kormányzásról, a kínai aktív állami gazdaságbefolyásolásról és szabályozási rendszerről tartson előadást, szinte automatikusan adódott az elhatározás, hogy gondolatait a több száz hallgatón túl még szélesebb körben tegyük ismertté. Így született a döntés, hogy a kínai közigazgatási-gazdasági kormányzási tudományok szakértőjét dolgozat közlésére kérjük fel. Kedves olvasóink figyelmébe ajánlom a neves kínai professzor írását. A világ legdinamikusabban fejlődő országa, az új világhatalom a fiskális és monetáris politikáját összehangolja, az állami szabályozásnak és a szigorú állami ellenőrzésnek privilegizált és nemzetgazdasági teljesítményeket emelő hatása van. A mi gazdasági modellünk, a „magyar modell” máris nem egyedülálló a világban. *Hasonlóságok vannak a kínai és a magyar gazdasági kormányzás rendszerében, hiszen mindegyik az aktív állami befolyásolás rendszerére épül. Jóllehet egy országban a gazdaságpolitikai rendszert nem külső lehetőségek válogatásából kell elsődlegesen meghonosítani, hanem olyan struktúrát kell felépíteni, amely igazodik az ország történelmi múltjához, a társadalmának és piaci szereplőinek igényeihez, adottságaihoz.* Hát miért követnénk mi az IMF-tanácsokat betartó Görögország, Spanyolország, Románia megszorító gazdaságpolitikáit, amikor az Európai Unió, és benne az eurózóna, szűkebben véve pedig a mediterrán térség súlyos, egyre mélyülő válságban van? *Új szövetségességre, új kereskedelmi partnerekre van szükségünk, amit igazol a 2014. év elején Oroszországgal, majd röviddel utána Kínával megkötött gazdasági keretmegállapodás. Ezen térségekből, ezen térségekbe pedig a tudomány, a szakismeret transzmissziója elengedhetetlen.*

De hogy a kedvét tovább fokozzam a potenciális olvasónak, említem még a *Velünk élő múlt* rovatunkból Kun Miklós Széchenyi-díjas professzor, Horváth Attila jogtörténész professzor és Tóth Zoltán József alkotmányjogász írásait, akik történelmi nekrológjukkal igazán érdekes, igaz, néha hátborzongató képet festenek a diktatúrák világáról.

Ugyancsak a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről Török Gábor MTA-

doktor, jogászprofesszor írása az Alkotmánybíróság devizahiteles ügyben hozott ítéletét elemzi, míg Bódi Stefánia docens asszony, régi, megbecsült kolléga a gyülekezési jog szabályozásának nemzetközi összehasonlító elemzését végzi el. Nem citálom részletesen Hamza Gábor akadémikus, az MTA rendes tagjának (szerzőnk 2014. március 15-én a hazai jogtudomány és joggyakorlat terén végzett kiemelkedő színvonalú kutatói és oktatói tevékenysége elismeréseként Magyar Köztársasági Érdemrend középkeresztje a csillaggal kitüntetésben részesült), Kovács Attilának (egykori pannonhalmi bencés diák, majd a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem védelemgazdasági tanszékvezetője), Turóczi Imre rektornak (Szolnoki Főiskola) írásait, amelyek a sokszínűséget és az intellektuális emelkedettséget hozzák tudományos folyóiratunkba. Visszatérően.

A recenziók, tudományos műhelymunkák sorában ismét lehetőséget biztosítottunk első szerzős egyetemi hallgatóknak, így a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Ostrakon Szakkollégiumának tehetséges diákjai – Bagány Márton, Dávid Máté, Fási Csaba, Kiss Ottó – recenziója olvasható a dr. Korom Ágoston PhD, nagy tudású kollégám által szerkesztett könyvről, amely a magyar földforgalmi szabályozás hazai és uniós vonatkozásait tárgyalja.

Érdemes *Polgári Szemlét* olvasni!

Prof. dr. Lentner Csaba
egyetemi tanár, főszerkesztő

JEGYZETEK

¹ A neoliberais piacgazdasági rendszer elméleti alapja. Lényegi pontjai: a pénzügyek és a külkereskedelem liberalizálása, külföldi tőkeberuházások ösztönzése, magánosítás, privatizáció, az „állam rossz tulajdonos” szemlélet előtérbe helyezése, a dereguláció (a jogszabályi kötöttségek feloldása) és a kialakuló magántulajdon intézményi erősítése, hathatós védelme. Mindezek mellett szigorú költségvetési fegyelem. Tegyük hozzá, úgy, hogy az adóbevételeket és az adófizetők körét jelentősen leszű-

kítik (működő tőke, banktőke kivonása az adózás alól), a vámokat leépítik, az állam tulajdonosi, szabályozási és ellenőrzési mozgásterét és eszközeit bekorlátozzák. Miközben az állam kiadásainak biztosításához egy leredukált és gyengülő tőkeerejű hazai (belső) tulajdonosi-vállalati és személyi kör (munkavállalók) adóbefizetései jelennek csak meg. Ez a rendszer magában hordozza a költségvetési deficit és az államadósság emelkedését. Lásd bővebben Lentner Csaba: *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. X. fejezet. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

- ² Dani Rodrik, a Harvard professzorának klasszifikálása szerint négy olyan intézményi csoportot lehet megkülönböztetni, amelyek elengedhetetlenek a gazdasági és társadalmi fejlődéshez. A tulajdonjog védelmét garantáló intézmények, hiszen az adott típusú tulajdonjog védelme és garantálása a fejlődés alapfeltétele. A piacok szabályozásához kötődő intézmények, a piaci kudarcok kezelésére hivatott intézmények. Stabilizációt szolgáló intézmények, amelyek a stabil gazdasági környezet kialakítására, fenntartására hivatottak. Az utolsó, de nem kevésbé fontos (last but not least) a legitimációs intézmények.
- ³ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. (lásd a recenzió rovatban dr. Kolozsi Pál Péter ismertetőjét); Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014; a *Polgári Szemle*, a *Pénzügyi Szemle* közpénzügyi tudományos folyóiratokban negyedévről negyedévre megjelenő tanulmányok; az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank kutatási jelentései, hogy csak a fontosabb új típusú, unortodox műhelyeket említsem.

Hungary performs better

Foreword by the Chief Editor



Since I was admitted, at the age of 14, to the Jókai Mór Vocational School of Economics in the town of Pápa, I always endeavoured to understand the essence of economics in the extent its theory could be put into and tried in practice. And above all: the extent it worked. However, at the Budapest University of Economics, where I graduated during the change of regime, I was already somewhat overcome by doubt because I could hardly believe that on the ruins of planned economy and with the vulnerable Hungarian population strung along with delusive promises a neo-liberal raw market economy could be built in such a short time.

Why would capitalism built on free competition be better for people who had lived in the peace and relatively predictable living conditions of the economy run by the Kádár regime? For the sake of the younger generations: although the living standards was increasingly unsustainable, the regime managed to borrow from the West again and again, and these helped them maintain their power from the 1970's to the end of the 1980's. Moreover: they even managed the change of economic regime at their pleasure.

Why would the loss-making flagships of the former socialist industry and agriculture suddenly take off if they are given into private ownership, especially into foreign ownership? And mainly: How much of this is returned under the privatised scheme and in this production structure to society, to the hands of the workers who had toiled for it?

The university lecturers who had previously taught us scientific socialism became specialists in market knowledge and approach overnight. The teaching staff's position in favour of raw privatisation and business competition was markedly expressed. All over the country. Then the

various neo-liberal economic theories were actually tried in practice. To their utter undoing. I was shocked by what I was taught and what I saw, and did not recover for a long time. And I was not alone. By the last turn of the decade, nearly the entire society had become scandalised. *The economic policy of the change of regime had sunk into a crisis. I insist on my opinion that from the very first moment it was doomed to fail. True, it took nearly two decades for people to realise it nationwide. Up to 2008.* At that time, in the autumn of 2008 the Hungarian state went bankrupt not because the crisis that started in the spring of 2007 in Anglo-Saxon mortgage markets had reached Europe, including Hungary. Or to be precise, that was not the only reason. Allow me to repeat it: *By 2008, the system envisaged during the change of regime was on the rocks.* By that time it became a clear fact that the economic model imported from the English speaking areas, the irreversible decline of the Washington Consensus¹ in Hungary. Or to put it squarely: *the neo-liberal economic policy imported to Hungary had failed.* The collapsing neo-liberal market economy covered the Hungarian state and society. The fact that the countries which had exported their economic policies to us had sunk into crisis exactly by that time only added to our difficulties. For us it is a crisis raised to the second power. And the crisis has been dragging on for seven years now, but only in the Trans-Atlantic region and in the countries that insist on applying the neo-liberal economic policy formulas recommended by IMF and the European Union. Hungary has changed the direction in its economic policy. Consequently, the country is increasingly stabilised and getting stronger.

But coming back to the foundations, to the middle of the chronology: The raw market economy model imported to Hungary in the 1980s has remained alien to the system, and in 2010 we started to liquidate it. The public finances and economic policies described by Rodrik's model² can be clearly defined by their tools and methods used to regulate ownership rights, market conditions and the economy. Obviously, if the economic policies followed in a socialist planned economy, in a raw neo-liberal market economy, or in a model adopting the ideas of Konrad Adenauer or Keynes are described by different characteristics and are absorbed, they result in various economic policy and public finance models. The fourth element, and perhaps most important part, in Rodrik's model is the legitimization of a given economic governance.

To translate it to our specific case: the extent to which society endorses the economic system imported from the West and considers it as a good solution to its given situation. And that is the root of problems. The neo-liberal economic strategy applied during the change of regime one and a half million jobs were cancelled in industry and agriculture. The erosion of state-owned companies gathered pace and the international enterprises picked the plum of the Hungarian national property. *The “adjustment package” announced by Lajos Bokros in March 1995 made it obvious that the bill for the damages and losses caused by neo-liberal market economy building would be paid by the population, which could not increase their income or even struggled to survive.* The austerity package as the main tool of the neo-liberal economic policy was irreversibly institutionalised in Hungary, too. Not a word was said about legitimation by society. The Hungarian society has never endorsed or acknowledged this system. *During the short-lived golden era hallmarked by the Széchenyi National Development Plan (1999–2002), power and cohesion increased in the nation, which mitigated the adverse impacts of the traditional neo-liberal economic policy followed so far.*

However, almost a new era was opened in 2002. In 2010, budget deficit to GDP still exceeded 7 percent on average. Government debt was up by thirty percent. The remnants of the national property were privatised. Foreign direct investment gathered impetus but government indebtedness and deterioration in the living standard of the population also accelerated. To make ends meet, loans were repeatedly taken from abroad, and 2004 saw the start of swindling the population into an FX loan trap. With Hungary’s 2004 accession to the European Union, local councils became entitled to support from the Community. However, the state budget did not give them a financial elbowroom to be able to provide even the contribution required for EU support. Thus local authorities also sank into debt. In foreign currency. The state, the local councils and the population have been indebted in foreign currency. *According to 2009 statistics, confidence in the government was the lowest in Hungary form among all OECD member states.* By the turn of the decade it had become clear that the country should not be allowed to sink any further. Actually, we hit the bottom. The Hungarian Government showed signs of inoperability. The country was granted USD 25 billion by IMF, the World Bank and the European Union to maintain the appearance of operation.

The ways to overcome a crisis are few. And they certainly do not include the

methods that pushed us into crisis. We could not afford continuing indebtedness, as our dependence on the rest of the world (EU, IMF) would have increased, entailing further limitation of the elbowroom for the national economic policy. No more austerity packages could be applied, as they would have increased internal social instability. So we had to choose the third solution, shared contribution to public finances. *This is why taxes were levied on international commercial banks and multi-national companies, which had not paid taxes in Hungary for decades, or if they paid, the amounts hardly compared to their financial muscles.* Their contribution is HUF 600 billion per year. The government's measures taken to influence economic developments and cut regulated prices (overhead costs) add another HUF 400 billion per annum. Benefit to the population, to the disadvantage of the international companies. Up to HUF 500 million net sales revenues (typical mainly of Hungarian enterprises), the corporate income tax is only 10 percent, instead of the 19 percent levied on higher incomes. Instead of 36 percent, personal income tax is only 16 percent. Of course, the latter is also missing from the state budget. Although many tend to forget it, the introduction of the single-rate tax was completed by the system of expected wage increase, and these two measures increased the population's income by HUF 682 billion. Not even the lowest income bracket layer has a negative balance any more. *The objective was to leave more income with the population.* Similarly, the government guarantee for family tax allowances reduce the potential revenues of the central budget, while increasing the actual income earned by the population, especially those who raise children. And this is what we want to achieve. In the spring of 2010, the majority of the voters gave authorisation to the civic government to stabilise the economy and simultaneously improve the situation of families.

There was only one way to consolidate the nation: Having paid its debts to IMF, Hungary must adopt an independent economic policy. We are no longer dependent on IMF and decreasingly depend on the expectations of the EU, which suggests a neo-liberal crisis management. We do not want to stop levying taxes on international companies. We do not want to shift the entire cost of crisis management on the population and do not want to impose austerity measures. The past four years have justified the new Hungarian economic policy. The countries that have applied the crisis management tools of the IMF and the EU, and relied on austerity measures

have continued to sink, while Hungary has strengthened. This is due to the fact that it has abandoned the traditional crisis management methods recommended by the neo-liberal economic concept.

In 2013, Hungary was released from the European Union's Excessive Deficit Procedure. Rise in state debt came to a halt. The country was set on the trajectory of a predictable budget and development. The number of people employed has grown by 250,000 within four years and GDP increases quarter after quarter. The net financial worth of households is on the increase. Successful campaigns were made to save the families and local councils trapped in foreign currency loans. In 2013, the National Bank of Hungary joined the fiscal policy change started in 2010. The central bank base rate is declining, while the volume of money channelled by the MNB to the economy is on the increase. *Success is achieved by a national government that has been given the entire society's vote of confidence, in alliance with the citizens, rather than by individual sectors. The key to success is fiscal and monetary policy applying the right method.* The structure of economic governance creates the continuous success that is the common denominator of government finances and the central bank's monetary policy tools. This is what makes success visible and the results palpable.

The assessment "Hungary performs better" can be underpinned by figures. It was given the chance to do so when during the 2010 elections the right wing obtained two-thirds of the votes. Four fifth of the constituents rejected the previous regime. While more people demonstrate in sympathy with the government than against it during the four-year government cycle, stability is granted. And this is the basis of peaceful governance. Ultimately, coming back to Rodrik's model, for the legitimation a public finance model and an economic policy it is insufficient to have them published in course-books (although the latter is not negligible),³ and tackle them in academic research, the majority of the society should approve it.

Polgári Szemle publishes essays in economics, political and other social sciences in a rightist approach, according to civic values. Polgári Szemle offers scientific interpretations for the prevailing economic and social phenomena, and fits the current developments into an academic framework. Non-traditional public finances and the revisited social policy are tiers in the professional legitimation of the Hungarian Model.

The studies included in the economic section of this issue, by authors such as MNB governor György Matolcsy, president of the State Audit Office László Domokos, professor of law Csaba Szilovics of the University of Pécs, professor of law Tamás Prugberger of the University of Debrecen, research fellow Péter Novoszáth of the National University of Public Service, represent high value and a new approach, and as such they transfer new knowledge. They shape the academic view of their respective specialisations, the very same values and efforts are represented in the following studies.

The editors endeavour to widen its horizons similarly to the Hungarian Government, which meets its obligations to its key alliances in the European Union, while increasingly co-operating with Russian, Arabian and Chinese investors. We need fresh money and fresh ideas. In November 2013, when *professor Junqing Li, dean of the University of Minzu* was invited to the National University of Public Service to speak of Chinese governance, active state influence on the economy and the regulatory system, it stood to reason that his ideas should be made known to a wider public in addition to the several hundred students who attended his lecture. This is how it was decided that the specialist in Chinese economic and social governance would be requested to publish an article in this volume. Allow me to kindly draw the reader's attention to the renowned Chinese professor's study. The most rapidly developing country in the world and the new global power coordinates its fiscal and monetary policies. Government regulation and tight central control increase performance in the national economy. Thus the Hungarian economic model is not the single one in the world. *There are similarities between the Chinese and the Hungarian economic governance, as both rely on active government influence. The elaboration of a national economic policy does not primarily involve the transposition of selected external opportunities, rather the building of a structure that fits the particular country's history, and the needs and characteristic features of its society and market participants.* Why should we follow the austerity measures imposed by Greece, Spain and Romania on the advice of IMF, while the European Union, including the Euro Area, and the Mediterranean Region are in a deepening crisis? *We need new alliances and new trade partners. This is why the country entered into economic framework agreements with Russia and, shortly after, China in early 2014. The transfer of scientific knowledge to these regions is indispensable.*

In order to further excite the reader's curiosity, allow me to high-

light our column entitled *The Living Past*, including essays by professor and holder of the Széchenyi Award, Miklós Kun; professor Attila Horváth, specialist in the history of law; and Zoltán József Tóth, specialist in constitutional law, who give thought-provoking, albeit sometimes gruesome, glimpses of the world of dictatorships.

Professor Gábor Török of the Hungarian Academy of Sciences, who is a specialist in law, analyses the ruling adopted by the Constitutional Court in the case of foreign currency loans, while university reader Stefánia Bódi, an long-standing and highly respected colleague of our staff, makes an international comparison between the various regulations of the right of assembly. Without going into details, allow me to mention studies by Gábor Hamza, standing member of the Hungarian Academy of Sciences (in recognition of his outstanding research and educational activity in legal science and the practice of law, on 15 March, 2014 the author was granted the Order of Merit, Commander Cross with Star), Attila Kovács (former student of the Benedictine Secondary School of Pannonhalma and then head of the Defence Economics Department at the Budapest University of Economics), Imre Turóczi, rector of the College of Szolnok, which add colour and further increase the intellectual standard of our scientific journal. And not for the first time.

The reviews and scientific workshops repeatedly offer an opportunity for university students who publish for the first time, thus reviews by talented undergraduates of the OSTRAKON group of the National University of Public Service – including Márton Bagány, Máté Dávid, Csaba Fási, and Ottó Kiss – of a book edited by my learned colleague, Dr Ágoston Korom and discussing various issues of the Hungarian regulation of land management in domestic and EU perspectives.

It is worth reading the *Polgári Szemle!*

Prof. Dr. Csaba Lentner
full professor, chief editor

NOTES

- ¹ The theoretical basis of the neo-liberal market economic system. Its most essential ideas include the liberalisation of finances and foreign trade, encouragement of foreign direct investment, privatisation, focus on the “state is a bad owner” ap-

proach, deregulation (removal of statutory limitations), and institutional support and efficient protection to the evolving private ownership. All this is accompanied by tight budgetary discipline. Moreover, this is done by considerably reducing the tax income and the circle of taxpayers (excluding the working capital and bank capital from tax payment obligations), removing customs duties, and limiting the state's regulatory and supervisory scope and tools. Meanwhile, the only coverage for government spending include the taxes paid by a reduced circle of domestic proprietors and businesses declining in capital power and by a decreasing number of persons (employees). Rising budget deficit and state debt are inherent in this system. For further details see Lentner Csaba: *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. [Bank Management. Banking Regulation – Financial Consumer Protection] Chapter X. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

- ² According to the classification given by Harvard professor Dani Rodrik, there are four distinguishable institutional groups that are indispensable for economic and social development. The institutions that guarantee protection for ownership rights, as protection and guarantee for the given type of ownership rights are preconditions of development. The institutions relating to market regulation and those required to manage market failures. The institutions serving stabilisation, set up to develop and maintain the business environment. And the last, but not less important class: the institutions dedicated to legitimation.
- ³ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan* [Public Finances and the Study of the General Government]. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013 (see the review of Dr. Pál Péter Kolozsi); Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei* [Finances in Social Security]. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014; *Polgári Szemle* and *Pénzügyi Szemle*, a scientific journal of public finances, both published on a quarterly basis; research reports by the State Audit Office and the National Bank of Hungary, just to mention the most important media of the new kind of non-traditional workshops.

Matolcsy György–Palotai Dániel

Növekedés egyensúlytalanságok nélkül

*Fenntartható növekedési pályára állt
a magyar gazdaság*

Growth Without Imbalances

The Hungarian Economy on a Sustainable Growth Path



Összefoglalás

Az elmúlt év utolsó negyedében a magyar gazdaság éves növekedési üteme elérte a 2,7 százalékot. A gazdaság külső egyensúlyi helyzete évek óta aktívumot mutat, miközben mind a költségvetési hiány, mind az inflációs ráta stabilan alacsony szinten alakul. A jegybanki alapkamat pedig a rendszerváltás óta a legalacsonyabb értékét érte el. Az elmúlt közel egy évtizedben ezen makrogazdasági teljesítmények közül akár egyetlenegy bekövetkezése önmagában is kiérdemelhetne volna a sikeres jelzőt. De a folyamatokat hosszabb kitekintésben vizsgálva is megállapítható, hogy a magyar gazdaság elmúlt több mint fél évszázadában a növekedés élénkülése több alkalommal a gazdaság egyensúlyi hely-

MATOLCSY GYÖRGY, az MNB elnöke, PALOTAI DÁNIEL az MNB vezető közgazdásza (palotaid@mn.hu).

zetének és ezzel párhuzamosan az adósságmutatóinak romlásával vagy az infláció emelkedésével párosult. Az a tény, hogy aktuálisan hasonló jelenségeket nem tapasztalhatunk, arra utal, hogy a 2010-ben megkezdett gazdaságpolitikai program sikeresen stabilizálta a magyar gazdaság helyzetét. A korábbi erőteljes külső eladósodásra építő növekedési modell helyett megteremtődtek egy hangsúlyosabban belső finanszírozásra támaszkodó, fenntarthatóbb felzárkózási pálya lehetőségei. Tanulmányunkban feldolgozva az elmúlt több mint egy évtized gazdasági fejleményeit, ezen modellváltás legfontosabb elemeit tekintjük át.

Summary

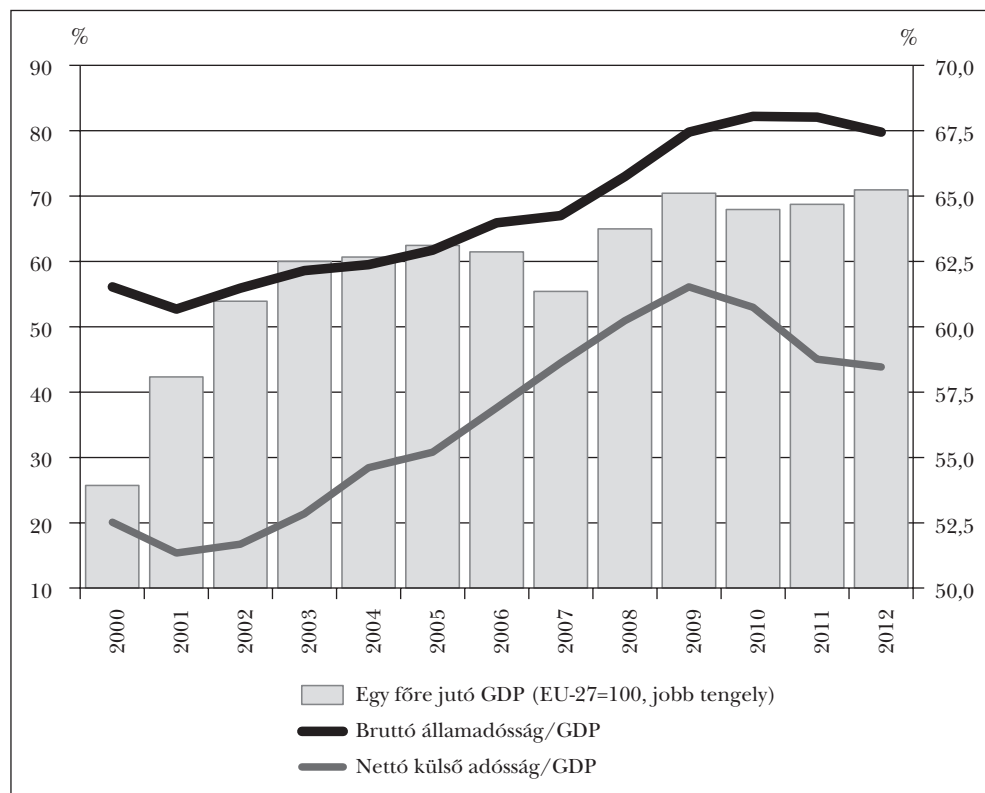
In the last quarter of 2013 the real growth rate of the Hungarian economy reached 2.7 per cent year on year. The country's external balance has been positive for years, with the government deficit and inflation stabilising at low levels. The central bank base rate has reached its lowest value since the political transition. Over the period of nearly a decade, even one of these macroeconomic achievements alone could have been regarded as a success. But analysing developments from a longer perspective, episodes of Hungarian economic expansion in the past more than half a century have on several occasions been associated with a deterioration in the country's external balance and debt ratios or with rising in inflation. The fact that currently similar phenomena are absent suggests that the economic programme launched in 2010 has been successful in stabilising the Hungarian economy. In contrast with the previous growth model relying heavily on external indebtedness, the potentials for a more sustainable convergence path with increased reliance on domestic financing have been established. Our study provides an overview of the most important elements of this model change by analysing economic developments of the past more than a decade.

BEVEZETŐ

Az ezredforduló idején a kelet-közép-európai régió – Szlovénia és Csehország mögött – egyik legfejlettebb gazdaságának számító magyar gazdaság felzárkózási folyamata – a 2000-es évek közepére – jóval a globális válság 2008-as elmélyülését megelőzően megállt. Bár a gazdaság egyre

több területén jelentkező strukturális problémákat az államháztartás és a háztartások gyors eladósodása éveken keresztül eltakarta, az évtized végére a fejlettségi rangsorban, több gyorsan növekvő balti gazdaság mellett, Szlovákia és Lengyelország is hazánk elé került. A gazdaság nyilvánvaló kínálati hiányosságai és a túlköltekező, felelőtlen költségvetési politika hatásai a gazdasági mutatószámok egyre szélesebb körében egyre markánsabban megmutatkoztak. A régió egyik legmagasabb jegybanki alapkamatja ellenére a fogyasztóiár-emelkedés rendre a kitűzött inflációs cél fölött alakult.

1. ábra: Magyarország gazdasági fejlettségi és adósságmutatóinak alakulása



Megjegyzés: A nettó külső adósság-mutatót a tulajdonosi hitelek nélkül számítottuk

Forrás: Eurostat.

A tartós egyensúlytalanság, az ebből adódó fenntarthatatlan – jellemzően külső – eladósodás, a magas infláció számos tanulmány szerint a komoly strukturális problémákkal küzdő gazdaságok sajátosságai. A je-

lenségegyüttes nemcsak a válság előtti években, de a magyar gazdaság elmúlt több mint fél évszázados történetében is gyakori visszatérő elem volt. Az időről időre jelentkező korrekciós periódusok ellenére a tartós és fenntartható növekedés feltételeit nem sikerült megteremteni.

Ezen tapasztalatokra építve 2010-ben a kormányzat által megkezdett stabilizációs politika, a gazdaság egyensúlyi helyzetének javítása mellett, egy tartós és fenntartható felzárkózási pályát kívánt megalapozni. Az elmúlt év makrogazdasági eredményei már ezen új növekedési modell első eredményei lehetnek. Természetesen azt is látnunk kell, hogy a végső sikerhez – a teljes felzárkózáshoz – vezető út még hosszú és nehéz, de bizakodásra ad okot, hogy az első lépéseket egy számos kihívással és viszontagsággal terhelt időszakban sikeresen megtettük. Az átállási időszak végéhez közeledve, az események középpontjában álló gazdaságpolitikus szemüvegén keresztül tanulságos lehet áttekinteni, hogy honnan indultunk, milyen intézkedéseket és közös erőfeszítéseket vállalva zajlott le a gazdaság működésének számos területét érintő fordulat.

AZ EREDENDŐ BŰN – REFORMOK HELYETT ELADÓSODÁS

Magyarország 4 százalék körüli növekedési ütemmel, dinamikus exportbővüléssel, a korábbi két számjegyű helyett egy számjegyre lassuló inflációval, alacsony költségvetési hiánnyal és a 60 százalékos GDP-arányos küszöbérték alatti államadósság-szinttel lépett be az új évezredbe. A makrogazdasági fundamentumok alapján az európai uniós csatlakozást követően reális célkitűzésnek tűnt az ország tartós és fokozatos felzárkózása. EU-csatlakozásunk 2004-ben megtörtént, ám felzárkózási pályánk egyre látványosabban megakadt. A magyar növekedési modell gyengeségei már jóval a globális pénzügyi válság előtt jelentkeztek.

A munkapiacunk a munkajövedelmek magas adóterhelése és az inaktivitás esetén indokolatlanul laza szociális rendszer fenntartása következtében Európában az egyik legalacsonyabb aktivitási és foglalkoztatási rátákat mutatta. A versenyszféra foglalkoztatásának bővülése 2005-ben megállt, miközben a vállalatok új beruházások helyett egyre nagyobb mértékben a kapacitáskihasználtság növelésével igyekeztek kihasználni a kedvező európai konjunktúra által nyújtott lehetőségeket. Ezzel összhangban beruházási rátánk 2005-től egyre nagyobb mértékben maradt el a régiós átlagtól.

Az egyre nyilvánvalóbbá váló strukturális hiányosságokat a felelőtlen költségvetési költsékezés ideig-óráig homályban tartotta. A 2001-ben még csak a GDP 4,1 százalékán álló költségvetési hiány a 2002 és 2007 közötti időszakban – többször is megközelítve a 10 százalékos értéket – átlagosan 7,5 százalékon alakult. Ráadásul a hiány még ennél is magasabb lett volna, ha a kormány nem alkalmaz olyan eszközöket, amelyek későbbre tolnak egyes kockázatokat és kiadásokat, mint például a magántőke költséges, PPP-formájú bevonása. A súlyos eladósodás következtében Magyarországgal szemben az uniós csatlakozása kezdetétől, 2004-től folyamatosan túlzottdeficit-eljárás folyt.

A jelentős költségvetési eladósodás következményeként a gazdaság számos szegmensében súlyos mellékhatások jelentkeztek. Egyrészt a költségvetés jelentős finanszírozási igénye mellett a válság előtti években általában lecsökkent belföldi megtakarítások nem voltak elegendőek a gazdaság finanszírozásához. Ezzel összhangban folyó fizetési mérlegünk egyre nagyobb mértékű hiányokat mutatott. Kialakult az ún. „ikerdeficit” jelenség. Másrészt az egyensúly javítására tett tétova kísérletek rendre a fogyasztói árak – indirekt adók és hatósági árak növelésén keresztül történő – emelésében látták a megoldás kulcsát, így az infláció 2005 óta szinte folyamatosan a jegybanki cél fölött alakult. A jelentős finanszírozási szükséglet és a szigorú, árstabilitási célokat követő jegybanki politika mellett szinte egyenes volt az út a régió legmagasabb alapkamatszintjének kialakulásához.

A már így is veszélyes, robbanásközeli elegyet a devizahitelezés egyre szélesebb körű elterjedése tette végzetessé. Belföldi megtakarítások hiányában és magas hazai nominális kamatszint mellett a bankok hitelezési aktivitásukat egyre nagyobb arányban külföldi források bevonásával finanszírozták. A kockázatok alulárázása mellett a rövid távú profítcélokra fókuszáló pénzügyi közvetítői viselkedés és a passzív felügyeleti magatartás eredőjeként a válság előtti években a kereskedelmi bankok az általuk gyűjtött betétek több mint másfélszeresét helyezték ki hitelek formájában. Ráadásul az idő előrehaladtával ezen hiteleken belül egyre nagyobb részarányt képviseltek a devizában – nagy részben svájci frankban – denominált hitelek.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a magyar növekedési modell már jóval a válság előtt rendkívül sérülékennyé vált. A növekedés a belső termelési tényezők bővülése helyett erőteljes külső eladósodásra épült. A külső

forrásbevonás részben a bankrendszeren keresztül, részben az államadóság finanszírozásán keresztül jelentkezett. A folyamatosan növekvő belső és külső eladósodás produktív – a gazdaság hosszú távú jövedelemtermelő képességét is javító – beruházások helyett döntően a fogyasztás növekedését és fenntartását finanszírozta. Eközben a versenyszféra vállalatai a foglalkoztatás bővítése és új beruházások helyett a kapacitások egyre növekvő kihasználása mellett termeltek. A modell a globális likviditásbőség ellenére 2006-ra kifulladt. A gazdaság egyre inkább beragadt a magas adósság és az alacsony növekedés csapdájába. A helyzet fenntarthatatlansága ekkor már a növekedési számok egyértelmű romlásában is jelentkezett.

A 2007-ben kezdődő, majd 2008-ban kiszélesedő globális pénzügyi válság viharos sebességgel hozta felszínre a magyar gazdaság hiányosságait. A globális kockázatvállalási hajlandóság csökkenésével és a külső finanszírozás elapadásával Magyarország az elsők között volt kénytelen a nemzetközi szervezetekhez fordulni. Exportpiacaink keresletének összeomlása és az egyébként is kereslethiányos időszakban erőteljes költségvetési megszorításokkal operáló kormányzati intézkedések következtében a magyar GDP közel 7 (!) százalékkal csökkent 2009-ben. Ráadásul a rövid idő alatt összeállított, többnyire a nemzetközi szervezetek ajánlásait követő költségvetési megszorítások olyan szerkezetben valósultak meg, melyek a rövid távú keresletcsökkenés mellett a gazdaság hosszabb távú potenciális növekedését is negatívan érintették.

A 2010-ben megalakult új kormány egy gazdasági csapdahelyzetet örökölt. Egy – a válság következményeként egyébként is – kereslethiányos helyzetben kellett egy időben a gazdaság növekedési potenciálját javító strukturális reformokat elindítani, és a gazdaság fenntarthatatlanul növekvő adósságpályáját a költségvetés kiigazításával stabilizálni. Eközben a svájci frank folyamatos erősödése egyre több devizahiteles számára okozott leküzdhetetlenül magas törlesztőterheket, ami az egyéni tragédiák mellett a bankrendszeren keresztül jelentős pénzügyi stabilitási kockázatokkal is fenyegetett.

STABILIZÁCIÓ ÉS A „NEM ORTODOX” ESZKÖZTÁR

Bár a költségvetés hiánya a korábbiaknál alacsonyabb lett 2008–2009-ben, ennek ára a recesszió mélyülése volt. Mivel a válság előtti súlyos eladósodás gyökerét a felelőtlen költségvetési politika jelentette, ezért

legelső lépésként itt volt szükség szigorú irányváltásra. A szilárdabb költségvetési helyzetben lévő országok a válság első hulláma idején a költségvetési kiadások növelésével és adócsökkentésekkel igyekeztek stabilizálni gazdaságaikat (ez az ún. „anticiklikus” gazdaságpolitika). Ezzel szemben Magyarországon elkerülhetetlenül szükséges volt a korábban felhalmozott egyensúlytalanságok korrekciója: csökkenteni kellett a költségvetés hiányát, ami erősítette a válság minden területre kiterjedő negatív hatását („prociklikus” gazdaságpolitika).

Ezzel összhangban a kormányzati gazdaságpolitika célkeresztjébe azonnal a költségvetés helyzetének stabilizálása és a középtávon is alacsony hiánypályát biztosító intézkedéssorozat került. A fő kérdés az volt, hogy hogyan lehet egy olyan akciótervet kidolgozni, amely a kitűzött célokat (alacsony hiány, javuló hosszabb távú potenciális növekedés) a lehető legkisebb rövid távú reálgazdasági áldozatok mellett képes megvalósítani. 2010-ben az év közbeni kiigazítás lehetőségeit szűkítette, hogy az év végéhez közeledve a hiánycélok tartásához szükséges megtakarításokra már csak rendkívüli eszközökkel volt lehetőség. Felismerve az egyébként is jelentős keresletszűkével jellemezhető gazdasági környezetet, a kormány prioritása az volt, hogy az egyensúly helyreállítása ne rontsa tovább a keresleti feltételeket, így olyan intézkedéseket helyezett előtérbe, amelyek nem a hitelszűke és a növekvő munkanélküliség által legjobban sújtott háztartásokat, valamint a kis- és középvállalkozásokat érintették.

A költségvetés gyors léptékű stabilizálásával egy időben elkezdődött a gazdaság hosszú távú növekedését akadályozó, rossz ösztönzők megreformálásának folyamata is. A Széll Kálmán Terv néven bejelentett strukturális reformprogram első lépéseként a foglalkoztatás növekedését leginkább akadályozó adók azonnali csökkentésére volt szükség. Az államadósság tartós csökkenése és a gazdasági felzárkózás újbóli beindulása csakis a foglalkoztatási szint trendszerű növelésével érhető el. A 2010 előtti magyar személyijövedelemadó-rendszer messze a legmagasabb terheléssel járó és a legprogresszívebb adórendszer volt a régióban. A munkát terhelő adók mértéke az OECD számításai szerint az EU legmagasabb értékei közé tartozott. A magas adóterhelés, a laza előnyugdíjazási szabályok és a munkapiacról való tartós távolmaradás esetében is indokolatlanul magas pénzügyi juttatások együttesen okozták az európai uniós összevetésben is legalacsonyabbak közé tartozó hazai munkaerő-piaci aktivitási és foglalkoztatási rátát.

A személyi jövedelemadók több lépésben elindított csökkentése és a végeredményben egykulcsossá váló adórendszer bevezetése egyidejűleg egyszerűsítette az adórendszert, és javította a munkavállalás melletti ösztönzőket. Kiegészülve a családi adókedvezményekkel, az új rendszer 2011 és 2013 között mintegy 450 milliárd forinttal emelte meg a lakossági jövedelmeket. Az alacsonyabb jövedelemkategóriákban az adórata emelkedését a minimálbér és az elvárt béremelések kompenzálták, miközben a munkapiac legsérülékenyebb munkavállalói csoportok esetében a Munkahelyvédelmi Akcióterv csökkentette tovább a foglalkoztatás költségeit.

A munkapiac az egyes rétegek számára irreálisan alacsony nyugdíjba vonulás feltételeinek közelítése a nyugdíjazási korcentrumhoz és a segélyezési rendszer racionalizálása, családbarátabbá és igazságosabbá tételében növelte az aktivitást. Az aktivitási ráta a mélypontot jelentő 54 százalékot követően az elmúlt években trendszerűen emelkedett, és aktuálisan már megközelítette az 58 százalékot. Mindez azt jelenti, hogy a munkapiacon megjelenő aktív szereplők száma elérte a 4 millió 400 ezer főt. Természetesen a válságot követően csak rendkívül lassan éledező keresleti környezetben a növekvő munkakínálatot a versenyszféra vállalatai csak részben tudták alkalmazni, és így a foglalkoztatottsági szintet növelni. Ezért az álláskeresők egy részének az időközben elindított és az elmúlt években fokozatosan kiszélesített közmunkaprogramok nyújtottak foglalkoztatási lehetőséget. Eközben az új Munka törvénykönyvének elfogadása a rugalmasabb munkavégzési formák támogatásán keresztül járult hozzá a korábban nemzetközi összevetésben rendkívül alacsony részmunkaidős foglalkoztatási formák fokozatos terjedéséhez.

A beruházások és a foglalkoztatás tartós növelése elképzelhetetlen a beruházások közel felét megvalósító és a foglalkoztatottak mintegy kétharmadát foglalkoztató kis- és középvállalati szektor adóterhelésének csökkentése nélkül. Esetükben a vállalati nyereségadó csökkentése, a kisvállalatokra tervezett új adóformák bevezetése (pl. kiva, kata) és az adminisztrációs terhek mérséklése volt az első lépés a növekedés beindítása felé.

Az adózási rendszer átalakításából adódó pozitív gazdaságösztönző hatások kiaknázásához az így kieső bevételeket további intézkedésekkel

**...a munkapiacon megjelenő
aktív szereplők száma elérte
a 4 millió 400 ezer főt.**

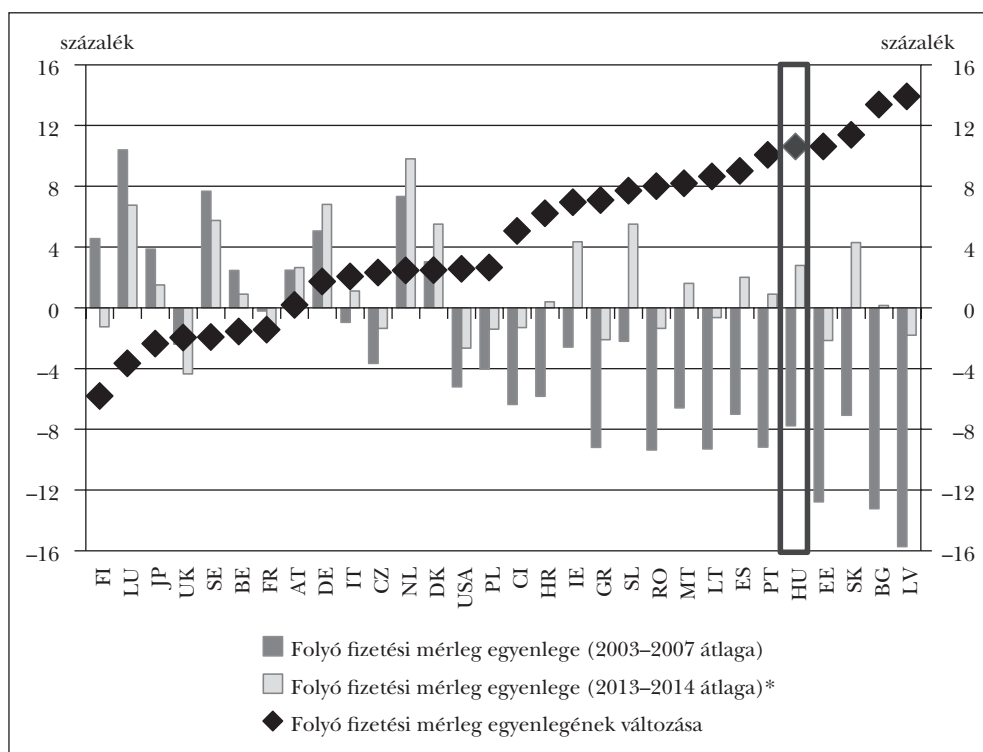
kellott ellensúlyozni. A befektetők által a válságkörnyezetben rendkívül érzékenyen figyelt költségvetésihiány-pálya stabilizálásához – fontos kiadáscsökkentő intézkedések (pl. a közsféra javadalmazási rendszerének átalakítása, költségcsökkentés és hatékonyságnövelés az állami vállalatoknál) mellett – a nyugdíjrendszer reformja és néhány ágazatot terhelő extraadó bevezetése is szükségessé vált. Utóbbiak jellemzően olyan szektorokra lettek kivetve, amelyek a pénzügyi-gazdasági válságot a legegészségesebb állapotban vészték át, így teherviselő képességük relatíve erős volt.

Az intézkedéssorozat eredményeként a költségvetési folyamatokban 2011-től fokozatos trendforduló bontakozott ki. A költségvetés (eredményszemléletű, ún. ESA szerinti) hiánya 2012-ben 2,0 százalékra, míg 2013-ban 2,5 közelébe süllyedt, és mértékadó előrejelzések szerint a következő években is stabilan a 3 százalékos kritériumérték alatt alakul. Elismerve a költségvetési egyensúly javítása érdekében meghozott erőfeszítéseket, 2013 júniusában EU-csatlakozásunk óta első alkalommal Magyarország kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól. Államadósság-rátánk a 2010 közepén mért 85,5 százalékos maximumról az elmúlt év végére 79 százalék közelébe süllyedt. Ezzel Magyarország azon néhány EU-tagállam közé tartozik, melyek a válságot követően mérsékelni tudták az államháztartás eladósodottságának szintjét.

A költségvetés helyzetének stabilizálása a gazdaság külső egyensúlyi pozíciójában is érezhető javulást eredményezett. Míg a válság előtti években a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP arányában folyamatosan 7 és 8 százalék között alakult, addig 2010-ben a rendszerváltást követően első alkalommal szufficitet mutatott, és az elmúlt évben az aktívum megközelítette a 3 százalékot. Ezzel a magyar gazdaság külső egyensúlyi pozíciója Európában az egyik legnagyobb mértékű javulást mutatta. A pozitív folyó fizetési mérleg azt jelenti, hogy a gazdaság működését (nettó) külső forrásbevonás nélkül is képesek vagyunk finanszírozni, azaz növekedésünk külső hittelek helyett egyre inkább belföldi megtakarításokra épül. Természetesen a külső egyensúlyi helyzet javulásának okaként a költségvetés alkalmazkodása mellett a belföldi szereplők (háztartások, vállalatok) megváltozott viselkedését is ki kell emelni. Az adócsökkentés következtében érdemben növekvő lakossági jövedelmek és az óvatosabbá váló fogyasztási viselkedés eredőjeként a háztartások megtakarítási rátája számottevően emelkedett. A magasabb pénzügyeszköz-felhalmozás és a folyamatosan jelentős hitel-

törlesztések következtében a lakosság nettó pénzügyi vagyona 2010 eleje és 2013 vége között több mint 5000 milliárd forinttal bővült. Ráadásul a korábban rendkívül konzervatív – magas arányban készpénzben és bankbetétekben tartott – lakossági pénzügyeszköz-portfólión belül az elmúlt években fokozatosan növekedett a hazai állampapírok részaránya, így a külföldi forrásbevonásnál stabilabb bázist jelentő lakossági megtakarítások egyre nagyobb szerepet kaptak az államháztartás finanszírozásában.

2. ábra: A folyó fizetési mérleg egyenlegének változása Európában és néhány nagy, Európán kívüli fejlett gazdaságban

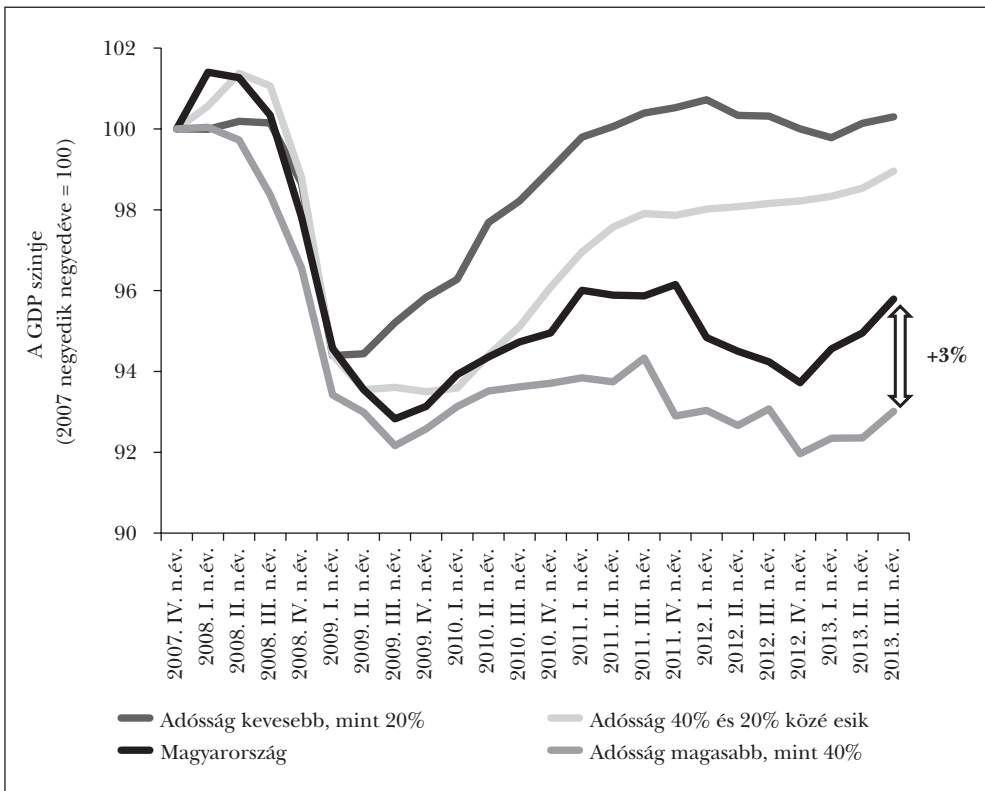


* Forrás: Az Európai Bizottság 2013. téli előrejelzései alapján. A magyar adatok esetében az MNB 2013. decemberi előrejelzéseit használtuk.

Az adósságcsökkentés hosszú távú sikere elképzelhetetlen gazdasági növekedés nélkül, így joggal merül fel a kérdés, hogy mi történt minden ezen időszak alatt a gazdasági kibocsátással. A kormányzati program kritikusan nem is felejtették el rendre felhívni a figyelmet, hogy növekedési ütemünk még az elmúlt években is elmaradt legfontosabb versenytár-

saink, a visegrádi országok dinamikájától. Azonban ismerve a 2008-ban kirobbant gazdasági válság természetét, érdemes áttekinteni, hogy vajon ezen néhány éves időhorizonton összevethető-e a válság előtt súlyos külső és belső eladósodottsággal küzdő magyar gazdaság teljesítménye a válság előtt többnyire egészséges adósságpályát mutató visegrádi országok helyzetével. A válasz egyértelműen nem. A 2008-as válság alapvetően egy adósságválság volt, amely ráadásul szinkronizáltan, több gazdasági régiót egy időben sújtott. A válság következményei különösen azon

3. ábra: A GDP szintje az európai gazdaságokban a válság előtti nettó külső eladósodottság függvényében



Megjegyzés: A GDP 40%-át meghaladó nettó külső adósságállománnyal rendelkező országok: Görögország, Spanyolország, Olaszország, Lettország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság. A GDP 20 és 40%-a közé eső nettó külső adósságállománnyal rendelkező országok: Ausztria, Bulgária, Dánia, Észtország, Horvátország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovénia. A GDP 20%-ánál alacsonyabb nettó külső adósságállománnyal rendelkező országok: Belgium, Csehország, Németország, Finnország, Franciaország, Málta, Szlovákia.

gazdaságokban voltak súlyosak, ahol a növekedés a válság előtti időszakban jelentős mértékben külső eladósodásra épült. Ezen országokban a 2009-es recesszió mélyebb, míg az azt követő kilábalási periódus lassabb és ingatagabb volt, mint a hasonló adósságproblémával nem küzdő országok esetében. Jól példázza a külső adósság központi szerepét az Európai Unió gazdaságainak helyzete. Az EU-n belül a legtöbb gazdaság kibocsátása még jelenleg is elmarad a válság előtti szinttől. A válság előtti szintet csak a korábban fegyelmezett költségvetési viselkedéssel és alacsony külső adóssággal jellemezhető gazdaságok GDP-je éri el. Ezzel szemben a 2000-es években gyors külső eladósodást mutató és így magas külső adósságot felhalmozó gazdaságok (idetartozik Magyarország is) hozzáadott értéke még az elmúlt év végén is közel 7 százalékkal a válság előtti szint alatt volt. Ezen országcsoport teljesítményével összehasonlítva a hazai GDP – döntően a 2010 után mutatott növekedési teljesítménynek köszönhetően – 3 százalékkal magasabb értéket mutat, ami arra utal, hogy a szükségszerű gazdasági alkalmazkodást hazánkban egyértelműen az átlagnál kisebb reálgazdasági költségekkel sikerült elérni.

FORDULAT A MONETÁRIS POLITIKÁBAN

A költségvetési stabilizáció következtében a gazdaság külső és belső egyensúlyi pozíciói látványos javulást mutattak. 2012 közepén, az Európai Központi Bank hathatós közreműködésének köszönhetően az euró-zóna perifériaországaiiban tapasztalt pénzpiaci feszültségek fokozatosan oldódtak. A javuló globális hangulatban a magyar pénzpiaci eszközök iránti befektetői érdeklődés is fokozatosan növekedett. Kockázati feláraink csökkenésnek indultak. Egyre biztosabbá vált, hogy Magyarország külső segítség nélkül, önállóan is képessé vált finanszírozni magát a pénzpiacokról.

A javuló kockázati megítélés és a mérsékelt inflációs kilátások 2012 augusztusára megteremtették a jegybanki alapkamat fokozatos csökkentésének lehetőségét. A Monetáris Tanács külsős tagjai, szűk szavazati többséggel, egy 25 bázispontos vágással elindították az azóta is tartó óvatos kamatcsökkentési ciklust. A költségvetési politikában végrehajtott fordulat a kamatpolitikában is megteremtette a fordulat lehetőségét. A hatósági energia és egyéb közszolgáltatások árainak 2013. évi, több lépcsőben végrehajtott mérséklése („rezsicsökkentés”) következ-

tében az infláció az elmúlt évben több mint 40 éve nem látott alacsony szintre süllyedt. Ráadásul a kilátások az alacsony inflációs környezet tartósabb fennmaradására utalnak. Az alacsony importált árhatások, a reálgazdasági környezet erős árleszorító hatásai és az inflációs várakozások alkalmazkodása hosszabb távon is támogatja az árstabilitást.

**...a Magyar Nemzeti Bank
2013 áprilisában egy célzott
hitelösztönzési programot
hirdetett meg Növekedési
Hitel Program (NHP) néven.**

A fegyelmezett költségvetési politika mellett a kormányzati politika oldaláról érkező közvetlen inflációs hatások is mérsékeltek lehetnek, így a jegybank elsődleges célja, az árstabilitás fenntartása megbízhatóan teljesülhet. Stabílan alacsony inflációs kilátások mellett a kamatpolitikában – több más fejlett gazdaságban

működő jegybank gyakorlatához hasonlóan – megjelenhetett néhány új, a hosszabb távú növekedést támogató eszköz is.

Bár a jegybanki alapkamat csökkenése fokozatosan a hitelkamatok süllyedésében is megjelent, a pénzügyi közvetítők által alkalmazott magas felárak és szigorú nem árjellegű feltételek miatt a gazdaság működése szempontjából meghatározó kis- és középvállalati szektor jelentős része továbbra sem vagy csak nagyon nehezen jutott hitelhez. A monetáris transzmisszió ezen cégek irányába gyakorlatilag nem működött. Figyelembe véve a kkv-k magas reálgazdasági súlyát, a tartós hitelínség a gazdaság potenciális növekedési képességének tartós gyengülésével fenyegetett. A helyzet kezelésére a Magyar Nemzeti Bank 2013 áprilisában egy célzott hitelösztönzési programot hirdetett meg Növekedési Hitel Program (NHP) néven. A program keretében a jegybank rendkívül kedvező áron (0 százalékos kamatozással) első körben 750 milliárd forintnyi forrást biztosított a kereskedelmi bankok számára, amiből maximálisan 2 százalékos kamatszint (és félszázalékos garanciadíj) mellett nyújthattak hiteleket a kis- és közepes méretű vállalatoknak. A 2013 szeptemberében záruló első kör – a hasonló célokkal meghirdetett nemzetközi programokhoz képest – jelentős sikerrel, a rendelkezésre álló források több mint 90 százalékos felhasználásával zárult. A megkötött közel 10 ezer szerződés keretében a hitelek 40 százaléka meglévő hitelek kiváltására, míg a fennmaradó rész új hitelek folyósítása formá-

jában került felhasználásra. A program segítségével az érintett vállalkozások finanszírozási költségei átlagosan több mint 3 százalékponttal csökkentek, és olyan ágazatokban, illetve területi régiókban is bővült a hitelezés, ahol korábban szinte lehetetlen volt hitelhez jutni.

Az inflációs kilátásokat és a program első körének sikereit figyelembe véve a Monetáris Tanács az elmúlt év szeptemberében a hitelösztönzési program folytatása és bővítése mellett döntött. Az idei év végéig meghosszabbított program keretében a kkv-szektor hitelezésére a bankok további 2000 milliárd forintos kamatmentes jegybanki forrást használhatnak fel. A jegybank döntése értelmében a nyújtott hitelek fókuszába még erőteljesebben a produktív, új értéket és ezen keresztül új munkahelyeket teremtő beruházásoknak kell kerülniük. Ennek megfelelően a hitelek 90 százaléka új beruházásokra használható fel. A kkv-k forráshoz jutásának segítése mellett az NHP segíthet az elmúlt években szinte fagyott állapotba zuhanó vállalati hitelezés újraindításában és a kereskedelmi bankok közötti verseny erősítésében. Ez utóbbi jelenségre utal, hogy a programban aktívan tudtak részt venni a korábban mérsékelt hitelezési aktivitást mutató hazai tulajdonú kis és közepes bankok is.

A hitelezési kondíciók javítása mellett a korábban komoly hiányosságokat mutató pénzügyi felügyelet területén is határozott változások zajlottak az elmúlt évben. 2013 végére befejeződött a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének integrációja. Az összeolvadás eredményeként a jegybank erős felügyeleti jogosultságokat kapott, melyekkel a jegybank törvényben megjelölt – pénzügyi stabilitás fenntartását előíró – céljait a korábbiaknál lényegesen hatékonyabban érheti el. Az első eredmények már ezen a téren is kézzelfoghatóak. A pénzügyi rendszer felügyeletéért felelős döntéshozó testület, a Pénzügyi Stabilitási Tanács több esetben is határozott lépésekkel kezelte a rendszerben még éppen csak megjelenő problémákat.

A monetáris politika helyzetét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a globálisan erősödő kockázati étvágy és a sikeres hazai költségvetési stabilizáció eredményeként javuló magyar kockázati megítélés megnyitotta az utat egy óvatos lépésekkel operáló, de határozott kamatcsökkentési ciklus megindításához és véghezviteléhez. A gazdaságban jelentkező alacsony piaci indíttatású árnyomás a kormányzat rezsicsökkentő intézkedéseivel kiegészülve az inflációt tartósan alacsony szintre terelte. Figyelembe véve az elsődleges cél, az árstabilitás megbízható rövid és

hosszabb távú teljesülését, a Magyar Nemzeti Bank több más fejlett jegybank gyakorlatához hasonlóan lehetőséget kapott, hogy az alacsony inflációs környezet elérése mellett a monetáris transzmisszió erősítésével a gazdaság hosszabb távú növekedési potenciálját támogató eszközöket is bevesse. Végezetül érdemes megemlíteni, hogy az alkalmazott jegybanki döntések „mellékhatásaként” az elmúlt év során a Magyar Nemzeti Bank eredménye is fokozatos javulást mutatott. Szemben a 2013-as év eleji 200 milliárd forintot is meghaladó negatív eredményprognózisokkal, az év végi – e tanulmány véglegesítésekor még előzetes – számok szerint a jegybank 2013. évi gazdálkodása tízmilliárdos nagyságrendű többletet mutatott.

ÖSSZEGZÉS – TANULSÁGOK

2014 tavaszára Magyarország egy gazdasági modellváltás időszakának végére ért. A válság végérvényesen bebizonyította, hogy a korábban követett erős külső eladósodásra épülő magyar növekedési modellt egyértelműen újra kellett gondolnunk. Egy fenntartható gazdasági felzárkózáshoz mind a gazdasági ösztönzők, mind a finanszírozási szerkezet esetében fordulatra volt szükség. A válság és más országok tapasztalatai egyértelmű irányokat jelöltek ki.

Mivel a válság előtti sikertelen növekedési modell legfontosabb oka a felelőtlen költségvetési politika volt, ezért első lépésben ezen a területen kellett markáns újításokat felmutatni. A válság következtében általánosan mérsékelt keresleti környezetben a költségvetési stabilizációs intézkedések szerkezetének kialakítása különösen nagy figyelmet igényel. Bár a nemzetközi tapasztalatok szerint a kiadási oldalon végrehajtott kiigazítások bizonyulnak tartósabbnak, azonban a válság időszakában ezek rövid távú reálgazdasági hatása (fiskális multiplikátor) is erősebb, így nagyobb mértékben vetik vissza a gazdasági növekedést.¹ Ennek elkerülése érdekében a kormány olyan módon kívánta mérsékelni az adósságot, amely oldja a potenciális növekedést fékező rossz gazdasági ösztönzőket (növeli a munkapiaci aktivitást és foglalkoztatást), ugyanakkor a kiigazítás rövid távú terhét a nagyobb gazdasági teherviselő képességgel rendelkező gazdasági szereplőkre hárítja. Ezen elvek alkalmazása Magyarország számára a hasonló adósságproblémákkal rendelkező gazdaságokhoz képest kedvezőbb gazdasági teljesítmény elérését tette lehetővé, miközben segített

fenntartani a hosszabb távú strukturális reformok végigviteléhez elengedhetetlen társadalmi támogatottságot.

A költségvetés helyzetének stabilizálása a gazdaság külső egyensúlyi helyzetében is tartós javulást okozott, megszüntetve a magyar gazdaság történetében korábban rendre visszatérő ikerdeficit jelenségét. Az elmúlt években folyamatosan aktívumot mutató folyó fizetési mérleg mellett elindult a gazdaság sérülékenységét meghatározó magas külső adósságunk trendszerű csökkenése. A magyar gazdaság finanszírozásában tartósan és hangsúlyosabban kell a belföldi megtakarításokra támaszkodni. Természetesen a külső források elérése továbbra is meghatározó a magyar gazdaság számára. Ám egyértelművé vált, hogy ennek formája jelentősen meghatározhatja a növekedés fenntarthatóságát. A bankrendszeren keresztül érkező, döntően fogyasztási célú hitelezés komoly stabilitási kockázatok felépüléséhez vezet, így ezek helyett fontos, hogy a jövőben a produktív beruházásokat támogató működőtőke-befektetéseknek jusson nagyobb szerep.

A makrogazdasági finanszírozási szerkezet megváltozása a bankrendszer középtávú stratégiáját is érintheti. A forrásgyűjtésben egyre nagyobb szerep juthat a belföldi megtakarításoknak, így a hitel-betét arány korábbi drasztikus elszállására nem számíthatunk. A hitelek allokálásában nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjanak a produktív beruházások megvalósítására képes vállalkozások, miközben a verseny erősödése a korábbi erőfölényes helyzetek feloldásában segíthet. A rendszerben a korábbiaknál hangsúlyosabb szerephez kell jutnia az erős szabályozói jogkörökkel rendelkező felügyeleti hatóságnak (immár az MNB), mely a túlzott kockázatvállalás megakadályozásával és transzparens viselkedés kikényszerítésével támogatja a pénzügyi közvetítés fenntartható módon történő mélyülését.

A költségvetés helyzetének stabilizálása a monetáris politika mozgásterét is bővítette. Egyrészt a stabil költségvetési kilátások az ország kockázati megítélését is javítják, másrészt a fegyelmezett költségvetés mellett a jövőben kisebb valószínűséggel jelentkehetnek az inflációs pályát számottevően módosító kormányzati intézkedések. Az elmúlt évtized folyamatai a jegybank döntéshozói számára is egyértelmű tapasztalatokkal szolgáltak. A monetáris politika vitele során nem elegendő csak szűken az inflációs célok teljesülésére fókuszálni, hisz alacsony infláció mellett is épülhetnek fel komoly, a gazdaság hosszabb távú fejlődését is romboló

rendszerszintű kockázatok. A jövőben – megőrizve az árstabilitás elsődlegességét – a monetáris politika vitelében a pénzügyi rendszer stabilitását érintő céloknak is hangsúlyosan meg kell jelenniük. Ezzel összhangban a monetáris eszköztárban a hagyományos eszközök mellett mikro- és makroprudenciális eszközöknek is egyre aktívabban jelen kell lenniük.

Végezetül fontos tisztában lennünk a ténnyel, hogy egy-egy ország esetében gazdaságtörténeti léptékben a sikeres felzárkózási periódusok több évtizedes időhorizonton jelentkeznek. Ennek megfelelően a magyar növekedési modellben az elmúlt években végrehajtott változások egy hosszú folyamatnak csak az első, a fenntarthatóságot segítő lépései lehetnek. A költségvetési és monetáris politikai keretek meghatározását követően a hangsúly egyre nagyobb mértékben a rendelkezésünkre álló humán és fizikai erőforrások hatékony felhasználásán, illetve sikeres bővítésén és fejlesztésén múlhat. Ezen területeken jelentkező lehetőségek elemzése azonban már egy következő fejlesztés- vagy épp oktatáspolitikáról írott tanulmány témája lehet.

JEGYZET

- ¹ A jelenséget utólag az IMF egyik tanulmánya is elemzi. A szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy az erős költségvetési megszorítások kevésbé hatékonyak az adósságráta csökkentésére, mert hatásukra a GDP növekedése is lassul. Luc Eyraud–Anke Weber: *The Challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation*. IMF Working Paper, WP/13/67, 2013.

Domokos László

Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék

**Renewed Public Finances,
Renewed State Audit Office**



Összefoglalás

Magyarország polgárai négy évvel ezelőtt úgy döntöttek, hogy az országnak meg kell újulnia. A megújulás egyik kiemelt terepe a közpénzügyek világa, illetve a közpénzügyi kontrollok területe volt, a változtatások kiindulópontja pedig az, hogy a rend értéket teremt. Az intézkedések rendszert alkottak, a cél egy jobban teljesítő, erősebb nemzet és állam megalapozása volt. A magyar gazdaság fenntartható pályára állításához a közpénzek és a nemzeti vagyon legfőbb őreként az Állami Számvevőszék is hozzá tudott járulni.

Summary

Four years ago the citizens of Hungary have decided that the country should be renewed. One of the key terrain of the renewal was the world of public finance and the area of public control. The starting point

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke (elnok@asz.hu).

of the changes was that orderliness creates value. The measures taken were systematic, and the goal was the foundation of a better performing and stronger state and nation. The State Audit Office as the main guardian of public finances and national assets also could contribute to the setting up of the Hungarian economy on a sustainable path.

Hazánk polgárai az évtized elején úgy döntöttek, hogy az országnak meg kell újulnia, a magyar gazdaságnak fenntartható pályára kell állnia. Nem kétséges, hogy a mai Magyarország ezért sok tekintetben más, mint a 2010 előtti: a múlt terhes örökségével szakító, új alkotmányos alapokat tett le az Országgyűlés, közös ügyeinket pedig a mindennapi valósághoz jobban illeszkedő, szigorúbb és következetesebb szabályok szerint intézzük.

Magyarország megújulásának alapja az volt, hogy polgárai felismerték a változtatás szükségességét, és példátlanul nagy felhatalmazást adtak a törvényhozásnak a közösségi együttélés szabályainak újraalkotására. A változások az élet szinte minden területét érintették, de a megújulás egyik kiemelt terepe épp a közpénzügyek világa, illetve a közpénzügyi kontrollok területe lett. Az intézkedések nem öncélúak és véletlenszerűek voltak, hanem rendszert alkottak. A cél egy jobban teljesítő, erősebb nemzet és állam megalapozása volt. Ma már láthatóak az első eredmények, így kijelenthetjük, hogy bár még sok a tennivaló, az irány helyes.

A közpénzügyek megújításának kiemelt jelentősége abból adódott, hogy Magyarország az előző évtized végére újból válságos helyzetbe került. A megelőző években az ország folyamatosan a tervezettnél és az Európai Unióban megengedettnél jóval magasabb államháztartási hiánnyal zárt, az államadósság pedig hat év alatt több mint nyolcezer milliárd forinttal nőtt, miközben a lakosság és a vállalati szektor jelentős része is devizahitel-csapdába került. Az ország pénzügyi talpon maradását csak egy komoly nemzetgazdasági korlátokat jelentő nemzetközi hitelsomag tudta biztosítani, amely a megszorítások kikényszerítésével nemcsak nemzeti szuverenitásunkat kötötte gúzsba, hanem a növekedés és a kilábalás alapjait is elbizonytalanította. A Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Európai Unió által adott 20 milliárd eurós mentőcsomag ugyanakkor mindenki számára látható és egyértelmű módon jelezte: az eddig követett úton nem mehetünk tovább.

Az ország pénzügyi megroppanása láttán be kellett ismerni, hogy a krónikus állami túlköltekezést és az államadósság drasztikus megemelkedését az addig létrehozott, de nem elég erős független intézmények nem tudták megakadályozni. Új megközelítésre, új intézményekre és új szabályokra volt szükség, amelyeket arra építettünk fel, hogy a gazdasági felemelkedés és az adósságcsapdából való kitörés záloga a szigorú takarékoság, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás.

Egyértelműen bebizonyosodott, hogy független, szakszerű és rendszeres ellenőrzés, valamint a közpénzügyi gazdálkodás ethosának megteremtése nélkül nem képzelhető el Magyarország felemelkedése, gazdasági és társadalmi problémáink leküzdése. Az állampénzügyeket kordában kell tartani, ami hatékony és eredményes államháztartási ellenőrzést és kontrollrendszert tételez fel. Ezen célokat szem előtt tartva zajlott le a magyar közpénzügyi rendszer megújítása, amelynek egyik kiemelt és stratégiai eleme volt a közpénzügyi kontrollok rendszerének megerősítése.

AZ ALAPTÖRVÉNY A KÖZPÉNZÜGYI MEGÚJULÁS ALAPJA

Magyarország közpénzügyi megújulása a 2011 tavaszán elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényen nyugszik, amely több kifejezetten szigorú, a felelős gazdálkodást szolgáló előírást is tartalmaz. Ilyen például, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, és mindaddig, amíg az államadósság magasabb ennél az értéknél, az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. A fenti szabályoktól csak nagyon kivételes esetben lehet eltérni, ami jól mutatja, hogy Magyarországon az adósság csökkentése a legfőbb gazdaságpolitikai prioritássá vált.

Az Alaptörvény kimondja, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Alkotmányos szinten rögzítésre került az is, hogy az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával

tizenkét évre választja meg, illetve hogy az ÁSZ elnöke az intézmény tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény fontos újdonsága, hogy az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státust ad a Költségvetési Tanácsnak, melynek fő feladata az alkotmányos adósságszabály érvényesítése. Az adósságállomány leszorítása érdekében a Költségvetési Tanács vétójoggal rendelkezik, aminek az a célja, hogy az Alaptörvény adóssággal kapcsolatos előírása semmilyen esetben ne sérülhessen, illetve hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el az Országgyűlésben a végszavazásig.

ALKOTMÁNYOS MŰKÖDÉS, KÖVETKEZMÉNYEKEL JÁRÓ ELLENŐRZÉSEK

A közpénzügyi rendszer új alapokra helyezése az érintett intézmények megújítását is jelentette. Az Állami Számvevőszék esetében ennek első lépése az alkotmányos működés helyreállítása volt. Az intézmény korábbi elnökének megbízatása 2009. december 9-én lejárt, azaz a Számvevőszék – amely ekkor az alkotmányos előírásokkal ellentétben immár nyolcadik éve alelnök nélkül működött – országgyűlési döntés hiányában 2010 júliusáig teljes jogkörű választott vezető nélkül maradt.

A választott vezetők hiánya alkotmányos és működési kockázatot hordozott, hiszen a szervezet munkájának irányításáért az elnök a felelős, neki kell gondoskodnia a jogszabályokban rögzített szervezeti kötelezettségek teljesítéséről, az ellenőrzési terv jóváhagyásáról és megvalósításáról, a jelentések Országgyűlés elé terjesztéséről és nyilvánosságáról. Fontos, az intézmény szakmai-szervezeti fejlődését meghatározó döntések maradtak el, és az Állami Számvevőszék feletti országgyűlési kontroll sem érvényesülhetett maradéktalanul, hisz nem volt, aki felszólalhatott volna az intézmény nevében a választott képviselők előtt. Ha ez az állapot hosszabb ideig állt volna fenn, akkor a szervezet érdemi működése került volna veszélybe, ugyanis az elnök – helyettesítő jogkörben az alelnök – által jóváhagyható ellenőrzési terv nélkül az Állami Számvevőszék nem teljesíthette volna alkotmányos és egyéb törvényi kötelezettségeit.

Az Országgyűlés 2010 júniusában meghatározó döntést hozott az Állami Számvevőszék működése és irányítása szempontjából. Az új szám-

vevőszéki elnök és alelnök megválasztásával, illetve július 5-én történt hivatalba lépésével a számvevőszéki vezetés hosszabb idő után újra az alkotmányos előírásoknak megfelelően tudott működni.

A független és eredményes számvevőszéki tevékenység kulcsfontosságú eleme Magyarország demokratikus államrendszerének. Ennek elismerését mutatja, hogy az Állami Számvevőszék államszervezetben kijelölt helyét és szerepét az Alaptörvény rögzíti, valamint hogy a számvevőszéki törvény az első sarkalatos törvény volt, amelyet az alkotmányos alapok lerakása után elfogadott az Országgyűlés. A 2011. július 1-jétől hatályos új szabályozási keret azt a célt szolgálja, hogy a Számvevőszék eredményesebben működjön, és hatékonyan tudjon fellépni az adófizetők pénzének és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az új számvevőszéki törvény értelmében a Számvevőszéknek minden közpénzköltésre joga van rátekinteni, de természetesen nem az ÁSZ az államháztartás ellenőrzésének egyetlen szerve. A közpénzügyek ellenőrzését Magyarországon továbbra is egy összehangolt, egymásra épülő elemekből álló rendszer biztosítja, melynek három pillére a külső ellenőrzés, a kormányzati ellenőrzés, illetve az egyes intézmények belső kontrollrendszere.

Az új ÁSZ-törvény megalkotása új időszámítás kezdetét jelentette. A törvény több mint húszéves számvevőszéki működés tapasztalataira építkezve és a nemzetközi szervezetek ajánlásaival összhangban született meg. Az új törvény alapvetően négy területen hozott megújulást: a számvevőszéki jogosítványok, a függetlenségi garanciák és az átláthatóság területén, illetve a jó kormányzás (good governance) előmozdítását előíró cél megfogalmazása kapcsán. Továbbra is megmaradt a hivatali típusú számvevőszéki jelleg, de az új előírások a régebbi megengedő szabályokkal szemben konkrét cselekvést előíró rendelkezéseket tartalmaznak, szoros határidőket rendelve azokhoz. Az erősebb jogosítványok azt szolgálják, hogy ellenőrzéseink ne maradhassanak következmények nélkül. Míg korábban az ellenőrzött szervezeten múlt, készít-e a feltárt hiányosságok megszüntetésére vonatkozó intézkedési tervet, vagy sem, addig az új törvényi rendelkezés ennek kötelezettségét írja elő. Az előírás

**...hatékonyan tudjon fellépni
az adófizetők pénzének
és a nemzet vagyonának
védelme érdekében.**

hatálybalépésétől kezdve a Számvevőszék a részére megküldött intézkedési terveket felülvizsgálja, értékeli abból a szempontból, hogy valóban alkalmasak-e a jelzett hiányosságok megszüntetésére, illetve szükség esetén kiegészítésre visszaküldi azokat. A törvény azt is kimondja, hogy az Állami Számvevőszék minden jelentése nyilvános. A jelentések teljes nyilvánossága fontos lépés, 1989 és 2011 között ugyanis számos olyan jelentés készült az ÁSZ-nál, amit nem ismerhetett meg a nyilvánosság, különös tekintettel az önkormányzati szektort érintő ellenőrzésekre. Mindez visszaélésekre adott lehetőséget, hiszen egy nem mindenki számára ismert jelentésből könnyen lehetett szemezgetni, csak bizonyos megállapításokat ismertetni, az esetleges kritikákat pedig elhallgatni. Az új törvény világos célt adott az ÁSZ tevékenységének irányához, érvényesítve az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) több mint egy évtizede megalkotott ajánlását.

A fentiek alapján nem túlzás azt állítani, hogy az Alaptörvény és az új számvevőszéki törvény véget vetett a következmények nélküli ellenőrzések időszakának. Immár a számvevőszéki jelentések mindegyikéhez konkrét intézkedéseket előíró terv készül. Ez komoly fejlődés, hisz az ÁSZ-törvény hatálybalépése előtt a számvevőszéki javaslatok alig több mint felének volt konkrét intézkedésben tetten érhető következménye, azaz a megállapítások jelentős része nem hasznosulhatott a mindennapok gyakorlatában, és nem tudta maradéktalanul elősegíteni a jól irányított állam kialakítását.

A TÖRVÉNYI FELHATALMAZÁSHOZ ILLESZKEDŐ SZERVEZET ÉS MŰKÖDÉS

Az új jogszabályi környezet kialakítása jelentős előrelépés volt, de az új kereteket az Állami Számvevőszék megújított működésének kellett kitöltenie. Ezt szolgálta, hogy a Számvevőszék 2010 végére elkészítette középtávú stratégiáját, amely a szervezet küldetéséként rögzíti, hogy az ÁSZ szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”.

Megújult kötelezettségeinket és jogosítványainkat csak azok ellátásához igazított szervezettel teljesíthetjük jó színvonalon. Legfontosabb szervezetfejlesztési célunk ezért az ellátandó feladatainkkal összhang-

ban álló, optimális szervezeti felépítés kialakítása volt. Az elmúlt években hozott szervezeti, szabályozási és munkaszervezési intézkedéseink ennek érdekében születtek.

Az átalakítás az eredményes és hatékony munkavégzés biztosítását, illetve a teljesítmény középpontba állítását szolgálta. Javítottuk alaptevékenységünk minőségét, a szervezet külső-belső reagálóképességét, kialakítottuk a projektszerű munkavégzést, a minőségirányított működés jegyében kontrolling- és monitoringrendszert vezettünk be a belső folyamatok követésére. Az ÁSZ a korábbi hierarchikus rendszerrel szemben egy rugalmas, hozzáadott értéket teremtő, rendszerezett folyamatokon alapuló szervezetté vált. A szervezeti változtatások az „értékmegőrző megújítás” elvének szem előtt tartásával, az eddig felhalmozott tudás megőrzésével mentek végbe. Az átalakítások abból indultak ki, hogy az intézménynek képesnek kell lennie a gyors alkalmazkodásra, a kreatív és újszerű megoldások keresésére és a változásokra, azaz öntanuló szervezetté kell válnia. Célunk volt egy korábbinál hatékonyabb, takarékosabb szervezet kialakítása is, ezért jelentősen csökkent a szervezeti egységek száma, a vezetői szintek racionalizálásra kerültek.

Az új szervezeti és működési keretek biztosítják, hogy a Számvevőszék rendszerszemléletű, holisztikus megközelítésű, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végezhesen. Ezzel a megközelítéssel eredményesen tárhatók fel a rendszerhibák, ami az Állami Számvevőszék egyik legfontosabb feladata, küldetése. A Számvevőszék módszertana a nemzetközi standardokat irányadónak tekintve lett kialakítva, és bevezetésre kerültek a hatékony munkát megalapozó, több helyszínen, de ugyanazon program alapján lefolytatott témacsoportos ellenőrzések is. A kockázatalapú kiválasztás révén az ÁSZ ott ellenőriz, ahol arra a legnagyobb szükség van. A nemzetközi standardokat követve a Számvevőszék egy kiemelkedően átlátható szervezetté vált, azon túl ugyanis, hogy minden számvevőszéki jelentés nyilvános és letölthető, az ÁSZ Hírportál segítségével a jelentéskészítés folyamata és a számvevőszéki munka egésze is nyomon követhető.

Az Állami Számvevőszék, mint a közpénzek és a közvagyon legfőbb ellenőre, arra törekszik, hogy jó példát mutasson a közszféra egésze számára, és ezáltal egyfajta „mintaszervezetként” működjön. Ennek része az átlátható és elszámoltatható, illetve gazdaságos, hatékony és eredményes működés, a transzparencia biztosítása, az integritás érvényesítése. Az Állami Számvevőszék alkalmazza a jó kormányzás elveit, azokkal össz-

hangban és elfogadott etikai alapelvei szerint működik, illetve saját példáján keresztül is támogatja az integritási kultúra elterjedését.

A SZÁMVEVŐSZÉKI MUNKA TÁRSADALMI HASZNOT HOZ

A közsféra ellenőrzése, különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésre, képes az állampolgárok mindennapi életét jobbra tevő változások elindítására. Az állami szervek számvevőszéki ellenőrzései megerősítik a társadalmi bizalmat, elősegítik az adófizetői érdekek védelmét és érvényesülését. Az Állami Számvevőszék munkájával ehhez kapcsolódóan hozzájárul a közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának megerősítéséhez – ezáltal pedig a polgárok életminőségének, jólétének emelkedéséhez.

Meggyőződésünk szerint az Állami Számvevőszék – mint közpénzből finanszírozott intézmény – végső célja nem is lehet más, mint a számvevőszéki munka társadalmi hasznosulása, a társadalmi szintű hozzáadott érték teremtése. Jól mutatja elköteleződésünket, hogy még tavaly hivatalos ellenőrzés-módszertani dokumentumaink közé emeltük a számvevőszéki munka hasznosulásának alapelveit, ami a számvevőszékek nemzetközi szervezete, az INTOSAI 2013. októberi pekingi kongresszusán elfogadott ISSAI 12-es hivatalos standardot irányadónak tekintve készült. Korábban csak örültünk, ha munkánk hasznosulni tudott, most azonban már aktívan teszünk is ezért: a számvevőszéki munka hasznosulásának elősegítése az Állami Számvevőszéknél tudatosan tervezett és „célra tartott” tevékenységgé vált.

A számvevőszéki törvény hivatali típusú intézményként határozza meg az Állami Számvevőszéket, amely ennek megfelelően nem hatóság és nem bíróság, azaz kötelező érvényű határozatot és ítéletet nem hoz, szankcionálási joga nincs. Munkánk ezért az intézkedéseken túl áttételesen, közvetítőkön keresztül fejt ki hatását, így az Állami Számvevőszék fontos partnerként tekint a törvényhozáson túl a tudományos közéletre, a médiára és a nyilvánosságra is.

A hasznosulási szemlélet a számvevőszéki munka egészét áthatja. Munkánk hasznosulásának alapja az új ÁSZ-törvényben szereplő, már említett intézkedési kötelelem, mely szerint minden számvevőszéki megállapításra konkrét intézkedéseket előíró intézkedési tervnek kell születnie. Jelentéseinkben 2012-ben 1117 intézkedési kötelelemmel járó javaslatot fogal-

maztunk meg. 2013-ban már csaknem kétezer javaslatot tettünk, azaz az ÁSZ ennyi szálon indította el a magyar közpénzügyek megújítását.

A számvevőszéki jelentések hasznosulásának kiemelt terepe a törvényhozás, így az ÁSZ intenzív és szoros együttműködésre törekszik az Országgyűléssel és bizottságaival. A képviselők munkájának támogatása a Számvevőszék fontos célja, és munkánk elismerése, hogy megállapításainkat politikai hovatartozástól függetlenül igazodási pontnak tekintik a választott képviselők. Mindez illeszkedik ahhoz a stratégiai alapvetésünkhöz, miszerint egy modern, a kor kihívásainak megfelelő ellenőrző szervnek nemcsak a hibákra kell rámutatnia, hanem támogatnia kell a kijelölt irány követését is. Ezt támasztja alá, hogy az Állami Számvevőszék a jelentéseken túl elemzéseket és tanulmányokat is készíthet, illetve elemzések és tanulmányok rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában. A számvevőszéki munka hasznosulását jelenti, hogy az ellenőrzési tapasztalatok évről évre visszaköszönnek számos törvényben, illetve hogy immár kormányrendelet rögzíti a Számvevőszéknek az egész magyar közpénzügyi rendszerre kiható kezdeményezését, miszerint a valódi átláthatóság és elszámoltathatóság érdekében el kell kezdeni az államszámviteli rendszer eredmény szemléletű átalakítását.

AZ ADÓSSÁGSZABÁLY, MINT AZ ÁSZ MUNKÁJÁNAK IRÁNYTŰJE

Miután munkánk kiindulópontja az Alaptörvény és a számvevőszéki törvény, így minden ellenőrzésünk, elemzésünk és tanácsadásunk levezethető ezekből a jogszabályokból. Az Állami Számvevőszék jogkövető intézmény, így természetesen minden vonatkozó szabályozást betart, de mégis van egy olyan előírás, amely kiemelkedik az intézményt érintő szabályozásból: ez pedig az Alaptörvényben szereplő államadósság-csökkentési kötelelem. Az államadósság-csökkentés alkotmányos előírásának figyelembevételével határozzuk meg ellenőrzési tervünket, ez az egyik fókuszpontja számos ellenőrzésünknek és elemzésünknek is, és ennek elérése érdekében teszünk javaslatokat, illetve látunk el tanácsadói feladatokat is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az adósságszabály az Állami Számvevőszék mindennapi munkájának egyfajta iránytűje – így alkalmas arra is, hogy ebből kiindulva áttekintsük az utóbbi négy év csaknem ötszáz ellenőrzést és elemzést, tanulmányt lefedő számvevőszéki tevékenységét.

A fentiekből adódóan az Állami Számvevőszék mindenekelőtt a közszféra azon szervezeteire és területeire fordít kiemelt figyelmet, amelyek tevékenysége jelentős mértékben hat a nemzeti össztermékhez viszonyított államadósság szintjére. Munkánk nagy része magához az államadóssághoz kötődik, de vannak olyan jelentéseink, elemzéseink is, amelyek a gazdasági növekedés területére koncentrálnak, és az államadósság „kinövését” támogatják.

Az adósság szabály tekintetében is kiemelt terület a központi költségvetés, melyre az Állami Számvevőszéknek egész évben rálátása van. Stratégiai és jogszabályban előírt kötelező feladatunk, hogy a költségvetés tervezetét és ehhez kapcsolódva az államadósság számbavételének teljeskörűségét és tervezésének megalapozottságát az Országgyűlés elé való benyújtás előtt véleményezzük, illetve az előző évi költségvetés végrehajtását, a zárszámadást ellenőrizzük. Ez a két munka adja minden évben a Számvevőszék legnagyobb ellenőrzési témáját – a zárszámadás esetében hónapokon át több mint száz számvevő csak ezen a jelentésen dolgozik –, amit az is indokol, hogy a költségvetés előkészítésének véleményezése és végrehajtásának ellenőrzése lehetőséget teremt a közpénzügyek szinte egészének átfogó és rendszerszerű áttekintésére.

Az adósság szabályból adódó ellenőrzési feladatunk az államadósság kezelésének ellenőrzése. Ezt a területet az ÁSZ korábban ötévente célzott ellenőrzés keretében vizsgálta. 2012-ben megjelent jelentésünk újítása az volt, hogy már nemcsak a központi alrendszer adósságának ellenőrzésére terjedt ki, hanem az önkormányzati alrendszerben és az egyéb kormányzati szervek körében keletkezett adósságokra is. Fontos hozzáadott értéket jelentett az is, hogy ez a jelentésünk mutatott rá arra, hogy az államadósság-kezelés igénye nem indokolta az IMF-hitel első részletének gyors lehívását 2008 novemberében, és a hitel devizatartalékban tartása csaknem 19 milliárd forint költséget jelentett mindössze fél év alatt.

FÓKUSZBAN AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Az államadósság növekedéséhez az önkormányzatok és a többségi állami, önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok eladósodása is hozzájárul. Ezért 2010 óta az Állami Számvevőszék nagy súlyt fektet az önkormányzatok ellenőrzésére. Az önkormányzatokat érintő számvevőszéki ellenőrzések egy rendszerbe illeszkednek. A kiemelkedő pénz-

ügyi kockázatok és sérülékenység miatt elsőként 2011-ben a kiválasztott önkormányzatok pénzügyi folyamatait, majd pedig ehhez kapcsolódva vagyoni helyzetét, illetve a belső kontrollrendszert kezdtük el ellenőrizni. Ez a három ellenőrzési fókusz együtt alkot egy egészet. A megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszerrel jelentősen csökkenthetők a kockázatok, és ez az alapfeltétele a közpénzek, a közvagyon szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználásának. Ehhez a rendszerhez kapcsolódnak, ezt egészítik ki a nemzetiségi önkormányzatokat, a többségi önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságokat érintő ellenőrzéseink is.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetére vonatkozó ellenőrzéseink komoly társadalmi hozzáadott értéket teremtettek: az önkormányzati eladósodottság súlyos problémáinak tényszerű feltárása hozzájárult ahhoz, hogy az önkormányzati adósságok állam általi átvállalására sor került, illetve munkánk hasznosulását jelentette az is, hogy a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeit megteremtő új önkormányzati törvényben visszaköszönnek a javaslataink, felvetéseink. A fenntarthatóság irányába tett lépés, hogy megszűnt az a helyzet, amelyben az önkormányzatok túl voltak terhelve részlegesen finanszírozott közfeladatokkal, illetve immár az önkormányzatok esetében sincs lehetőség korlátlan hitelfelvételre.

A hitelek korlátozása azonban még önmagában nem kényszeríti ki az egyensúlyt. Ellenőrzéseink során is gyakran tapasztaltuk, hogy az eladósodás a szállítói tartozások növekedésében ölt testet. Következésképpen az egyensúly újbóli megbomlását csak akkor lehet elkerülni, ha az önkormányzatok gazdálkodásának színvonala emelkedik. Ezért az ÁSZ önkormányzati ellenőrzéseit egyre inkább a belső kontrollrendszer kiépítésére és működésére, valamint a vagyongazdálkodásra koncentrálja.

Alapvetésünk szerint a jó működés alapja a rend. Amíg nincs rend, addig esély sincs a hibás folyamatok korrigálására, a hatékonyság, az eredményesség javítására. Ezért tartjuk kiemelten fontosnak a megfelelő szabályozottságot és a szabályos működést az önkormányzatok esetében is. Meggyőződésünk szerint minden közpénzfelhasználóval szemben, a jó színvonalú vezetés felé, alapelvárás a jogszabályoknak megfelelő gazdálkodás. A belső szabályzatok és kontrollrendszer pedig hangsúlyos szerepet játszanak a kockázatok megelőzésében, feltárásában és az ellenálló képesség növelésében, azaz az integritásalapú közigazgatás megalapozásában. 2014 januárjáig két program alapján 63 belső kont-

rollról szóló jelentést készítettünk el és hoztunk nyilvánosságra, további 39 település esetében pedig folyamatban van az ellenőrzés. Az ellenőrzött önkormányzatokat kockázatalapon választottuk ki, az ellenőrzések által nyert kép tehát nem általánosítható – arra ugyanakkor alkalmassak ezek a jelentések, hogy be tudjuk azonosítani a kritikus pontokat,

**...ahol nincs kontroll,
ott komoly hiányosságok
halmozódhatnak fel.**

a legmeghatározóbb kockázatok. Ez azért fontos, mert ha nem tudjuk, hol a baj, nem is tudunk megfelelő gyógymódot találni a kezelésére. Összességében az volt ellenőrzéseink tapasztalata, hogy a belső kontrollrendszer kialakításának hiányosságai magas

kockázatot jelentenek a feladatok végrehajtásában. A kulcskontrollok, azaz a szakmai teljesítésigazolás és az utalványok ellenjegyzése a vizsgált önkormányzatoknál nem működtek megfelelően, a belső ellenőrzés pedig nem tárta fel a belső kontrollrendszer kialakításának, valamint a belső kontrollok működésének hiányosságait.

A magyarországi nemzetiségek önkormányzati képviselete egy hosszú múltra visszatekintő, a kisebbségeknek széles körű lehetőségeket biztosító, nemzetközileg szinte példátlan intézményrendszer. A nemzetiségi önkormányzatok helyzete, támogatása mind hazai, mind európai uniós szinten kiemelt figyelmet kap napjainkban. Fontos közérdek fűződik ezért az erre a területre szánt és fordított adófizetői pénzekkel való gazdálkodás szabályosságának ellenőrzéséhez. Az ÁSZ 2013-ban több mint 150 nemzetiségi önkormányzati ellenőrzést folytatott le, illetve kezdett el. A korábban soha nem ellenőrzött nemzetiségi önkormányzatoknál szerzett számvevőszéki tapasztalatok rámutattak, hogy ahol nincs kontroll, ott komoly hiányosságok halmozódhatnak fel: szinte minden ellenőrzött nemzetiségi önkormányzatnál a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő önkormányzati együttműködési megállapodást és szabályzatokat találtunk, valamint jellemző volt az összeférhetetlenségi szabályok megsértése, a jogszabályban előírt kötelező feladatok ellátásának elmulasztása, miközben a pénzügyi kulcskontrollok gyakorlatilag nem működtek.

Törvényben rögzített tanácsadói funkciójához kapcsolódva az ÁSZ évek óta tart olyan „jó gyakorlat” szemináriumokat, ahol megosztja a

követendő példákat, melyekkel önkormányzati és egyéb ellenőrzései során találkozott. Ennek egyfajta továbbfejlesztése volt, hogy 2013-ban a Számvevőszék a kormányhivatalokkal és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal közösen a fővárost és a 19 megyét lefedő szemináriumsorozatot rendezett az önkormányzati ellenőrzések tapasztalatainak bemutatására, majd pedig ezen tapasztalatokról 2014 januárjában mind a 3177 települési önkormányzat polgármesterét és jegyzőjét elektronikus levélben értesítette az ÁSZ elnöke.

Ki kell emelni, hogy az Állami Számvevőszék tapasztalatai szerint az önkormányzati ellenőrzések során jellemző a Számvevőszékkel való támogató együttműködés, a hibák minél gyorsabb kijavítására való törekvés. Jól mutatja az önkormányzatok pozitív hozzáállását, hogy a Számvevőszék által feltárt hiányosságok kiküszöbölésére sokszor az ellenőrzési folyamat alatt számos korrigáló intézkedés végrehajtására sor kerül – azaz már az ellenőrzési jelentés hivatalos megjelenése előtt javul az önkormányzatok működési és gazdálkodási minősége.

REZSICSÖKKENTÉS ÉS KÖZPÉNZÜGYEK

Az ÁSZ megalakulása óta rendszeresen ellenőrzi az állam vagyongazdálkodását, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jog gyakorlását, de 2011 óta lehetőségünk van a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzésére is. Fokozott figyelmünk egyik oka az, hogy e társaságok nyílt vagy rejtett – készfizetőkezesesség- vagy más garanciavállalással, illetve az állóeszközök megújításának elmulasztásával történő – eladósodása előbb-utóbb hozzáadódik az államadóssághoz, azaz az adósságszabály szempontjából is releváns területről van szó. Az önkormányzati és állami többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok kiemelt ellenőrzései mellett szól az is, hogy ezekkel az ellenőrzésekkel megalapozottabbá tehető a közszolgáltatások rezsicsökkentése is.

Az önkormányzati cégek vizsgálata a közlekedési vállalatoknál indult. 2011-ben a BKV-t, 2013-ban a debreceni, a miskolci és a szegedi helyi tömegközlekedési vállalatot ellenőrizte az ÁSZ. A számvevők ezt követően a színházakat, a hulladékkezelést és a víziközmű-vállalatokat ellenőrzik, illetve tervezzük a távhőcégek ellenőrzését is. Ez a felsorolás is mutatja, hogy figyelmünk jelentős része irányul a rezsicsökkentésben érintett cégekre, szektorokra. Jogosan felmerül a kérdés, hogy mi a célunk

ezekkel az ellenőrzésekkel? Egyrésztől az, hogy az Állami Számvevőszék ténylegesen rajta tudja tartani a szemét a nemzet vagyonán. Naivitás és hiba lenne azt hinni, hogy az önkormányzati és állami cégekre való rálátás nélkül el tudjuk látni a nemzeti vagyon ellenőrzésére vonatkozó törvényi feladatunkat. Másrésztől az indokolja az ÁSZ kiemelt figyelmét, hogy a vagyongazdálkodás, azaz a vagyon nyilvántartása, pótlása alapjaiban határozza meg a közszolgáltatások fenntarthatóságát. Ha a vagyont rosszul kezelik, akkor idővel attól kell tartanunk, hogy nem tudjuk felkapcsolni a villanyt, hiába várunk a buszmegállóban, és hidegek maradnak a radiátorok. A szolgáltatás minősége mellett természetesen figyelniük kell a közüzemi szolgáltatások árképzésére is. Magyar polgárok tömegei ugyanis minden hónapban akár heteket is csak azért dolgoznak, hogy ki tudják fizetni a rezsijüket – azaz ne fázzanak, ne kelljen sötétben élniük, elvigyék a szemeteszsákjaikat, és el tudjanak jutni a munkahelyükre.

Ellenőrzéseink során azt tapasztaltuk, hogy sok közszolgáltatást is nyújtó vállalat nem rendelkezett megbízható önköltség-számítási szabállyal – például nem volt kizárható a közszolgáltatási és a vállalkozási tevékenységek keresztfinanszírozása, közgazdaságilag kevésbé megalapozott amortizációs kulcsokat alkalmaztak –, holott ennek hiányában nem lehet megállapítani, hogy hol van az ésszerű határa a közszolgáltatás árának. Miért fontos ez a megállapítás? Mindenekelőtt azért, mert mutatja, hogy a rezsik elsősorban közgazdasági és hatékonysági kérdés. Alapvető nemzeti érdek, hogy rá kell szorítani a közszolgáltató vállalatokat, illetve azok fenntartóit, teremtsenek rendet, azaz biztosítsák az elszámoltathatóságot a saját házuk táján. Ez a rend teremtheti meg ugyanis az ár megállapíthatóságának alapjait. A fair és megalapozott árdöntésekhez meg kell követelni a pontos elszámolást, annak ellenőrzését. Alapkövetelmény, hogy el kell különíteni a vállalkozói és a közszolgáltatói tevékenységet, a megrendelői és a szolgáltatói funkciót. Nem kétséges, hogy a fair ármegállapítás magasabb számviteli-gazdálkodási kultúrát, fejlettebb elszámolási rendszert feltételez, de a jó kormányzás azt jelenti, hogy ennek megteremtése érdekében is lépéseket teszünk. A rezsik csökkentése gondosabb elszámolásra ösztönzi a megrendelőket, és alaposabb számadásra a vállalatokat.

Sokan elfelejtik, hogy a közüzemi szolgáltatók monopóliumok, ezért a megrendelő önkormányzatok és a fogyasztók is kiszolgáltatók hely-

zetben vannak velük szemben. Ezt azért kell kiemelni, mert rámutat az ellenőrzés jelentőségére, a fogyasztóvédelmi megközelítés létjogosultságára. A Számvevőszék számára nem a számonkérés az elsődleges cél, hanem egy jobb közszolgáltatást nyújtó, jobb közpénzügyi rendszer, ahol átláthatóak az árviszonyok.

AZ ADÓBEVÉTELEK ÉS A MONETÁRIS POLITIKA KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSA

Az államadósság keletkezése szempontjából meghatározó tényező, hogy az állam mennyire képes az adóbevételeket begyűjteni. Következésképpen az Állami Számvevőszéknek ezt a tevékenységet is rendszeresen ellenőriznie kell – és ez így is történik. A költségvetési véleményezésen és a zárszámadás ellenőrzésén túl célzott ellenőrzések is rendszeresen történnek ezzel a területtel kapcsolatban. Jól érzékelteti az adóbevételek befolyásának és beszedésének számvevőszéki jelentőségét, hogy az elmúlt 10 évben összesen 23 ellenőrzésünk érintette az adóhivatalt. Zárszámadási jelentéseink évről évre rámutattak, hogy az adóhivatal ezermilliárd forintos nagyságrendben tart nyilván be nem fizetett adóhátralékokat, így 2014 első félévében elindítjuk a hátralékkezelésre, valamint a kiemelt adózói körben végzett adóztatási és ellenőrzési tevékenységre fókuszáló ellenőrzésünket is.

Az államadósság mérséklését veszélyeztető tényezők szisztematikus feltárása során figyeltünk fel arra, hogy a monetáris politikának is vannak költségvetési kockázatai, mivel ha a monetáris politika megvalósítása az MNB-nek veszteséget okoz, akkor azt a központi költségvetésnek kell megtérítenie. Ez nem egy elméleti veszély, hiszen a jegybank korábbi vezetése alatt olyan prognózisok is napvilágot láttak, amelyek 100 milliárd forintos nagyságrendű költségvetési fizetési kötelezettséget jeleztek előre a jegybank várható veszteségei miatt – ez az összeg nemcsak önmagában hatalmas, hanem az európai uniós deficitcél tartását is alapjaiban tudja befolyásolni, így kiemelt figyelmet érdemel.

Az Állami Számvevőszéknek nincs joga a monetáris politika ellenőrzésére, ugyanakkor joga van az MNB gazdálkodásának ellenőrzésére, illetve közpénzügyi elemzések és tanulmányok készítésére akár a jegybanki tevékenységeket érintően is. Ezért az ÁSZ a jegybanki éves ellenőrzésén túl 2013 elején tanulmányt jelentetett meg a monetáris politika költségvetési

kockázatairól, amely nemzetközi összehasonlítások alapján releváns kérdéseket vetett fel. Ilyen kérdés volt például, hogy miképp tudna a Magyar Nemzeti Bank úgy is eredményes monetáris politikát folytatni, hogy közben a költségvetési szempontokra is tekintettel legyen, illetve a monetáris eszközök alkalmazásánál nem lehetne-e a kamatköltségeket mérséklő eszközöket alkalmazni, követve a többi európai jegybank által alkalmazott megoldásokat. Felvetettük azt is, hogy érdemes lenne megvizsgálni, miként lehetne az államadósság finanszírozását szolgáló eszközök és a monetáris politikai eszközök alkalmazását jobban összehangolni a költségek optimalizálása érdekében, illetve a devizatartalékok jelenlegi, biztonságos nagyságrendje mellett miképp lenne lehetséges a nemzetgazdasági szintű költségtakarékosság szempontjainak erősebb prioritást adni az államadósságot finanszírozó döntések meghozatalakor. Munkánk hasznosulásának tekintjük, hogy az MNB 2013 tavaszán hivatalba lépett új vezetése olyan új monetáris politika mellett tette le a voksát, amely figyelembe veszi az ÁSZ tanulmányában megfogalmazottakat is.

Ugyancsak munkánk hasznosulását jelentette, hogy az MNB mindennapi működése takarékosabbá és hatékonyabbá vált. Ez mindenekelőtt az új jegybanki vezetés gyors és határozott fellépésének következménye, amely révén az előző MNB-vezetés alatti 1 milliárd forintos prémium- és bónuszalap 25 százalékkal csökkent, illetve döntés született az üzemeltetési területet érintő 20 százalékos költségcsökkentésről is. Meg kell említeni azt is, hogy már az MNB előző vezetése is intézkedni volt kénytelen az ÁSZ ellenőrzési megállapításaira vonatkozóan – többek között azzal kapcsolatban is, hogy a jegybank 2008 és 2010 között a hitelintézeti törvény előírását megszegve adott át banktitoknak minősülő adatokat az IMF-nek a már említett 20 milliárd eurós hitelszerződés aláírása és szentesítése után.

VERSENYKÉPESSÉG, BERUHÁZÁSOK ÉS PIACSZERVEZÉS

Az államadósság-mutató nemcsak akkor javul, ha az államadósság csökken, hanem akkor is, ha a gazdaság gyorsabban nő, mint az adósság. Az Állami Számvevőszék ezért feladatának tekinti, hogy törvényi felhatalmazásának keretei között hozzájáruljon Magyarország versenyképességének javításához, a gazdasági növekedés felgyorsulásához. Ezen belül kiemelt területként definiáljuk 1. a versenyképes tudás megszerzését és

hasznosulását, 2. a beruházások ösztönzését, valamint 3. az állam piacszervező képességét. Ezeken a területeken elsősorban az a számvevőszéki ellenőrzés feladata, hogy megállapítsa, működnek-e, és ha igen, akkor szabályosan, célszerűen és hatékonyan működnek-e az állami beavatkozás eszközei. Ezzel összhangban ellenőrizte például az ÁSZ a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységét és gazdálkodását, illetve ehhez kapcsolódva tanulmányt is készítettünk az állam versenypártoló és a versenykultúrát fejlesztő tevékenységéről. Ki kell emelni, hogy az egészséges és fejlődőképes nemzetgazdaság szempontjából stratégiai területről van szó: a piaci verseny szabályozása, a versenykörülmények átláthatósága és a versenykultúra alapvetően befolyásolja a gazdasági szereplők piaci lehetőségeit, valamint hatnak a fogyasztók, az emberek mindennapi életére, hiszen a verseny jogi környezete és minősége befolyással van a foglalkoztatásra, a fogyasztók védelmére, az árak alakulására, illetve az inflációra is. Elég csak például az energia- és hírközlési árak alakulására, vagy például a mobilszolgáltatások szerződéseire gondolni. Ezért is volt egyik fontos megállapításunk, hogy bár a versenytörvény előírása szerint a GVH feladatkörét érintő jogszabály-tervezeteket az előterjesztőknek meg kell küldeniük a Hivatal elnökének, de a vizsgált három év, azaz 2009–2011 vonatkozásában több mint 260 olyan jogszabályt nem kapott meg előzetesen a GVH, amely érintette a verseny kérdéskörét. Ez sokaknak egyszerű eljárásrendi problémának tűnhet, de többről van szó. A szabályosság és a szabályozási minőség javítása érdekében kiemelten fontos mind a jelenlegi szabályok betartása, mind pedig a jogszabályok megfelelő megalapozása, ez utóbbihoz pedig nagyban hozzájárulhat a szakhatóságok tapasztalatainak és tudásának felhasználása, a jogalkotói folyamatba való integrálása.

Több ellenőrzésünk is feltárt olyan helyzeteket, amikor a papíron jónak tűnő szabály a gyakorlatban nem működött, vagy legalábbis a működését nem dokumentálták. Erre példa a szakképzési politika azon célkitűzése, miszerint minél több fiatal vállalkozásoknál és ne iskolai tanműhelyekben szerezzen szakmai gyakorlatot. A jó célkitűzés gyakorlati megvalósulása ugyanis nem aggálytalan, ellenőrzéseink számos esetben kétséget ébresztettek a tekintetben, hogy a szükséges szakmai ismereteket a diákok megkapják – egyszerűen azért, mert a munkahe-lyi jelenlétüket, szakmai fejlődésüket igazoló dokumentumok nem vagy hiányosan készültek el. Miért az ÁSZ tárta fel ezt? Azért, mert a sok

milliárd forintos támogatás felhasználásának ellenőrzése nem volt megoldott. Az ellenőrzés hiányosságaival más területeken is gyakran találkozunk – elég csak a 2000-es évek közepén nagyvonalúan adott adókedvezményekre gondolni, amelyet a jelentősebb beruházásokat megvalósító, vagy a hátrányos helyzetű térségekbe beruházó vállalkozások kaptak. A célkitűzés itt is helyes és támogatható volt. A gondot az okozta, hogy a támogatást általában feltételekhez – például munkahelyek megőrzéséhez, teremtéséhez – kötötték, de azt már érdemben senki sem ellenőrizte, hogy vajon a feltételek teljesülnek-e.

Az ÁSZ stratégiai feladatának tekinti a versenyképesség javulásának előmozdítását és a fenntartható fejlődés támogatását. Ezen a területen kiemelt figyelmet fordítunk a versenyképes tudásra és a képzésre. Célzott ellenőrzéseket tervezünk ezért a jövőben is a már említett szakképzés területén, és a regionális képző központok tevékenységének 2012-es ellenőrzése után 2013-ban megkezdtük az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodásának és működésének ellenőrzését is. Miután a képzés mellett a kutatás a versenyképes tudás megszerzésének és hasznosításának másik területe, így 2014 első felében ellenőrizzük a Magyar Tudományos Akadémia kutatóintézeteinek és a Vidékfejlesztési Minisztérium egyes agrárkutatási és génmegőrzési intézetének gazdálkodását is. A versenyképesség területéhez tartozik a foglalkoztatás kérdése is, hiszen nem mindegy, hogy a képzés során megszerzett tudást képesek-e az érintettek hasznosítani. Ebből adódóan a közfoglalkoztatás ellenőrzése során a kapcsolódó képzési programok támogatási rendszerének hatékonyságát, eredményességét is ellenőriztük, illetve 2014 első félévében megkezdjük a foglalkoztatási célú adó- és járulékkedvezmények igénybevételeinek szabályszerűségi ellenőrzését is.

A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS, MINT AZ ADÓSSÁGSZABÁLY ŐRE

Magyarország közpénzügyi megújításának egyik kiemelkedően fontos állomása volt a Költségvetési Tanács megerősítése és szervezeti átalakítása. 2011. január 1-jétől a korábbi elemzői apparátussal meg támogatott „bölcsek tanácsa” típusú testületet egy olyan háromtagú tanács váltotta fel, amelynek – a köztársasági elnök által kinevezett szakértő elnöke mellett – hivatalból tagja a kormánytól független két intézmény, a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék elnö-

ke. A Költségvetési Tanács 2011-ben még csak véleményezési, 2012-től pedig már vétőjoggal rendelkezik a költségvetési törvény megalkotásához kapcsolódóan.

A szervezeti átalakítás egyik oka a párhuzamos kapacitások megszüntetése volt. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény kimondja, hogy az ÁSZ és az MNB elnökének a Tanács tagjaként ellátandó feladatait a két szervezet apparátusa elemzések és megállapítások rendelkezésre bocsátásával segíti. Mára bebizonyosodott, hogy az ÁSZ és az MNB elemzőkapacitása eredményesen és hatékonyan ki tudja szolgálni a Tanács döntés-előkészítését, azaz szükségtelen, hogy a Tanács komoly költséget jelentő apparátussal rendelkezzen.

A Tanács és a Számvevőszék kapcsolódásának egyedisége részben abból adódik, hogy Magyarországon kívül az Európai Unióban alig találunk olyan tagállamot, amelynek a legfőbb közpénzügyi ellenőrzési szerve éves rendszerességgel, az országgyűlési tárgyalás megkezdése előtt kötelező jelleggel véleményt nyilvánít a költségvetési törvényjavaslatról. Az ÁSZ ebből adódóan ellenőrzései révén az év egészében nyomon követi a költségvetési folyamatokat, hiszen az év elején kezdődő zárszámadási ellenőrzés még véget sem ér, amikor megkezdődik a költségvetési törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzés. Ezenkívül az ÁSZ rendszeresen ellenőrzi a költségvetés alakításában meghatározó szerepet játszó intézményeket, illetve első kézből jut a költségvetést érintő információkhoz az önkormányzatok és a központi költségvetési szervek – például egyetemek, kórházak – ellenőrzése révén is.

Ma már látható, hogy – szemben több hazai és nemzetközi szervezettel – a megújított Költségvetési Tanács jelentései sikeresen fedik le a magyar gazdaság folyamatait, helyesen mérik fel a kockázatokat, és jól prognosztizálják az államháztartási helyzet alakulását. Mindezt az teszi lehetővé, hogy a Tanács szakmai támogató szervezetei, azaz az MNB és az ÁSZ, valamint a Tanács munkáját eseti jelleggel segítő külső szakértők és elemzők alapos munkát végeznek, miközben a kialakított szervezeti struktúra egyszerre teszi lehetővé a takarékos és a hatékony munkavégzést. Ennek eredménye, hogy a Tanács évről évre olyan jelzéseket küld, amelyeket a törvényalkotók megfogadnak, és ezáltal javul a költségvetés minősége. Jól példázza ezt többek között, hogy a 2013-as költségvetés tervezésekor a kormány eredetileg 50 milliárd forintos tartalékkal kalkulált, amit a makrogazdasági feltételek időközbeni

romlására reagáló Költségvetési Tanács javaslatára emelt meg előbb 100 milliárd, majd 400 milliárd forintra. A tartalékolással kapcsolatban ugyanakkor le kell szögezni, hogy a megfelelő tartalékszint meghatározása szinte egyfajta „kölségvetési művészet”: ugyanis nemcsak a

A közpénzt és a közvagyont meg kell becsülni, és ebben nagy felelősség hárul... az Állami Számvevőszékre.

kelleténél kevesebb tartalék veszélyes, hanem a túltartalékolás is, hiszen a túlzott költségvetési szigor könnyen a gazdaság fékjavé válhat. A Költségvetési Tanács ezt és a korábbi éveknél jobb, megalapozottabb költségvetési tervezést figyelembe véve dön-

tött úgy a 2014-es költségvetéssel kapcsolatban, hogy a korábbi éveknél kisebb tartalék szolgálja a legjobban a nemzetgazdaság érdekeit.

A REND ÉRTÉKET TEREMT

A közpénzt és a közvagyont meg kell becsülni, és ebben nagy felelősség hárul a közpénzügyi ellenőrzés rendszerére és ennek legfőbb intézményére, az Állami Számvevőszékre. A Számvevőszék ezt a felelősséget át-érezve, és országgyűlési határozattal elfogadott stratégia alapján végzi a munkáját. Az Alaptörvény, a megújított Költségvetési Tanács és az új törvénnyel megerősített Állami Számvevőszék olyan alapot alkot, amelyre támaszkodva sok munkával, közös erőfeszítéssel Magyarország lépésről lépésre rendet tud tenni a közpénzek felhasználásában és a nemzeti vagyon használatában.

Magyarországnak a gazdasági gondok leküzdéséhez át kell állnia egy olyan növekedési pályára, ami nem jár együtt a jövőnk és gyermekeink jövőjének felélésével. A növekedés fenntartható pályán tartásához arra van szükség, hogy a közpénzeket ne csak szabályszerűen, hanem cél-szerűen és eredményesen is használjuk fel. A költségvetés mennyiségi jellemzői mellett a minőségi szempontokat is előtérbe kell helyeznünk, hisz a közpénzfelhasználás átláthatósága, elszámoltathatósága, eredményessége, hatékonysága és célszerűsége ugyanolyan fontos, mint az egy-egy területre szánt adóforintok mennyisége.

A fenntartható fejlődésre és közpénzügyeink rendezettségére a pénzügyeikben kompetens, a közösségi terhek megosztásában tudatos állam-

polgárok jelenthetik a garanciát. Nem engedhetjük meg, hogy Magyarországon újra tömegek váljanak kiszolgáltatottá egy-egy rossz pénzügyi döntés miatt. Valljuk, hogy a rend értéket teremt, és meggyőződésünk, hogy a pénzügyi kultúra széles körű emelése nélkül nem lehet hosszú távon rend a magyar közpénzügyekben. Az Állami Számvevőszék társadalmi felelősségvállalása részeként kiadja Magyarország egyik kiemelkedő közpénzügyi tudományos folyóiratát, az impakt faktoros *Pénzügyi Szemlét* is, mely hiteles és megalapozott, nemzetközi standardok szerint lektorált tanulmányokkal segíti a magyar közpénzügyek megújulását.

Legyen szó ellenőrzésről, elemzésről, tanácsadásról vagy épp társadalmi felelősségvállalásról, munkánk alapfeltétele a függetlenség. Az Alaptörvény és a számvevőszéki törvény nemzetközi szinten is kiemelkedő mértékben garantálja és biztosítja az Állami Számvevőszék szervezeti, jogi, személyi és pénzügyi függetlenségét, külső befolyástól mentes működését. Meggyőződésem szerint Magyarország minden polgára büszke lehet arra, hogy a közpénzügyi ellenőrzés területén hazánk példát mutat, illetve hogy ebből adódóan az Állami Számvevőszék nyerte el a jogot, hogy 2014. március végén nemzetközi konferenciát rendezzen Budapesten a számvevőszéki függetlenségről.

ELKEZDETT BEÉRNI AZ UTÓBBI ÉVEK MUNKÁJA

Magyarország megújulásának első évei kedvezőtlen nemzetközi gazdasági környezetben zajlottak le, és így sok lemondást követeltek, de mára elkezdett beérni az utóbbi évek munkája. A gazdaság és a foglalkoztatottság az egyensúly megtartása mellett indult növekedésnek, így 2013 nyarán Magyarország nyolc év után kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárásának hatálya alól, és ezzel lekerült az uniós szegénypadról.

Büszkeséggel tölt el, hogy a magyar gazdaság fenntartható pályára állításához a közpénzek és a nemzeti vagyon legfőbb őreként az Állami Számvevőszék is hozzá tudott járulni. Jelentéseink és elemzéseink szakmai és objektív alapokat tudtak adni a közpénzfelhasználás szabályszerűségének és hatékonyságának javításához, a közpénzügyi rendezettség emeléséhez. Munkánkat a továbbiakban is ennek megfelelően látjuk el, hiszen a célunk nem változott: egy jól irányított, hatékony és átlátható állam kialakításának támogatása, hazánk gazdasági és társadalmi megerősítésének elősegítése.

Szilovics Csaba

A második Orbán-kormány adópolitikájának jellegzetességei

Characteristics of the Tax Policy of the Second Orbán Administration



Összefoglalás

A magyar adórendszer az elmúlt négy évben jelentősen átalakult. A változások a közzétett kormányzati-gazdaságpolitikai elveknek megfelelően, főként a természetes személyek adózásában, a fogyasztást terhelő adókban és makroszinten az adóterhelés átalakításában érhetők tetten. Az adójogban kialakult a keretes jellegű jogalkotás, amelyben az elvi célokat a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjén lévő jogi normák töltik meg tartalommal. Ez a tanulmány nem csupán bemutatja az új vagy megváltozott adójogi normákat, de elemzi is az adópolitika céljait, az elért eredményeket, a felmerült problémákat. Mindezeket a jog és a közgazdaság-tudomány eszközeit felhasználva, interdiszciplináris megközelítésben vizsgálja. Az elemzés bemutatja és ütközteti a különböző szakmai álláspontokat, és érzékelteti az adópolitika és a szociálpolitika egymásra hatásának fontosságát.

SZILOVICS CSABA habilitált tanszékvezető egyetemi docens, MBA, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (gorbe1966@gmail.com).

Summary

In the past four years the Hungarian tax system has undergone significant changes. In accordance with the government's published economic policy, the main changes concern natural persons, taxes levied on consumption, and the macroeconomic structure of taxation. Framework legislation has been adopted with the theoretical goals being translated to practical content at lower levels of the legislative hierarchy. In addition to presenting the new and/or amended tax regulation, the tax policy objectives, the achievements and the related problems are also analysed. All of these are studied in an interdisciplinary perspective, using the methods and tools law and economics. Various professional opinions are presented and compared, and the relevance of the interaction between tax and social policies is highlighted.

A 2010-ben kormányra került jobboldali koalíció figyelemre méltó következetességgel alakította adózási normákká a kormányprogramjában megfogalmazott adópolitikai elveit. A Nemzeti Együttműködés Programjában és az egymást követő Széll Kálmán Tervekben meghatározottakat az új Alaptörvény és a sarkalatos törvénynek minősülő, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az új államháztartási törvény szorította szűkebb értelmezési keretbe, és az ehhez kapcsolódó adójogszabályok foglalmazták meg pontosan az új közpénzügyi struktúra részletszabályait. E program legfőbb elemeit a munka támogatásán alapuló, családbarát, fogyasztást növelő, adóterher-újraelosztó törekvések jelentették. A kormány jól érzékelhetően keret jellegű jogalkotást valósított meg, melyben a politikai deklarációkból kiindulva a gazdaságpolitika segítségével határozta meg a fiskális és monetáris politika céljait és határait, és ezeket az adójogalkotás normáival pontosította. Így a Nemzeti Együttműködés Programjában megfogalmazták a munkaalapú társadalom és gazdaság kialakításának igényét. Ebből kiindulva az Alaptörvény részben megismételte, részben további elemekkel bővítve kijelölte az alacsonyabb szintű jogalkotás irányát. A Nemzeti hitvallás egyik mondata így szól: „A közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka.” Ezt követően az O.) cikk e gondolatot pontosítja azáltal, hogy kimondja: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és kö-

zösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A második Széll Kálmán Terv deklarált módon átrendezte az adóztatás terheinek egy részét a jövedelmi típusú adóktól a fogyasztási adók felé. Ez azt jelentette, hogy a fogyasztási és forgalmi adók növelésével kívánták megteremteni a munkát terhelő adók csökkentésének forrásait. Ennek szellemében alakították át az szja-törvényt, csökkentve ezzel a munkát terhelő adók mértékét. Még pontosabb üzenetként értelmezhető, hogy a kamatból származó jövedelmekre 6%-os külön járulékterhet vetettek ki. Világosan érthető és jól követhető a jogalkotás folyamata az elvi deklarációtól a tételes adójogi normáig. Hasonló következetességgel alakult át a családtámogatás adójogi feltételei között a gyermekek után járó adókedvezmények bevezetése, kiterjesztése. A Fidesz az előző kormányzati ciklusához hasonlóan ismételten bevezette a gyermekek után alanyi joga járó adókedvezményt. Ezt a döntést az Alaptörvény XXX. cikkének (2) bekezdése így határozta meg: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Ezt a deklarációt pontosítja a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 37. §-a, amely általános szabályokat határoz meg a családi adókedvezmények formáiról és érvényesülésük feltételeiről. Kimondja, hogy a gyermekvállalás költségeit családi kedvezményként kell figyelembe venni, mely a gyerekszámhoz igazodva progresszíven emelkedik, és nem lehet alacsonyabb az előző költségvetési évben megállapítottnál. A személyi adózásról szóló 1995. évi CXVII. törvény 2010-ben történt módosítása 2011. január 1-jétől a 29/A–29/B §-ban tovább pontosította az elvi deklarációkon alapuló részletszabályokat. Hasonló keret jellegű jogalkotást mutat be Lentner Csaba az önkormányzati finanszírozás kereteire vonatkoztatva.¹

A KÖZVETLEN ADÓK VÁLTOZÁSAI

A személyi jövedelemadó változásai (családtámogatás, egykulcsos adó)

A kormányzati kommunikáció és a közpénzügyi rendszer átalakításának középpontjába a családok segítése került. Ez a célkitűzés adózási szempontból többretegűen értelmezhető. A családbarát közpénzügyi rendszer kialakításának feltételei nem szűkíthetők le csupán az adópolitika

változásaira, hiszen ugyanez a szociálpolitika egyik célja, és a gazdaságpolitika más területei, így például az állami támogatások, jóléti transzferrek vagy a hatósági árszabályozás is segítheti e cél megvalósítását. Még tágabb horizonton vizsgálva e kérdést, a gyermekvállalás feltételeinek átalakítása, a devizahitelek problémáinak kezelése, a közmunkaprogramok és a munkahelymegtartó állami támogatások segíthetik e cél megvalósítását. A családtámogatás sikerét az alapozza meg, ha sokfajta és széles körű állami támogatási rendszerre támaszkodhat. Kizárólag közpénzügyi eszközökkel és az adókedvezmények rendszerével ez a feladat nem valósítható meg. A munkahelyek számának növelése vagy a nettó jövedelmek emelése javíthatja a természetes személyek életfeltételeit, de nyilvánvalóan számos más szociális, gazdasági, társadalmi feltétel befolyásolhatja az adózók helyzetét. Elemzésem során az eszközök közül az egykulcsos adót és a családi adókedvezményt vizsgálom, kiragadva az összes többi tényező összefüggéseiből.

A családokat támogató adórendszer egyfelől jelentheti a természetes személyek adóterheinek csökkentését, illetve a gyermeknevelés költségeinek elismerését, de jelentheti a családnak mint adózási egységnek a kiemelt és kedvezményezett kezelését is. Az első, amit részletesebben elemzek, a természetes személyek jövedelemadó-terheinek csökkentése, ami azonban nem szűkíthető le az egykulcsos adó bevezetésére. Ez több annál, hiszen jelentheti a személyi jövedelemadózás adminisztrációs terheinek egyszerűsítését, a munkából származó jövedelmek adózási könnyítését, továbbá a teljesítményalapú adórendszer kialakítását is.

Mielőtt az egykulcsos adórendszer bevezetésének következményeit megvizsgálánám, áttekintem, hogy milyen adójogi helyzetben és gazdasági indokoltsággal került bevezetésre az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszere Magyarországon, amelynek születésétől volt néhány meglepő vonása. E törvény 1987-es hatálybalépése óta jelentős teherként nehezedett a természetes személyekre 11 adósávval, és erőteljes jövedelemelvonást teremtett szűk kedvezményi rendszerrel. A magyar adórendszer elmúlt 25 évében a családbarát megközelítés csak időle-

A családtámogatás sikerét az alapozza meg, ha sokfajta és széles körű állami támogatási rendszerre támaszkodhat.

gesen volt jellemző, és a gyermekek után járó kedvezményt csupán az Antall-kormány vezette be, amelyet 1995-ben a Bokros-csomag eltörölt, majd az első Orbán-kormány ismét bevezetett, és 2002-ben a hatalmat átvevő baloldali kormány azonnal megszüntetett. A rendszerváltást követő két évtizedben a magyar személyijövedelemadó-rendszerre a nagyszámú, de folyamatosan csökkenő adósávok, adókulcsok és a még ennél is jobban zsugorodó adókedvezmények voltak jellemzőek. A nyugat-európai adórendszerekkel összehasonlítva feltűnően magas volt az élőmunka adó- és járulékkerhelése. Az adóterhelés évről évre növekedett. Míg 1988-ban a befizetett szja adta a GDP 4,3 százalékát, addig 1995-ben 6,8 százalékra, tíz év múlva pedig, 2005-ben 6,9 százalékra változott ez az arány. Már ebben az időszakban is erőteljesen növekedett a személyi jövedelemadó súlya az összes adóbevételből, az 1995-ös 16,1 százalékról 2005-ig 18,9 százalékra emelkedett, majd 2008-ra elérte a 22,4 százalékot.² E korszakot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az adóterhelés mértéke 1994 és 2000 között jól érzékelhetően növekedett, de feltűnő az is, hogy a személyi jövedelemadóból származó befizetések nagy részét az alkalmazottak teljesítették.

Az adóztatás helyzete az ezredforduló után sem alakult át jelentősen. „Magyarországon 2000 és 2006 között mérséklődött a beszedett adók bruttó hazai termékhez viszonyított aránya, és a 2000. évi 38,5%-os elvonás 2006-ra 36,9%-ra mérséklődött, majd 2007-ben jelentős változás következett be, és 2,5% százalékponttal 39,4%-ra nőtt. A változás azzal magyarázható, hogy egyfelől az adóbevételek aránya nagyobb mértékben nőtt, mint a bruttó hazai termék, másrészt 2006-tól bevezették a magánszemélyeket is terhelő 4%-os szolidaritási különadót.”³ Lényeges változásként értékelhető a személyi jövedelemadózás rendszerében, hogy 1999-hez képest 2010-re jelentősen nőtt a személyi jövedelemadót fizetők száma és az egy adófizetőre jutó fizetett adó mértéke is. Az egykulcsos adó bevezetése előtti utolsó évben ötmillió forintig az adó 17% volt, azt meghaladó jövedelem esetén 850 000 forint, és az ötmillió forint feletti rész 32%-át vonták el adóként. További jellegzetessége volt a magyar személyijövedelemadó-rendszernek, hogy a nyugati értelemben vett alacsony jövedelemtömeghez már a legmagasabb adókulcs kapcsolódott, és az adózók nagy része ebbe a sávba tartozott. Ugyanakkor kevés adókedvezményt alkalmazott, és nem tett különbséget a munkából és a tőkebefektetésekből származó jövedelmek adóztatása között. Prob-

lémát jelentett az is, hogy számos kelet-közép-európai állam ebben az időszakban már bevezette az egykulcsos jövedelemadót. A nemzetgazdasági feszültségek és a nemzetközi adóverseny miatt a magyar kormány 2010-ben lépéskényszerbe került. Valamit tenni kellett a versenyképesség megőrzése érdekében, és változtatni kellett a személyi jövedelemadóztatás addigi rendszerén. A magyar személyijövedelemadó-rendszer 2010-ben a szakértők egybehangzó állítása szerint túlbonyolított volt, kiszámíthatatlan, és a munkajövedelmeket aránytalanul terhelte. Ezért tehát Orbán Viktor új kormánya lépéskényszerbe került, 2010-ben döntenie kellett, hogy tovább javítgatja a javíthatatlannak tűnő magyar adórendszert, vagy radikálisan átalakítja, és új szemléletű jövedelemadóztatási rendszert vezet be.

Bár formailag megmaradt a magyar személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, de a deklarált politikai célnak megfelelően átalakult néhány jellemzője. Az első és legfontosabb változást az jelentette, hogy 2011. január 1. hatállyal bevezették az egykulcsos adórendszert, majd megszüntették az adójóváírást, de 2013-ig a magasabb jövedelműek esetében az adóalap különleges kiszámítási módjaként alkalmazták a szuperbruttó intézményét, és jelentős mértékben kibővítették az alanyi jogon járó családi adókedvezmények rendszerét, melyet 2014-ben tovább bővítettek. Az intézkedéscsomag része volt, hogy 2013. augusztus 1-jétől a kamatadóból származó jövedelmek esetén a 16%-os adóhoz 6%-os eho-fizetési kötelezettség is társult. Magyarországon az egykulcsos adó bevezetésével 2011-től a 17%-os alsó adókulcs 1 százalékponttal, a 32%-os adókulcs 16 százalékponttal, egyaránt 16%-ra csökkent. A családi adókedvezmény mértéke eltartottanként és jogosultsági hónaponként, egy és két eltartott esetén fejenként 62 500 forint, három és minden további eltartott esetén 206 250 forint, amely adóalap-csökkentő tételként jelent meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy és két eltartott esetén havi 10-10 ezer forinttal, három vagy több eltartott esetében havi 33-33 ezer forinttal kevesebb adót kell fizetni. Az egykulcsos adó bevezetéséhez kapcsolódott a Széll Kálmán Terv által megfogalmazott módon a munkáltatók számára kötelezően előírt béremelés, amelynek célja az adójóváírás jövedelemtorzító hatásainak kompenzálása volt.

Az egykulcsos személyi jövedelemadóztatás magyarországi bevezetése sajátos módon valósult meg az adójóváírás kivezetésével, a három- és többgyermekes családmódellemellett támogatásával, és adómentes sáv

hiányában eltért a más országokban bevezetett modellektől. Magyarország Kelet-Közép-Európában utolsóként vezette be ezt a formát, így tehát támaszkodhatott volna a már rendelkezésre álló tapasztalatokra. A magyar adórendszer egyik fő jellemzőjévé vált, hogy az egykulcsos rendszer kizárólag a személyi jövedelemadóztatásban érvényesül.

Valójában a magyar személyi jövedelemadó rendszere 2013-ig nem egy kulccsal működött, és szemben a szlovák, román és a balti példák-
kal, Magyarországon a szuperbruttósítás jogintézményének részleges továbbélése miatt egy második adókulcs is hatályban volt még két évig. A szuperbruttósításnak nevezett adóalap-kiegészítés azt jelentette, hogy az összevont adóalapba tartozó jövedelmeket meg kellett emelni a társadalombiztosítási járulék általános mértékével. Az egykulcsos adó bevezetésével megszűnt 2012-ben az adójóváírás intézménye, emiatt az alacsony jövedelműek legfeljebb a bér emeléséből származó kompenzációval javíthatták nettó jövedelmi pozíciójukat. Ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy szemben a szlovák modellel, a magyar rendszerben nem érvényesült a létminimum adómentessége, hiszen Magyarországon a személyijövedelemadó-törvény szerint minden jövedelem adóköteles. Ezt a helyzetet az adózók egy jelentős részénél javította a családi kedvezmény bevezetése, amely emelte a nettó jövedelmi pozíciójukat. Az egykulcsos adó 2011-es bevezetésének egyik következménye volt, hogy: „Az alsó adókulcs 1 százalékponttal történt csökkentése következtében a 328 ezer forint alatti havi bruttó jövedelmek nettó értéke 1,2%-kal növekedett volna. Ezt a hatást ugyanakkor mérsékelte a biztosítottak által fizetendő nyugdíjjárulék 9,5%-ról 10%-ra emelése, így a köztehercsökkenés ebben a jövedelemkategóriában a 328 ezer forint fölötti jövedelemrész esetében 15,5 százalékpontos volt. Míg tehát az egykulcsos adórendszer bevezetése önmagában minden jövedelemkategória esetében – bár jelentősen eltérő mértékű – nettó jövedelememelkedést eredményezett volna, az adójóváírás szabályainak szigorítása az alacsonyabb jövedelmek esetében egyértelmű jövedelemcsökkenést eredményezett. Ha a 2010. és 2011. évi nettó jövedelmeket összehasonlítjuk, azt látjuk, hogy a 293 ezer forint (egészen pontosan: 293 448 forint) bruttó jövedelem az a határ, amely alatt keresők nettó havi keresete – változatlan bruttó jövedelem mellett – csökkent. Ennek mértéke 100 ezer forint bruttó jövedelem esetében 2,9%-os, 260 ezer forint esetében 3,2%-os volt. Ezzel szemben egy havi bruttó 440 ezer forintot kereső dolgozó

közel 10%-kal, az 1 millió forint havi bruttót kereső pedig 26%-kal több jövedelmet kap kézhez.”⁴ A szakértők egy része egyértelműen fogalmaz az egykulcsos adó előnyeivel és hátrányaival, valamint a nyertesekkel és vesztesekkel kapcsolatban. „A nyertesek a magasabb jövedelműek, közülük is különösen a többgyermekesek. Egyértelműen vesztesek az alacsony és közepes jövedelműek, akik nem tudják igénybe venni a családi adókedvezményt.”⁵

Meglepő vonása a magyar adórendszernek, hogy az adójóváírás megszüntetésével és a szuperbruttó intézményének átmeneti továbbélésével egy összetett, nem klasszikusan egykulcsos adórendszert alkalmazott 2013-ig. Egy arányos közteherviselés elvén alapuló, kevés szubjektív kedvezményt tartalmazó, objektívnek tűnő személyijövedelemadó-rendszer jött létre, amelyben a szociális szempontok érvényesítése nem volt kiemelkedően fontos. Elméletileg támogatható lenne az, hogy megszűnjön az adórendszer szociális szerepe, és a társadalmi igazságosság érdekében a gazdaság- és szociálpolitika más eszközeit alkalmazzák az alacsony jövedelműek megsegítésére. Ez azt jelenthetné, hogy ugyanazokat a társadalmi, gazdaságpolitikai célokat a jelenlegi kormány más módon kívánja megvalósítani, abból az alapgondolatból kiindulva, hogy az adóztatásnak csak közvetett célja lehet a szociális szempontok érvényesítése.

A következőkben vizsgáljuk meg azt, hogy igaz-e az az állítás, hogy az egykulcsos adóban a magasabb jövedelműek előnyére vonták el a jövedelmeket a szegényektől, és igaz-e az, hogy az alacsony jövedelműek ezzel a rendszerrel rosszul jártak. Megjegyezném, hogy az úgynevezett bruttó fedezeti elv miatt nem tudjuk megmondani pontosan, hogy az egyes csoportoktól elvont adókat milyen társadalmi feladatokra használják fel. Erről a folyamatról csak makroszintű megközelítésben kaphatunk képet. A gazdagoknál hagyott többletjövedelem természetesen értelmezhető úgy is, hogy a szegények rovására jártak jól, hiszen az adóteher telepítés egy érdekartikulációs folyamat, amelynek jellegzetessége, hogy az adóalany mindig más kárára jár jobban. Itt sem történt más, mint hogy a közteherviselés elvének megfelelően a személyi jövedelemadóból kieső bevételeket az egyéb szektorokra telepített adókkal próbálták kompenzálni. A szakértők abban egyetértenek, hogy a legjobban a több gyermekkel rendelkező jól keresők jártak.⁶ Világosan kell látnunk azt, hogy a kedvezményezett helyzet fő oka a gyermeknevelés volt, amelynek

támogatása társadalmilag hasznos és igazságos cél. Valószínűleg kevesen gondolnák azt, hogy csak azért, mert egy gyermek magasabb jövedelmű családba születik, az már kevésbé hasznos társadalmilag, mint a szegényebb családok gyermekei. Hozzátenném, hogy a magasabb jövedelműeknél érvényesülő, gyermekek után járó adókedvezményt kiegyensúlyozza az alacsony jövedelműek gyermekei után nyújtott egyéb állami szolgáltatások ingyenessége. A teljesség kedvéért fontos megjegyezni, hogy az alacsony jövedelműeket nem az egy kulcs bevezetése érintette igazán negatívan, hanem az adójóváírás kivezetése, ami valójában az adómentes jövedelemsáv megszüntetését jelentette. Ha megmaradt volna az adójóváírás, akkor sem jelentett volna radikális jövedelempozíciójavulást az 1%-os adómérték-csökkentés, hiszen a 2011-es adóév előtt az 5 millió forintos jövedelemhatárig 17%-os kulccsal kellett adót fizetni, ami lecsökkent 16%-ra. Ehhez hozzátenném, hogy a járulék emelésének következményeként az adóterhelés szintje az adójóváírás megtartása mellett is csupán szinten maradt volna. Az igazi ugrást a magyar adórendszerben az 5 millió forint feletti sávban a 32%-os kulcs megfeleltetése jelentette. Mivel nőtt az egyéni nyugdíjjárulék 9,5%-ról 10%-ra, és megmaradt a fél-superbruttó a magasabb jövedelműekre vonatkozóan, az ő nettó jövedelempozíció-javulásuk a gyermekkedvezmények nélkül sem nevezhető drasztikusnak. Az egykulcsos adórendszer igazi nyertesei a havi bruttó 293 400 Ft felett kereső többgyermekes természetes személyek voltak, míg a többség nettó jövedelme csökkent. Hozzátenném, hogy ez a körülbelül 1000 eurós jövedelmi szint Nyugat-Európában még az adómentes vagy alacsonyan adóztatott jövedelemsávba tartozna. Az alacsony végzettségűek és ezért nagy valószínűséggel alacsonyabb keresetűek körében volt legjellemzőbb a keresetcsökkenés, míg a diplomások harmada nyert a változásokkal. „A magánszférában 5%-kal többen számoltak be keresetcsökkenésről, mint a közszférában. Tehát ott valóban sok helyütt elmaradt a kompenzáció. A családi adóalap-kedvezmény hatása is megmutatkozik, hiszen a gyermeket nevelők negyede jól járt, míg azoknál, ahol nincs gyerek a háztartásban, csak 14% járt jól, 34% viszont vesztesként könyvelte el magát.”⁷

Az egykulcsos adó magyarországi bevezetésének egyik jellegzetessége az alacsony szociális érzékenysége volt, amely az adómentes sáv hiányában és az adójóváírás kivezetésében érhető tetten. A kormányzati lépések alapvetően adminisztratív eszközökkel és alacsony hatékonyság-

gal kezelték ezt a problémát. Az adóemelés kompenzálására bevezetett béremelési kényszer véleményem szerint a piacgazdaság feltételei közé nehezen illeszthető és könnyen kijátszható volt, például a munkaszerződések részmunkaidőssé alakításával. A magyar egykulcsos adórendszer további jellegzetessége a gyermekek után járó adókedvezmény jelentős mértéke. Ez a szabályozási attitűd azokat a társadalmi csoportokat és az ott megszülető gyermekeket kedvezményezi, ahol rendszeres adóköteles jövedelem termelődik. Ez azt eredményezi, hogy más társadalmi csoportoknál, rétegeknél nő meg a gyermekvállalási kedv. További jellegzetessége a mai rendszernek, hogy a jogalkotók hosszabb távra elkötelezték magukat az egykulcsos adó mellett, amely alapvetően jó gondolat, hiszen a magyar adórendszer legfontosabb gyógszere a stabilitás és a kiszámíthatóság lenne.

Ha megvizsgáljuk, hogy elérte-e az egykulcsos adó a családsegítő hatását, kijelenthetjük, hogy számos részterületen sikeres volt az átalakítás: az adózók jelentős részének adóterhelése csökkent, az adminisztráció egyszerűsödött, a családi kedvezmények komoly támogatást adnak a családok egy jelentős részének.

Jelképesnek tekinthető az Alaptörvény XXX. cikkének (2) bekezdése: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Ez a szakasz éppen azért jelent kivételt, mert az egyének szociális körülményei közül kiemeli a gyermeknevelés költségeit, és az egyébként objektív és kevés kedvezményt adó rendszer fő támogatási elemévé változtatja. Ettől függetlenül figyelembe kell vennünk, hogy az adórendszer és így az szja sem a szociálpolitika része, annak nem eszköze. Az adózásnak nem feladata, hogy kijavítsa a szociális ellátórendszerek hiányosságait. A legtöbb, amit elvárhatunk, hogy önmagában az adórendszer ne hozzon létre újabb szociális problémákat. Ennek érdekében születtek olyan klasszikus adóztatási alapelvek a pénzügyi jog fejlődése során, mint az igazságos és olcsó adózás, vagy a létminimum adómentessége. Az egyik modern alapelvnek, a neutralitás elvének megfelel az egykulcsos adó. Ez a munkavállalók számára a teljesítménnyel, bevétellel arányos közteher-viselési hozzájárulást jelenti, amely az Alaptörvény szavaival és szellemével egybevágh. A magyar személyijövedelemadó-törvény kissé ridegen, a bér- és jövedelmi viszonyoktól olykor elrugaszkodva az alacsonyabb jövedelműek és gyermektele-

nek számára nem jelentett feltétlenül javuló jövedelmi pozíciót. Éppen ezért fogalmazzák meg gyakran, hogy az egykulcsos adó szociálisan érzéketlen, és az alacsonyabb jövedelműeket sújtja. Ez igaz lehet annyiban, hogy az alacsonyabb jövedelműeknél kevésbé érzékelhetőek az egykulcsos adózás előnyei, hiszen az adóelőny számukra eleve kisebb volt. Az

**...az alacsonyabb
jövedelműeknél kevésbé
érezhetőek az egykulcsos
adózás előnyei...**

adójóváírás, illetve az adómentes jövedelemsáv megszüntetése szociális feszültségeket okozott. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a szegények anyagi helyzetének romlása nem 2011-ben kezdődött. Az egykulcsos adó csupán változtatott azon a szemléleten, hogy a jövedelemadózás célja, hogy túladóztassa a közepes és magasabb jövedelműeket, és a magas költségekkel begyűjtött pénzeszközöket odaadja az alacsonyabb jövedelműeknek. A közepes és magas jövedelemmel rendelkezők széles tömegei 2011 előtt európai mértékkel mérve túl voltak adóztatva. A jövedelemadók európai uniós összehasonlításban túlzóak voltak, már az átlagjövedelmek adóterhelése is túllépte az európai átlagot, míg a magas jövedelműek adója 13 százalékponttal volt magasabb az európai uniós átlagnál. Magyarországon a középosztály és a felső jövedelmi osztály átlagon felül viselte az adóterheket, és az egykulcsos adó ezt a teljesítmény-visszafogó helyzetet szüntette meg.

Ami az egykulcsos jövedelemadóztatás szociális különbségeket növelő szerepét illeti, Kovács Ilona a magyar személyijövedelemadó-rendszer elmúlt 30 évét vizsgáló tanulmányában arra mutatott rá, hogy már az elmúlt évtizedekben jelentősen nőttek a társadalom rétegei közti jövedelemkülönbségek, a nagyobb jövedelmű adózók javára és a középosztály rovására. Véleménye szerint az adózók közötti jövedelemegyenlőtlen-ségek növekedése Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően elkezdődött. Kimutatta azt is, hogy ez nem csupán magyar jelenség, hanem a világ fejlett államaiban is érzékelhető folyamatról van szó. „Ez számokban azt jelentette, hogy az Egyesült Államokban 1973-ban a legfelső 20%-ba tartozó népesség jövedelme tizenegyszerese volt a legalsó 20%-ba tartozóknak, addig 1989-re az egyenlőtlen-ségi mutató 13,2-re nőtt.”⁸ A magyar adórendszerre vonatkozóan megállapította: „A prog-

resszív jövedelemadó-rendszer csökkenti a jövedelmi egyenlőtlenségeket, a lineáris erre nem alkalmas, ezért a lineáris adórendszer a magasabb jövedelműeknek kedvez. Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a 90-es években még progresszívnek tekinthető, de a két számjegyű infláció következtében jelentős mértékben erodálódott személyijövedelemadó-rendszer nagymértékben hozzájárult a jövedelmek polarizációjához, a növekvő jövedelemegyenlőtlenségekhez. Az elmúlt húsz évben a személyijövedelemadó-rendszer egyre jobban eltolódott egyfelől az adócsökkentés, másfelől a kulcsok számának csökkentése irányában. A megtett gazdaságpolitikai lépések a gazdagabb, befolyásosabb rétegeknek kedveztek. Az egykulcsos személyijövedelemadó-rendszer jelenlegi bevezetése továbbra is a magas jövedelmű rétegeket kedvezményezi, a jövedelemkoncentráció fokozódik, nő a jövedelemegyenlőtlenség.”⁹ Ezzel ellentétesen fogalmaz a magyar adórendszert vizsgálva Brother Layman. Megállapítja, hogy „...lényegében 10% a szegény és a gazdagabb adóterhelése közti különbség, ez nem akkora mérték, hogy szolidaritási problémákat vethetne fel. De ha ez mégse így lenne, az sem lenne ördögtől való, hiszen elméletileg a kapitalizmus útját választotta az ország 1990-ben, ami azt jelentette, hogy megszűnt a kommunista egyenlősdi, így a vagyoni különbségek kódolva vannak a rendszerben.”¹⁰

Ha az egykulcsos adóra a méltányosság (haszonelvűség) szempontjából tekintünk, tehát azt vizsgáljuk, hogy kinek milyen befizetései vannak a költségvetésbe, és állami juttatásként közvetve vagy közvetlenül milyen támogatásra számíthat, akkor az egykulcsos adó akár a társadalmi igazságosság felé tett lépésnek is tekinthető. Ha a magasabb jövedelműek többletbefizetésére mint társadalmi haszonra tekintünk, látnunk kell, hogy esetükben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránytalansága állapítható meg. Joggal feltételezhetjük, hogy az állami szolgáltatások jelentős részét a magasabb jövedelműek sem veszik nagyobb mértékben igénybe. Gondoljunk arra, hogy a nagy jövedelemmel rendelkezők befizetésekhez képest aránytalanul kevés ellentételezést kapnak a tömegközlekedésben, az egészségügyi ellátásban, a közoktatásban és más államilag finanszírozott területen. Az állami szolgáltatásokat a szolidaritási elv alapján azok is igénybe vehetik, akik valós munkateljesítmény hiányában a közterhek kis részét képesek vállalni. Az alacsony jövedelműeknek – szemben a jómódúakkal – nincs lehetőségük az alternatív piaci

szolgáltatások, fizetős egészségügy, oktatás stb. igénybevételére, rászorulnak az állam által nyújtott szolgáltatásokra. Megállapíthatjuk, hogy az állami ellátások nettó jövedelmet válthatnak ki, és többlehasznot eredményezhetnek mindenképpen. Az állami szolgáltatásokhoz való hozzájárulás és az azokból való részesedés egymáshoz viszonyított aránya az alacsonyabb jövedelműek számára kedvezőbb. Nagyobb befizetéseik ellenére a magasabb jövedelműek sem pereskednek többet, nem utaznak gyakrabban metróra, nem élnek egészségtelenebbül, nem veszik igénybe nagyobb mértékben az egészségügyi szolgáltatásokat, mint az alacsonyabb jövedelműek. Éppen ezért az ő esetükben a jövedelmi és szociális pozíciójuk megítélésakor erőteljesebben kell figyelembe vennünk az állam által nyújtott jóléti szolgáltatásokat, és így már az egykulcsos adó által létrehozott helyzetre is másként kell tekintenünk.

Ha az egykulcsos adórendszert a fizetőképesség szempontjából vizsgáljuk, amelynek középpontjában az egyéni munkateljesítmény áll, akkor megállapíthatjuk, hogy ebből a nézőpontból sem tekinthető igazságtalannak az, hogy a magasabb jövedelemhez csak arányosan és nem hatványozottan nagyobb adóterhelés kapcsolódik. Másként fogalmazva, aki többet és jobban dolgozik, és ennek eredményeként keres többet, az ezzel arányosan az egykulcsos rendszerben többet is adózik. Az arányos közteherviselés elvének ez az adófizetési többlet is megfelel. Ne felejtjük el, hogy egykulcsos adó esetén is igaz ez, hiszen a tízmillió forint 16%-a tízszer nagyobb, mint az egymillió forinthez kapcsolódó 16%-os adófizetési kötelezettség. Úgy vélem, az egyéni teljesítmények társadalmi elismerése hasznos és igazságos lehet, ha a jövedelmek mögött valós teljesítmény áll. Ez alapján mondhatjuk, hogy ebből a nézőpontból lehet az arányos adóterhelés is igazságos. Megfogalmaznám, hogy szakmailag értelmezhetetlen az egykulcsos vagy arányos adózással kapcsolatos kategorikus elutasítás az igazságosság nevében. Bármely adójogi intézmény vagy eszköz lehet önmagában jó vagy igazságos, megítélésüket tényleges alkalmazásuk módja és részletei határozhatják meg. Önmagában azt mondani, hogy az egykulcsos adó rossz, vagy a több kulcs jó, értelmetlen és orwelli gondolat. Az adókulcsok számából az adórendszer és a javak társadalmi elosztásának igazságosságára következtetni nem lehet. Az állami szolgáltatások színvonala és az adórendszer kedvezményei együttesen határozhatják meg a személyi jövedelemadózás tényleges jellegzetességeit.

Változások a társasági adózásban

Az egyenes adók másik nagy csoportját a társaságokat közvetlenül terhelő elvonások képezik. A mai nyugat-európai rendszerhez igazodó társasági adó 1989-es bevezetése után 1990-ben 40%-ra mérséklődött, hogy összehangolják a személyi jövedelemadó legfelső sávjában előírt adómértékkel. Majd 1996-ban tovább redukálták az adóteher nominális összegét, és 2004-ben a versenyképesség javítása érdekében újabb 2 százalékponttal, a pozitív adóalap 16%-ára csökkentette azt a parlament döntése. Az adó mértéke 2010. július 1-jét követően a nagyobb bevétellel rendelkező társaságok hátrányára átalakult. A változás után 500 millió forintos pozitív adóalapig az adó mértéke 10%, míg 500 millió forint felett a pozitív adóalap 19%-a lett. Létrejött egy kétsávós, progresszív társaságiadó-rendszer, amelyben az alsó kulcs mértéke nemzetközi összehasonlításban alacsonynak számít, és a kisadózók terheik további csökkentésére a nemzetközi adóegyezmények előírásai miatt nem számíthatnak. Ehhez hasonló társaságiadó-szint Európában csak Cipruson (10%) és Bulgáriában (10%) található, míg Románia 16%, Csehország és Szlovákia 19%-os társaságiadó-kulcsot alkalmaz. A kisvállalkozások adózási feltételeit lényegesen átalakította, hogy 2012-ben megjelent a kata és a kiva, amelyek kedvezményes adózási lehetőségeket teremtettek a számukra. Ugyanakkor az eva mértéke ebben a ciklusban 35%-ra emelkedett. A társasági adókból származó bevétel a központi költségvetés bevételi oldalának 5–7%-át adja átlagosan, és ezzel jelentős szerepet játszik a magyar államháztartási rendszerben.

Az elmúlt évek gazdasági társaságokat érintő változásainak egyik legjellegzetesebbje az volt, hogy a hazai kis- és közepes vállalkozásokat érintő adókötelezettségek érdemben nem változtak, míg a nagyvállalatokra, bankokra és az ún. multinacionális szektorra kivetett adóterhek jelentősen nőttek. Jól érzékelhető volt, hogy a kormány az adóteher-elosztás makroszintű átalakítására törekedett, a nagy árbevétellel rendelkező tőkeerős gazdasági társaságok kárára. A gazdálkodó szervezeteket érintő változtatásokat három csoportba sorolhatjuk. Az elsőbe tartoznak azok az új adók és közterhek, amelyek kizárólag a nagyvállalatok működését érintik. Ennek fő elemét az egyes ágazatokat terhelő különadókról szóló 2010. évi XCIV. törvény fogalmazta meg. Ez a teher a bolti kiskereskedelmi tevékenység, a távközlés és az energiaellátás területén működő

cégekre vonatkozott, nettó árbevétel alapján. A hazai kis- és középvállalkozások számára azonban a jogalkotók 500 millió forintig adómentes sávot hoztak létre, így számukra ez ténylegesen nem jelentett többletterhet. Az intézkedéscsomag másik markáns részét a jelentősen megemelt bankadó képezte, amelynek módosítását a pénzügyi szolgáltatókra megállapított 2006. évi LIX. törvény tett lehetővé. A jogalkotók 2010-ben csupán az ott meghatározott adómértéket emelték. E csoportba sorolható még a biztosítási adó, melyet a 2012. évi CII. törvény vezetett be, közvetlen módon a biztosítási tevékenységhez kapcsolódva.

Az intézkedések második csoportjába sorolhatók azok az elvonási formák, új adminisztrációs terhek, amelyek minden vállalkozást bevételeinek nagyságától és tevékenységi körétől függetlenül érintettek. Idetartozik a kötelező kamarai tagság és a cégautó adójának emelése. A harmadik csoportba azok az újonnan megjelent közterhek tartoztak, amelyek esetében nehéz pontosan meghatározni, hogy kit és milyen mértékben terhelnek, az áthárítás elvi és gyakorlati lehetőségeit figyelembe véve. Lehet, hogy éppen ezért ezeket a terheket inkább a közvetett adók csoportjába kellene sorolnunk. Elméletileg azonban ezek az adóalanyokat közvetlenül terhelik, és közvetlen adóként működnek. Idetartozik az elektronikus útdíj, a tranzakciós illeték vagy a csekkadó és a telefonadó.

Az elmúlt négy év cégadatai alapján nehéz eldöntenünk, hogy milyen hatással jártak a gazdaság szereplőire ezek az új adófajták. Az adatok azt mutatják, hogy sem a csődeljárások, sem a végelszámolások számában nem történtek drasztikus változások az elmúlt négy évben. A csődeljárások számában 2010 óta egyenetlen, enyhe csökkenés mutatkozik. Míg 2010-ben a csődeljárás alá vont társaságok száma 140 volt, 2011-ben lecsökkent 91-re, és 2013-ban felment 129-re. A végelszámolások esetén hasonló enyhe csökkenés mutatkozik, míg a kényszertörölések száma 2013-ra drasztikusan megemelkedett. Meg kell jegyeznünk, hogy az adatok értelmezésénél a kormányzati intézkedések hatásai mellett az elhúzódo gazdasági válság és a piaci hitelezés alacsony szintje is befolyásoló hatással járt. Nem tudjuk egyértelműen megállapítani, hogy a megvalósult adóteher-átrendezés mennyire segítette a hazai cégeket, és milyen hatással volt a Magyarországon működő nagyvállalatokra. Az intézkedések hatásait jelenleg még nem mérhettük fel teljes körűen. Nem állapítható meg, hogy az enyhén javuló vagy stagnáló mutatók a világgazdaságban érzékelhető fellendülés vagy a kormányzati lépések eredményeként jöttek létre.

Az intézkedéscsomag költségvetési hatásait tekintve megállapítható, hogy a 2010-ben bevezetett bankadó, az energetikai különadó és a kereskedelmi láncok különadója, valamint a távközlési és kommunikációs különadó, a 2012-ben bevezetett szerencsejáték-adó, a pénzügyi tranzakciós illeték jelentős bevételeket generált, és érzékelhetően átalakították a közteherviselés rendszerét. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy a számos új adóteher és adóváltoztatás kiszámíthatatlanná tette a gazdálkodást. Látnunk kell azonban, hogy a különadók elszaporodása sem ez alatt a kormányzat alatt kezdődött, hiszen ennek jogi háttérét már a 2006. évi LIX. törvény megteremtette. A jelenlegi kormány csupán folytatta elődeinek jogalkotói gazdaságpolitikai gyakorlatát.

A különadókból 2010-ben 335 milliárd forint folyt be, ami azt jelentette, hogy ez a bevételi csoport meghaladta a GDP 1%-át, tehát jelentős bevételnek mondható. Ha az új adókra a hatékonyság szempontjából tekintünk, akkor megállapíthatjuk, hogy az ágazati különadók adminisztrációs költségei alacsonyak, adóalapjuk jól megragadható, teljesítésük jól ellenőrizhető. Árnyaltabb képet kapunk abban az esetben, ha az adóteher-áthárítás gyakorlati lehetőségeit is megvizsgáljuk. Az áthárítás azt jelenti, hogy az adóalanyok e különadók miatt megnövelt terheiket vagy azok egy részét képesek a végső fogyasztókra áterhelni. Ennek a mértékéről, jogi lehetőségeiről pontos képet még nem kaptunk, de ezek a törekvések ellentétesek a kormányzati intézkedések céljaival. A különadók másik negatív hatása a gazdasági aktivitás csökkenése, amely akár a piacról történő kivonulásban is jelentkezhet. A különadók kivezetésével és mértékével kapcsolatos bizonytalanság a vállalkozói aktivitást már rövid távon is negatívan befolyásolta. Az adóterhek makroszintű átrendezése a fogyasztáson alapuló adórendszerben meglehetősen kétarcúan valósult meg. A magyar megoldás az államháztartás egyensúlyi helyzetét segítette megvalósítani, de hosszú távú fennmaradása a versenyképességet a nemzetközi adóversenyben leronthatja. Látnunk kell azt, hogy a nagyvállalatok kárára történő adóteher-átrendezés jelentős társadalmi támogatottságot élvez. A kormányzat jól érzékelte, hogy a jövedelméhez képest jelentős közműterheket viselő, átláthatatlan számlázási rendszerhez szokott lakosság az inkább hatósági, mint piaci szolgáltatói magatartást tanúsító nagyvállalatokkal szemben egyetért a teherátalakítással, tehát támogatja a nagyvállalatok közteher-viselési arányának növelését.

A KÖZVETETT, FOGYASZTÁST TERHELŐ ADÓK VÁLTOZÁSAI

Az általános forgalmi adó változásai és az új kisadók

Az új gazdaságpolitika másik stratégiai célja volt a fogyasztás élénkítése. A lakosság lakhatási költségeinek csökkentése, a közmunkaprogram, az egykulcsos jövedelemadó közvetett módon azt a célt szolgálta, hogy nőjön a lakoságnál maradó nettó jövedelem, és ebből eredően növekedjen a fogyasztás. Ugyanakkor a fogyasztást terhelő adóknál az elvi célokkal ellentétesen a pénzügyi kormányzat rákényszerült a fogyasztási adók számának és mértékének emelésére.

A magyar parlament 2012-ben módosította az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvényt, és 2%-kal megemelte az általános forgalmi adó mértékét, és minden költségvetési évben növelte a jövedékiadó-terheket, számos új fogyasztást terhelő adót vezetett be, mint a chips-adó, telekommunikációs adó, tranzakciós illeték, és szigorította a dohány jövedéki termékek forgalmazását. Ugyanakkor engedélyezte a saját célú pálinkafőzést, hatmillió forintra emelte az alanyi áfamentesség bevételi határát, és a feketegazdaság elleni küzdelem jegyében a gazdaság több területén, az építőiparban és a mezőgazdaságban bevezette a fordított áfát.

A kormány gazdaságpolitikájának egyik jellemző vonása, hogy az adóteher átrendezésével az adóztatás centrumát a közvetett jellegű, fogyasztást terhelő adókra helyezte át a közvetlen adókról. Adózásttechnikailag ez azzal az eredménnyel járt, hogy csökkent a természetes személyek ellenőrzésére fordított adminisztrációs idő és energia, és a felszabadult képességeket a közvetett adók fokozottabb ellenőrzésére lehet felhasználni. Az utóbbi években a természetes személyek adóbevallásának elkészítése és ellenőrzése leegyszerűsödött, és megnőtt az általános forgalmi adók és a jövedéki adók ellenőrzésének gyakorisága. A helyzetet bonyolítja, hogy a bevezetett kisadók jelentős részének ellenőrzése is elvon az adózási kapacitásokból. A magyar adórendszer egyik jellegzetessége volt a rendszerváltás óta, hogy a fejlett országokhoz képest magasabb a közvetett adókból származó bevételek aránya a költségvetésben.¹¹ A fogyasztási adók, és így különösen a jövedéki adók emelésére sokan úgy tekintenek, mint az igazságosabb adóteher-elosztás eszközeire.

Az elméletileg igaz, hogy a fogyasztás adóztatásakor a feketén megszerzett jövedelmek adóztatása is lehetővé válik, és ezáltal a közteherviselés

igazságosabb rendszere valósulhat meg. Az is igaz, hogy a többkulcsos fogyasztásiadó-rendszerben az alapvető fogyasztási cikkekre megállapított alacsonyabb adókulcsok segíthetik az igazságosabb fogyasztásiadó-rendszer kialakítását. Számos országban gyakorlat, hogy a luxustermékekre különadót, vagy egyes alapvető fogyasztási cikkekre kedvezőbb, alacsony adókulcsokat vetnek ki. Ugyanakkor a fogyasztási, jövedéki adók emelésénél számolni kell a növekvő adócsalással, adókikerüléssel, és kialakulhat a különböző adópolitikai célok közötti összeütközés. A magas fogyasztási adók magasabb adócsaláshoz vezethetnek. Az általános forgalmi adó kulcsának 2011-ben történt 27%-ra emelése ezért volt kettős hatású lépés. Egyfelől pozitív hatást eredményezve növelte a költségvetés bevételi oldalát, hiszen az általános forgalmi adó egy jól tervezhető, az infláció emelkedését jól követő közbevetéltípusú fajta. Másfelől visszavetette az alacsony jövedelműek fogyasztását, és növelte a feketegazdaság arányát. További negatívumként említhető, hogy az egységes európai uniós gazdasági térben az általános forgalmi adó magas szintje rákényszerítheti a vásárlókat, hogy Magyarországon megszerzett jövedelmüket más, alacsonyabb adókat alkalmazó országokban használják fel. Így például a közeli Szlovákiában 19%, Szlovéniában és Ausztriában 20% az áfa kulcsa, míg a távolabbi Spanyolországban 18%, Németországban szintén 19% a felső adókulcs általános mértéke. A kinyíló adórés miatt megnőhet a bevásárlóturizmus aránya, amelyen közvetlenül veszít a magyar költségvetés.

Ha azonban az áfa 2 százalékpontos emelésére úgy tekintünk, mint a kormányzat kényszerlépésére, melyet az államháztartás, költségvetés működési hiánya miatt kellett alkalmazni, akkor sikeresnek tekinthető, mert segített átvészelni a gazdasági szükségshelyzetet.

Ha azt vizsgáljuk, hogy teljesültek-e a fogyasztási adók növelésére épülő adóteher-átalakítási törekvések, akkor meg kell állapítanunk, hogy ellentmondásos helyzet alakult ki. Önmagában a személyi jövedelemadóterhének csökkentése úgy valósulhatott meg, hogy nőttek a fogyasztást terhelő adók. Az adóalanyoknál hagyott többletjövedelem alapvetően kétféle módon hasznosítható, vagy elfogyasztják, vagy megtakarítják. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy a fogyasztást vagy a megtakarítást támogatja-e inkább az elmúlt időszak hazai adópolitikája. Egyértelmű, hogy a fogyasztási adók emelése a fogyasztás csökkenésével jár. Ugyanakkor a megtakarítások adóztatása a csökkenő infláció eredményeként kialakult alacsonyabb kamatszintek mellett csökkentik a befektetési kedvet, és ösztönöznék a fo-

gyasztást, de a magasabb fogyasztási, forgalmi adók ezt a keresleti többletet valószínűleg kioltják. Az alacsony magyar jövedelmeket figyelembe véve meg kell jegyeznünk, hogy a legtöbb magyar ember számára a befektetési lehetőségek nem jelenthetik a fogyasztás valós alternatíváját, hiszen minél alacsonyabb egy természetes személy jövedelme, annál nagyobb hányadát

...a legtöbb magyar ember számára a befektetési lehetőségek nem jelenthetik a fogyasztás valós alternatíváját...

fogyasztja el annak. Számukra a fogyasztási adók emelése különösen nehéz helyzetet teremthet. A magasabb jövedelműek a fogyasztási adók növelésére úgy reagálnak – érzékelve a befektetési lehetőségek szűkülését –, hogy legális adókikerülési technikákat alkalmaznak, mint a külföldi vásárlás, befektetés, illetve megkeresik

a gazdaságnak azokat a szegmenseit, ahol kikerülhetők az áfafizetési kötelezettségek, mint a termőföldvásárlás vagy a műkincspiaci befektetések.

Jelentős probléma tehát, hogy a két gazdaságpolitikai célkitűzés, a fogyasztás növelése és a fogyasztási adók emelése egymással ellentétes következményekkel jár, és így egymás hatását kioltva megakadályozzák mindkét gazdaságpolitikai cél megvalósulását.

A fogyasztást terhelő adóknál is jelentős problémát jelent az áthárítás lehetősége. Az áthárítást itt az teszi lehetővé, hogy a közvetett adóknál az adóteher tényleges viselője és megfizetője, tehát a végső fogyasztó és az adó nyilvántartója, befizetője, tehát az adóalany személye különválik. Mivel az adó alanya önmaga készíti el az adóbevallását, és eredményképzése, költségeinek elszámolása nem látható át könnyen, ezért lehetősége van az adóemelést a piaci szereplőkre áthárítani. Ennek gyakorlati ellenőrzése rövid távon szinte lehetetlen.

A jövedéki termékek adójának emeléséről

A fogyasztást terhelő adók speciális fajtája a jövedéki adó, amely egyfázisú közvetett adóként az egyik legrégebbi adófajta. A jövedéki adók emelése nem új jelenség. Ez a folyamat Magyarországon az első jövedéki kódex 1993-as hatálybalépése óta tart. A jövedéki adók emelése azért hatékony eszköze a pénzügyi kormányzatnak, mert ahogy ezt egy koráb-

bi magyarországi kutatásunk is mutatta, az emberek 41%-a egyetértett a jövedéki adók emelésével, míg az áfa és az szja emelését csupán 15-15%-os arányban támogatták. Ebben az időszakban, 2003-ban 20%-kal, majd 2004-ben további 35%-kal nőttek a jövedéki adók, és a cigaretta jövedéki adója 2 év alatt 90%-kal emelkedett. Ennek ellenére a jövedéki adók emelését az emberek nagy része támogatta, bár érzékelte a növekvő árszínvonalat. A 2004-ben megvalósított 35%-os adóemelés az infláció hatszorosát tette ki, és ezzel az emeléssel Magyarország már 2004-ben teljesítette az Unióban a dohánytermékekre előírt 57%-os minimumadószint követelményét.¹²

Az Európai Unió harmonizált jövedékiadó-rendszeréhez való csatlakozás az alkoholos italok adóterhelésén is érződött. A pezsgő adótartalma 2004-ben 9,3%-kal, a sör 7,3%-kal, míg a bérfőzési szeszadó 13%-kal nőtt. Annak ellenére, hogy a lakosság közvetlenül érzékelte ezt az adóemelést, mégis egyetértettek a jövedéki adók további emelésével. Ennek három okát határozhatjuk meg.¹³ Egyrészt a válaszadók úgy gondolták, hogy a jövedéki termékek nagy része élvezeti cikként határozható meg, amelyek fogyasztása nem lenne alapvetően szükséges. Érzékelték, hogy bár az alkohol, dohány luxustermékek, amelyek fogyasztása káros, ennek ellenére még a szegényebbek jelentős része is rendszeresen fogyasztja ezeket. Ezek a termékek – az autózást is ideértve – a még mindig sokak számára elérhető kényelmi-fogyasztási termékként azonosíthatók. A második ok, ami miatt elfogadták a jövedéki adók emelését, valószínűleg az, hogy tisztában voltak a dohányzás és az alkoholfogyasztás egészségkárosító hatásával, erkölcsileg azonosulni tudtak azzal, hogy aki ezeket fogyasztja, azt „büntetesként” drágán, nagy ráfordítással tehesse, és ezzel kompenzálja e termékek társadalmilag káros következményeinek hatását. Valószínűleg az emberek úgy gondolták, hogy a jövedéki termékek árának drasztikus emelése visszafogja a fogyasztást mind a dohány-, mind az alkoholtermékek, mind az üzemanyagok területén, és ezáltal egy egészségesebb társadalmi környezet jöhet létre. A harmadik ok, ami miatt a jövedéki adók emelése sokak által elfogadott, sőt támogatott fiskális eszköz lehet, az a jövedéki adókkal kapcsolatos csalások média általi megjelenítése. A jövedéki termékek kereskedelme az első jövedéki kódex 1993-as megjelenése óta a média fokozott érdeklődésének középpontjában áll, amit a folyamatos szakmai viták és a különböző törvényszegésekről szóló tudósítások is árnyalnak. Ilyen nagy visszhangot kiváltó botrány volt a háztartási tüzelőolajjal való visszaélés, a

paprikahamisítás, az olajszőkítés és a hozzá kapcsolódó számlagyártás, fiktív számlázás, borhamisítás, cigaretta- és benzincsempészet.

A jövedéki adók emelése sem okozhatott ebben a kormányzati ciklusban meglepetést, hiszen az elmúlt húsz évben ez minden évben megtörtént. A kormány ezen a területen csak folytatta az eddigi gyakorlatot, új elemnek a koncesszió alapján megszerezhető dohányárúsító rendszer kiépítése tekinthető. Az árusítási monopólium szűkítése és az újabb adóemelés miatt valószínűleg megnőtt az adócsalás, a csempészés és a feketegazdaság aránya Magyarországon, és csökkent a jövedéki termékek legális fogyasztása. A szakirodalomban ismert, hogy az adóterhek 1%-os emelése akár 8%-os adókikerülést is eredményezhet.¹⁴ Érdekes helyzetet teremtett az alkoholos termékek szabályozásában az, hogy a folyamatos adóemelés mellett liberalizálták az otthoni pálinkafőzés feltételeit. Ez az intézkedés akár 8 milliárd forint éves kiesést is jelenthet a költségvetésnek. A jövedéki adókról megállapíthatjuk, hogy egyre nagyobb szerepet játszanak a költségvetés bevételi oldalán, és az áremelési tendencia valószínűleg folytatódik.

ÖSSZEGZÉS

Az új kormány első évének adóváltozásait az átmenetiség és a fiskális mozgásteret beszűkítő gazdasági problémák felmérése határozta meg. A gazdaságpolitika mindkét alrendszere, a fiskális és a monetáris politika beszorult az örökölt magas államadósság és költségvetési hiány csapdájába. Ez a helyzet alapvetően meghatározta az adópolitika céljait és a változások ütemét. Míg a monetáris politikát a magasan tartott jegybanki alapkamat, a magas infláció, a csökkenő hitelezési aktivitás szorította, addig a fiskális politika az előző évekhez hasonlóan, az akkor elkövetett hibákból eredeztethetően, a maastrichti feltételrendszer megvalósítási kudarcával nézett szembe. A túlzott költségvetésihiány-eljárások jogilag is jól meghatározható korlátját jelentették a reformoknak. Ezek a hatások együttesen oda vezettek, hogy a költségvetés egyik oldalán sem lehetett radikális lépéseket végrehajtani az első kormányzati évben, csupán válságkezelés történhetett. A költségvetési hiány kezelésének számos módja közül a kormány rákényszerült a kiadási oldal elemeinek lefaragására (szociális transzferek átalakítása, befagyasztása, közszféra bérrendszerének befagyasztása), és kénytelen volt radikális – de a nemzetközi megoldásokat tekintve nem egyedülálló – lépésként a magán-nyugdíjpénztári

befizetéseket visszavezetni az államháztartás rendszerébe. Az adóreform kiteljesedésére a 2011-es évben került sor, amelyhez a konszolidálódó államháztartási egyensúly biztosította a makrogazdasági hátteret.

A jelentős számú adóváltozás és az új adók bevezetése nyilvánvalóan nem segítette az adózók és a gazdasági szereplők stabilitási és kiszámíthatósági elvárásait. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a kormány valóban radikális átalakításokat hajtott végre. Hozzátennem, hogy a folyamatos változtatások nem tekinthetők a magyar közpénzügyi rendszer új jelenségének, hiszen a magyar adó- és államháztartási rendszer a permanens reformok állapotában működik az elmúlt 25 évben. Azt is mondhatnánk, hogy az adópolitikában csak a megszokott ütemben történtek változások. A jelenlegi kormányon számon kérni az adórendszer stabilitását és a kiszámíthatóságát nem lenne ésszerű. Alapvető nehézséget jelentett a reformoknál, hogy az új adók jelentős része csak közvetetten illeszkedett a meghirdetett adópolitikai elvekhez, mert az új közterhek jelentős részének bevezetését kizárólag a fiskális kényszer indokolta. Ez azonban szintén magyar tradíciónak tekinthető, hiszen 1849-ben már Szemere Bertalan is a költségvetés igényével indokolta adóemelési terveit.

Az elmúlt évek adópolitikáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a negatívumok jelentős része a gazdasági-költségvetési kényszerre vezethető vissza. A változások két legfontosabb elemének a személyi jövedelemadózás családbarattá és egykulcsossá alakítását és a nagyvállalatok terhére megvalósított adóteher-átrendezést nevezhetjük. Mind a két lépés világosan megfogalmazott és logikus célokat tűzött ki, ennek ellenére kiváltották a szakértők jelentős részének rosszállását. E lépések társadalmi hatásainak megítélése, úgy tűnik, politikai nézőpont szerint eltérően értékelhető. A szakmai ellenállást az nem indokolhatja, hogy ezek az intézkedések veszteseket és nyerteseket szültek, mert ez minden adóváltozás sajátja. Magyarországon nézőpont kérdése, hogy az egykulcsos adócsökkentésből származó 444 milliárdos államháztartásbevételek-kiesést költségvetési katasztrófának, ösbűnnek, vagy más megközelítésben, az adózóknál maradó jövedelemtöbbletnek tekintjük. Valószínűleg azon is sokan megütköznének, ha ezzel ellentétesen egy kormány adópolitikájának középpontjában nyíltan vállalt módon az a cél állna, hogy a lehető legtöbb adóbevételt préselje ki a gazdaság szereplőiből. Nyilvánvaló az is, hogy az egykulcsos adórendszer nyertesekéi akkor is nyertesek, ha azok a magasabb jövedelmi csoportokból vagy a gyermekes családok közül kerülnek ki, hiszen az adó-

fizetés nem csupán a gazdagok, hanem minden bevétellel rendelkező kötelezettsége. Megítélni egy adófajta gazdasági, szociális hasznait kizárólag komplex módon, a szociális transzferek elemeit is figyelembe véve lehet. Csak az adóztatási következményeket vizsgálva nem.

A kormány gazdaságpolitikájának vitathatatlan előnye, hogy következetes, az elvektől a részletszabályokig ívelő keretes rendszert épített ki, amelynek elvi célkitűzései (a családok támogatása, adóteher átalakítása, adóalap szélesítése, adminisztrációs terhek csökkentése) nehezen vitathatók. Az adópolitika gyakorlati megvalósításának elemzése már egy másik vizsgálódás tárgya lehet.

JEGYZETEK

- ¹ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológati és Tanönyv Kiadó, Budapest, 2013, 62. o.
- ² Lakatos Mária: *Személyi adófizetői magatartások modellezése*. Vállalkozás és Innováció, IV. évf., 1. sz., 67–68. o.
- ³ Idézi a 2007-es KSH-összefoglalót Brother Layman: *Az offshore halála*. Budapest, 2011, 328. o.
- ⁴ Szikora János: *A személyi jövedelemadóra vonatkozó szabályok változásának hatása a nettó bérekre a 2010–2012-es években*. 2011, 3. o. www.sze.hu/lapok/801/csatolmany
- ⁵ *Unokáink is fizetni fogják. Tanulmány az egykulcsos adó társadalmilag igazságtalan és gazdaságilag kártékony következményeiről*. LMP Gazdaságpolitikai füzetek 1., Lehet Más a Politika országgyűlési frakciója, Budapest, 2011. április, 4. o.
- ⁶ Tóth G. Csaba – Virovác Péter: *Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel*. Pénzügyi Szemle, 2013/4.
- ⁷ Unokáink is..., i. m. 31. o.
- ⁸ Kovács Ilona: *A jövedelemelosztás és jövedelemegyenlőtlenség a személyijövedelemadó-bevallási adatok tükrében*. Statisztikai Szemle, 89. évf., 3. sz., 294–295. o.
- ⁹ Uo. 309–310. o.
- ¹⁰ Brother Layman, i. m. 332. o.
- ¹¹ Földes Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 210. o.
- ¹² Szilovics Csaba: *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002–2007)*. G&G, Pécs, 2008, 51–53. o.
- ¹³ Uo. 54–55. o.
- ¹⁴ Lásd bővebben Szilovics Csaba: *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003.

Novoszáth Péter

Egy ortodox válságkezelési „siker”-történet árnyoldalai, Románia példája

Downsides of Conventional Crisis Management: A „Success” Story, or the Case of Romania



Összefoglalás

Az Európai Unió az elmúlt négy évben két pénzügyi támogatási program keretében is támogatta Romániát a pénzügyi és gazdasági válsággal kapcsolatban és a jövőbeli növekedés megalapozása érdekében. E segítségnyújtásra a Nemzetközi Valutaalap (elővigyázatossági hitelkerete) és a Világbank erőteljes közreműködése mellett került sor. Az Európai Bizottság a támogatási programok átfogó értékelése során azokat alapjában véve sikeresnek értékelte, a végrehajtott programok makrogazdasági stabilizációs hatásának nemzetközi megítélése szinte egyöntetűen pozitív. Azonban a 2012-ben és 2013-ban egyre radikalizálódó tünteté-

DR. NOVOSZÁTH PÉTER, a közgazdaság-tudomány kandidátusa, egyetemi oktató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, KTK Közpénzügyi Tanszék (novoszath.peter@uni-nke.hu). A tanulmány a Nemzeti Közsolgálati Egyetemen létrejött Wekerle Sándor Közpénzügyi Tudományos Műhely támogatásával készült.

sek Románia-szerte a pénzügyi stabilizációs programok árnyoldalaira is ráirányították a figyelmet. A számos tiltakozás egyrészt egyértelműen megkérdőjelezi e programok meglehetősen egyoldalú pozitív megítélését. Érthetővé tette a magyar, a spanyol, a szlovén és az ír kormányzatok vonakodását is az IMF szoros gazdaságirányítói felügyeletétől. A stabilizációs programok rövid távon elért eredményeit ugyan nem cáfolják, de különösen a pénzügyi és gazdasági válság további elhúzódása miatt hosszú távon a megnövekedett adósságállomány és a lakosság végletekig leromlott gazdasági és társadalmi helyzete további jelentős pénzügyi és társadalmi kockázatokat hordoznak Románia, de az egész Európai Unió számára is, melyet a 2013 decemberében Nagy-Britannia irányába elindult tömeges exodus meglehetősen eklatánsan bizonyított.

Summary

In the past four years, the European Union supported Romania in the framework of two financial aid programmes to offset the effects of the financial and economic crisis and to lay the foundations of future growth. The support was granted with massive assistance from the International Monetary Fund (IMF) (Precautionary Credit Line) and the World Bank. In its assessment, the European Commission considered the financial aid programmes essentially successful, and the international perception of the impacts of macroeconomic stabilization programmes are almost uniformly positive. However, the increasing radicalization of protests all over Romania in 2012 and 2013 have focused attention on the drawbacks of the financial stability programs. The high number of protests quite clearly call into question the one-sidedly positive image presented of the programmes and explain the aversion of the Hungarian, Spanish, Slovenian and Irish governments to IMF's close supervision. Increase in the long-term debt and the population's deteriorating economic and social situation expose Romania and to EU to high additional financial and social risks, as evidenced by the mass exodus to Great Britain, experienced since December 2013.

Ez a cikk a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen létrejött Wekerle Sándor Közpénzügyi Tudományos Műhely támogatásával folyó kutatás alapján készült. A műhely az egyetem Közigazgatás-tudományi Karán (és jog-

elődjéinél) évtizedek óta oktató közpénzügyek és államháztartástan tudományos művelésére szervezett tanszék és a szaktanári koordinációval működő Hallgatói Közpénzügyi TDK bázisán jött létre. A közpénzügyi stabilizációban gyakorlati és tudományos módszertan szintjén is maradandót alkotó, háromszoros magyar miniszterelnök nevét viselő tudományos műhely Lentner Csaba Wekerle Sándor Tudományos Életműdíjas egyetemi tanár irányításával jött létre 2013-ban. A műhely egyik kiemelt célja, hogy a költségvetési folyamatok konszolidációs, stabilizációs eszközeit és a növekedésorientált állami gazdaságpolitika tudományos hátterét kutassa hazai történeti és nemzetközi (európai és angolszász) kontextusban, különösen a Kárpát-medencei térségben lévő országokra koncentrálva.

Az Európai Unió az elmúlt négy évben két pénzügyi támogatási program keretében is támogatta Romániát a pénzügyi és gazdasági válsággal kapcsolatban és a jövőbeli növekedés megalapozása érdekében. Az első program (2009–2011) keretében 5 milliárd euró került kifizetésre, míg a második program (2011–2013) során megítélt 1,4 milliárd eurós támogatás lehívása és felhasználása nem történt meg. E segítségnyújtásra a Nemzetközi Valutaalap (elővigyázatossági hitelkerete) és a Világbank erőteljes közreműködése mellett került sor.¹

Az első program meglehetősen nehezen indult el, és a 2009 márciusában megkötött megállapodást az IMF átmenetileg fel is függesztette arra hivatkozva, hogy a román kormány a felvett kölcsönöket részben jóléti típusú kiadásokra (közalkalmazotti bérekre és nyugdíjakra) költötte a vállalt beruházások helyett. Az első román program során lassan egyértelművé vált az IMF számára, hogy melyek azok a területek (például a közsféra bérkiáramlása, a helyi önkormányzatok fizetési hátralékainak szabályozása, az állami beruházások ütemezésének szigorú kontrollja vagy az állami vállalatok gazdálkodásának felügyelete stb.), ahol a program eredetileg kitűzött céljai esetleg megghiúsulhatnak, és kiemelten szükséges az ellenőrzése. A második hitelkeret megítélésekor ennek szellemében Románia nem a Lengyelországnak is odaítélt rugalmas hitelkeretet (PLL) kapott, hanem készenléti hitelt, de annak egy gyakorlatilag Romániára szabott speciális elővigyázatossági formáját (P-SBA). Ezt a megoldást kedvezően fogadták a nemzetközi piacok szereplői, és ezért az egyre növekvő román adósságállomány ellenére is viszonylag olcsón lehetett azt finanszírozni.

A második támogatási program eredeti 2013. március végi határidejét három hónappal meghosszabbították azért, hogy időt hagyjanak azokra a korrekciós programokra, amelyek még szükségessé váltak az EU és az IMF programja utolsó felülvizsgálatának teljesítéséhez. A román kormány 2013 elején haladékot kapott a készenléti hitelkeret néhány feltételének teljesítéséhez, így az állami vagyon előírt értékesítése és az állami szférából történő vállalati elbocsátások tekintetében.

Az Európai Bizottság a támogatási programok átfogó értékelése során azokat alapjában véve sikeresnek értékelte:² a programok végrehajtásával általában sikerült helyreállítani a makrogazdasági stabilitást, újból kialakítani a piacokhoz való hozzáférést, és megőrizni a szuverenitást és a pénzügyi stabilitást.

A gazdasági növekedés 2009-ben közel 7 százalékkal csökkent, míg 2011-re újra pozitív tartományba került, és 2013-ban még a várakozásokat is túlszárnyalva lett magasabb a gazdaság teljesítménye az egy évvel korábbinál. A román gazdaság 2013. harmadik negyedévben az előző év azonos időszakához képest 4,1 százalékkal bővült, amit az Európai Unióban a lett, litván, lengyel, magyar és brit gazdaság tudott csak követni. Míg a cseh gazdaság eközben igazán szomorú képet festett, a harmadik negyedévben úgy esett vissza a negyedéves GDP, hogy a második negyedévben már úgy tűnt, véget ért a technikai recesszió – vagyis a 2013. harmadik negyedévi adatok azt mutatják, hogy a cseh gazdaság recessziója ténylegesen még korántsem ért véget. A piac által várt 0,5 százalékos növekedés helyett 1,6 százalékkal esett vissza éves alapon a cseh gazdaság (1. táblázat).

Romániában az infláció a 2008-ban jellemző közel 8 százalékról 2012-ben 3% alá süllyedt. Keleti szomszédunk tartós versenyképességi nehézségekkel küzd több évtizede, ennek következtében a külkereskedelmében és a folyó fizetési mérlegében is évről évre jelentős hiányt halmozott fel. Gazdaságszerkezetileg ezért az EU déli tagállamaihoz hasonlít. Ami pedig a válság elhúzódása miatt, mint azt ezeknél a mediterrán államoknál is tapasztalhattuk, további komoly kockázatot jelentenek a költségvetés hiánya mellett. Az ország fizetésimérleg-hiánya, amely a válság előtt érte el csúcspontját, az ország GDP-jének több mint 13%-át tette ki 2007-ben, míg 2012-re a fizetésimérleg-hiánya a GDP 4 százaléka alá csökkent. A nemzeti valuta, a lej árfolyama jelentősen gyengült (17%-kal nominál értékben az euróval szemben), amikor a válság kirobbant

2008 második felében, de az árfolyam stabilizálódott 2009 közepén, azt követően, hogy az első konszolidációs programban megegyezés született 2009 márciusában. Azóta az euró értéke a 4,2 és 4,5 lej közötti sávban ingadozott.

1. táblázat: A GDP alakulása az Európai Unió egyes országaiban, negyedéves bontásban, a megelőző év azonos negyedévéhez hasonlítva, szezonálisan kiigazított adatokkal, százalékban

| | 2012. IV. negyedév | 2013. I. negyedév | 2013. II. negyedév | 2013. III. negyedév |
|--------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Románia | 0,8 | 2,3 | 1,6 | 4,1 |
| Lettország | 5,7 | 6,4 | 4,5 | 3,9 |
| Litvánia | 3,4 | 3,8 | 3,8 | 2,2 |
| Lengyelország | 0,8 | 0,8 | 1,2 | 1,7 |
| Magyarország | -2,5 | -0,3 | 0,5 | 1,6 |
| Egyesült Királyság | -0,2 | 0,2 | 1,3 | 1,5 |
| Bulgária | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,8 |
| Szlovákia | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| EU-28 | -0,7 | -0,8 | -0,2 | 0,1 |
| Portugália | -3,8 | -4,1 | -2,0 | -1,0 |
| Spanyolország | -2,1 | 2,0 | -1,6 | -1,2 |
| Csehország | -1,4 | -2,3 | -1,3 | -1,6 |
| Olaszország | -3,0 | -2,5 | -2,2 | -1,9 |
| Görögország | -5,7 | -5,6 | -3,8 | n. a. |
| Ciprus | -3,5 | -4,9 | -5,8 | -5,7 |

Forrás: Saját szerkesztés az Euro area GDP up by 0.1% and EU28 up by 0.2%. Eurostat news-release euroindicators, 167/2013, 14 November 2013, 2. o. alapján.

A közpénzügyek konszolidációja megtörtént, a 2009-ben a román GDP 9%-át kitevő költségvetési hiány 2012-re 3%-ra csökkent. E jelentős javulásra való tekintettel engedélyezte a Tanács a Romániával szembeni túlzottdeficit-eljárás megszüntetését 2013. június 21-én. Mindezt tette annak ellenére, hogy a román államadósság mértéke 2008-ban még csak a román GDP 13%-át tette ki, míg 2012-ben már megközelítette a román GDP 39%-át, azaz csaknem megháromszorozódott az EU-IMF válságkezelő programjának végrehajtása során. Victor Ponta román miniszterelnök 2013. januári évertékelő beszédében erre utalva azt mondta: „Románia államadóssága 51 milliárd euró, ami a GDP 34,7

százalékát teszi ki.” Majd hozzátette: „Az adósság csaknem felét az utóbbi négy évben vette a nyakába az ország, az egy főre jutó köztartozás 1400-ról 2500 euróra nőtt.”³

2. táblázat: A költségvetési egyensúlyt jellemző főbb jelzőszámok alakulása az EU-ban, Magyarországon és Romániában (2009–2012)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|
| EU-28: költségvetési egyenleg a GDP százalékában | -6,9 | -6,5 | -4,4 | -3,9 |
| EU-28: költségvetési kiadások a GDP százalékában | 51,0 | 50,6 | 49,0 | 49,3 |
| EU-28: költségvetési bevételek a GDP százalékában | 44,1 | 44,1 | 44,6 | 45,4 |
| EU-28: államadósság a GDP százalékában | 74,3 | 79,8 | 82,3 | 85,1 |
| Magyarország: költségvetési egyenleg a GDP százalékában | -4,6 | -4,3 | 4,3 | -2,0 |
| Magyarország: költségvetési kiadások a GDP százalékában | 51,4 | 50,0 | 50,0 | 48,7 |
| Magyarország: költségvetési bevételek a GDP százalékában | 46,9 | 45,6 | 54,3 | 46,6 |
| Magyarország: államadósság a GDP százalékában | 79,8 | 82,2 | 82,1 | 79,8 |
| Románia: költségvetési egyenleg a GDP százalékában | -9,0 | -6,8 | -5,6 | -3,0 |
| Románia: költségvetési kiadások a GDP százalékában | 41,1 | 40,1 | 39,5 | 36,6 |
| Románia: költségvetési bevételek a GDP százalékában | 32,1 | 33,3 | 33,9 | 33,6 |
| Románia: államadósság a GDP százalékában | 23,6 | 30,5 | 34,7 | 37,9 |

*Forrás: Saját szerkesztés az Euro area and EU28 government deficit at 3,7% and 3,9% of GDP respectively. Eurostat newsrelease euroindicators, 152/2013, 21 October 2013, 1. és 7–8. o. alapján.*⁴

Románia ugyanakkor úgy csökkentette a költségvetési hiányának mértékét az Európai Unió által előírt 3% alá, hogy ezzel a költségvetési kiadások szintje GDP-arányosan több mint 15%-kal lett kevesebb az Európai Unió 28 tagállamának átlagánál. Ennek egyenes következményeként az ország a GDP-jének jóval kisebb részét költi szociális és egészségügyi kiadásokra, mint az EU-tagállamok átlagban. Amíg a legnagyobb szociális kockázatok lefedésére a legtöbbet Németország (az összes kormányzati kiadásainak 58,8%-át), Dánia (58,3%-át), Franciaország és Finnország (57,3%-át) költötte, addig a legkevesebbet Ciprus (33,5%), Lettország (42,2%), Románia (44,5%) és Magyarország (44,8) fordította ezekre a célokra 2011-ben.⁵

Az EU szakértői szerint miután sikerült helyreállítani a makrogazdasági stabilitást, nem maradt más hátra, mint a strukturális reformok

felgyorsítása annak érdekében, hogy az ország kihasználhassa a gazdaságában rejlő növekedési potenciálját.

Románia 2013. június végén sikeresen lezárta második hitelmegállapodását a Nemzetközi Valutaalappal, és bejelentette igényét egy újabb, elővigyázatossági hitelszerződés megkötésére, a nemzetközi pénzpiac bizonytalanságainak a semlegesítésére, tekintettel az eurózóna kedvezőtlen makrogazdasági körülményeire.

A túlzottdeficit-eljárás megszüntetéséhez és a nemzetközi hitelezőkkel 2011-ben kötött hitelmegállapodás sikeres lezárásához személyesen is gratulált a román hatóságoknak Christine Lagarde, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) vezérigazgatója, aki 2013. július 15-én érkezett kétnapos látogatásra Bukarestbe, ahol a román államfővel és a román miniszterelnökkel is találkozott, valamint előadást tartott a *Románia és Kelet-Európa: Az előttünk álló út* című konferencián.⁶ Lagarde előadásában óva intette Romániát attól, hogy csak az exportra alapozza a gazdaság növekedését. Kiemelte, hogy a belföldi fogyasztásnak és a beruházásoknak is fontos szerepet kell játszania a gazdasági növekedés elérésében és az egyensúly megőrzésében. Ennek során egy háromtényezős modellt vázolt fel, amelyben az exporttevékenység, a belső kereslet és befektetések a három mozdony, ami előreviheti Románia gazdasági fejlődését, de arra is felhívta a figyelmet, hogy ha csak egyetlen motor erejére támaszkodunk, akkor az komoly egyenlőtlenségeket is okozhat. Ezzel kapcsolatosan megállapította: bár Romániában a kivitel 2013-ban növekszik, a belső kereslet oldalán még bőven van tennivaló, és a tőkeberuházások is nagymértékben csökkentek az elmúlt időszakban. Lagarde megállapította, hogy Romániában az európai alapokban rejlő lehetőségek nincsenek kellően kihasználva, és ezeket a finanszírozási forrásokat arra kellene használni, hogy legyenek megfelelő utak és infrastruktúra a befektetőknek. Lagarde előadásában azt is kifejtette, hogy az eurózónához való csatlakozás sok előnnyel járhat, de nem szabad siettetni, előbb végre kell hajtani a reformokat, meg kell erősíteni a makrogazdasági stabilitást, és fenntartható növekedést kell teremteni. Lettország rövid idő alatt hajtott végre jelentős változásokat, mint mondta, de annak az lett az ára, hogy a lakosság 10 százaléka emigrált. Emellett arra biztatta Romániát, hogy használja ki a román humán erőforrásokban és energiaforrásokban rejlő potenciált, és tegye hatékonyá az állami vállalatokat. Az IMF vezetője a Romániával kötendő újabb elővigyázatossági, készenléti

hitelcsomagra szóló szerződéssel kapcsolatban leszögezte, hogy Románia csak akkor hívhat le belőle forrásokat, ha nagy a baj. A feltételeket illetően a makroökonómiai konszolidációt, a strukturális reformok előrehaladását, az állami vállalatok privatizálását és újjászervezését emelte ki Lagarde.

Az IMF-vezérigazgató látogatásának és egy újabb hitelszerződés

Románia 2013. szeptember végén négy milliárd euró értékű hitelkeretre kötött szerződést...

előkészítésének hírére közvita bontakozott ki Romániában arról, hogy szüksége van-e még az országnak az IMF-ernyőre. Az újabb hitelszerződés támogatói szerint Románia nem szorul rá egy újabb IMF-szerződésre, de ez segítene megőrizni a költségvetési fegyelmet.

A bukaresti kormány másrészt egyfajta „megbízhatósági bizonylatként” támaszkodik az IMF-megállapodásra, amelytől azt reméli, hogy megnyugtatóan hat a külföldi befektetőkre, és segíti abban, hogy olcsóbban finanszírozza kiadásait a pénzpiacokról. Az ellenzők szerint viszont egy újabb hitelmegállapodás éppenséggel riasztóan hat a befektetőkre, akik arra következtethetnek belőle, hogy Románia nem képes az „IMF ostora” nélkül egyensúlyban tartani költségvetését, és külső kényszer nélkül nem hajtaná végre a szerkezetátalakítási reformokat.

Románia 2013. szeptember végén végül négy milliárd euró értékű hitelkeretre kötött szerződést, amelyet fele-fele arányban a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és az EU végrehajtó szerve, az Európai Bizottság biztosított számára kétéves elővigyázatossági hitelkeret formájában (3. táblázat).

KIRÍVÓAN ALACSONYAK A MUNKAERŐ-PIACI POLITIKAI
KIADÁSOK

Az Európai Unió tagállamai között jelentős eltérések tapasztalhatók a munkaerő-piaci politikák megvalósítására fordított kiadások, azok szerkezete és a munkanélküliség szintje vonatkozásában egyaránt. Mind ezt elsősorban az támasztja alá leginkább, hogy mekkora különbségek vannak az egyes országok között a GDP-arányos munkaerő-piaci támogatásokat tekintve. Az EU-tagállamok közül 2011-ben a munkaerő-pia-

ci kiadások relatív szintje Belgiumban és Dániában volt a legnagyobb (mindkettő a GDP 3,7%-a), majd Írország és Spanyolország következett (egyenként 3,6%). Csak ez a négy EU-tagállam költött egy évben a GDP-je 3 százalékánál nagyobb összeget munkaerő-piaci politikai céljai megvalósítására. A másik végletet az a tíz tagállam: Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovákia és az Egyesült Királyság jelenti, amelyek az éves GDP-je kevesebb mint 1%-át költötte munkahelyteremtésre. E tíz állam közül is messze kiemelkedett Románia, amely az összes EU-tagállam közül a legkevesebbet, jóval az EU-átlag alatt (a GDP-je 0,28%-át) költötte munkaerő-piaci intézkedésekre. Minden munkaerő-piaci beavatkozást általában az intézkedések jellege szerint csoportosítanak, amely egyúttal a beavatkozás módjára is – például képzés vagy foglalkoztatásösztönzés – utal. Ennek megfelelően az Európai Unióban meghonosodott osztályozási rendszer három főcsoportba és kilenc kategóriába sorolja be az egyes intézkedéseket.

3. táblázat: Romániának a Nemzetközi Valutaalappal kötött pénzügyi megállapodásainak legfőbb jellemzői⁷

| Típus | Megállapodás dátuma | Lejárat ideje | Jóváhagyott összeg (millió SDR) | Lehívott összeg (millió SDR) |
|-------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Elővigyázatossági hitel | 2013. szeptember 27. | 2015. szeptember 26. | 1 751,34 | 0 |
| Elővigyázatossági hitel | 2011. március 31. | 2013. június 30. | 3 090,60 | 0 |
| Elővigyázatossági hitel | 2009. május 4. | 2011. március 30. | 11 443,00 | 10 569,00 |

Forrás: Financial Position in the Fund for Romania as of November 30, 2013. Nemzetközi Valutaalap (IMF), 2013.

Egy adott kategória (a munkaerő-piaci szolgáltatások) tartozik a munkaerő-piaci szolgáltatások főcsoportjába, míg hat különböző kategória (képzés, munkahelyi rotáció és munkamegosztás, foglalkoztatásösztönzők, támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció, közvetlen munkahelyteremtés és start-up ösztönzők) a munkaerő-piaci intézkedések főcsoportjába, és két kategóriája (munkanélküliek jövedelme és támo-

gatása, valamint a korai nyugdíjazás) van a munkaerő-piaci támogatások főcsoportjának, amelyek többsége két vagy több alkategóriát is tartalmaz.⁸ Szembetűnő, hogy az EU tagállamai a legtöbbet erre az utolsó főcsoportra költötték 2011-ben, átlagosan a GDP-jük 1,24%-át, nem pedig preventív intézkedésekre. Ugyanakkor a 4. táblázatból az is kiderül, hogy Románia minden főcsoportot tekintve a legkevesebbet költötte az EU tagállamai közül, mind preventív, mind más munkaerő-piaci intézkedésekre egyaránt (4. táblázat).

A munkanélküliség időtartama az egyik legfontosabb tényező a makrogazdasági stabilizáció megteremtésében, mivel azt mutatja, hogy az újonnan létrejövő munkahelyek mennyiben képesek pótolni a megszűnő munkahelyeket. Azt jelzi, mennyire erős, versenyképes az adott gazdaság, mennyire képes az adott munkaerőpiac az önkorrekcióra (5. táblázat).

Amennyiben a „hosszú távú munkanélküliek”, azaz a 12 hónapnál hosszabb ideje tartósan munkanélküliek száma jelentősen nő, az azzal fenyeget, hogy sokan inaktívvá válhatnak, és a foglalkoztatás színvonala tartósan lecsökkenhet. Az inaktívvá vált embereket később sokkal nehezebb, sőt sokszor lehetetlen ismét aktívvá tenni. Ráadásul a tartósan munkanélküliek számának növekedése egyúttal azt is jelenti, hogy egyre több háztartás marad jövedelem nélkül, ennek következtében nagymértékben megnő a szegénység kockázata, a szegények száma. Egy másik lehetséges következmény az elvándorlás növekedése.

Kétségtelen az, hogy annak ellenére, hogy a tagállamok többsége a tartósan munkanélküliek számának tapasztalt felfutására a munkaerő-piaci intézkedések kiadásainak jelentős növelésével válaszolt, ez nem minden ország esetében járt ugyanolyan eredménnyel. Több ország esetében ugyanis a munkaerő-piaci támogatások jelentős növelése ellenére továbbra is erőteljesen nőtt a tartósan munkanélküliek száma. Ugyanakkor Románia magatartása ebben a helyzetben, finoman szólva, meglehetősen különösnek mondható, mivel Romániában a hosszú távú munkanélküliség drámai emelkedéséhez egyáltalán nem párosult a munkaerő-piaci kiadások egyenértékű növekedése. Az összes EU-tagállam közül egyedül csak Románia csökkentette mindvégig a munkaerő-piaci támogatásokra fordított kiadásait a megfigyelt időszakban, amelynek eredményeként a tartósan munkanélküliek száma a 2010–2011-es időszakban EU-szinten is kimagasló, messze az átlagot meghaladó

4. táblázat: A munkaerő-piaci politikával kapcsolatos kiadások a GDP százalékában, és a munkanélküliségi ráta alakulása 2011-ben⁹

| | Munkaerő-piaci szolgáltatások 1. kategória | Munkaerő-piaci intézkedések 2–7. kategória | Munkaerő-piaci támogatások 8–9. kategória | Munkaerő-piaci kiadások összesen | Munkanélküliségi ráta |
|--------------------|---|---|--|----------------------------------|-----------------------|
| EU-27 | 0,21 | 0,50 | 1,24 | 1,95 | 9,7 |
| Spanyolország | 0,10 | 0,69 | 2,81 | 3,60 | 21,8 |
| Lettország | 0,04 | 0,33 | 0,32 | 0,69 | 16,5 |
| Litvánia | 0,08 | 0,18 | 0,30 | 0,56 | 15,7 |
| Írország | 0,14 | 0,74 | 2,74 | 3,63 | 14,9 |
| Szlovákia | 0,07 | 0,22 | 0,50 | 0,79 | 13,7 |
| Portugália | 0,12 | 0,46 | 1,34 | 1,91 | 13,4 |
| Észtország | 0,08 | 0,15 | 0,50 | 0,73 | 12,8 |
| Bulgária | 0,04 | 0,13 | 0,42 | 0,59 | 11,4 |
| Magyarország | 0,01 | 0,35 | 0,66 | 1,01 | 11,0 |
| Lengyelország | 0,08 | 0,33 | 0,30 | 0,72 | 9,8 |
| Franciaország | 0,25 | 0,68 | 1,41 | 2,34 | 9,3 |
| Olaszország | 0,03 | 0,31 | 1,36 | 1,70 | 8,5 |
| Szlovénia | 0,11 | 0,26 | 0,88 | 1,24 | 8,3 |
| Egyesült Királyság | 0,21 | 0,03 | 0,34 | 0,59 | 8,2 |
| Ciprus | 0,03 | 0,31 | 0,69 | 1,04 | 8,1 |
| Svédország | 0,25 | 0,80 | 0,63 | 1,68 | 8,0 |
| Finnország | 0,12 | 0,84 | 1,45 | 2,42 | 7,9 |
| Dánia | 0,54 | 1,55 | 1,65 | 3,74 | 7,7 |
| Románia | 0,03 | 0,02 | 0,24 | 0,28 | 7,7 |
| Belgium | 0,21 | 1,39 | 2,10 | 3,70 | 7,2 |
| Csehország | 0,10 | 0,18 | 0,28 | 0,56 | 6,8 |
| Málta | 0,12 | 0,05 | 0,33 | 0,50 | 6,6 |
| Németország | 0,35 | 0,45 | 1,04 | 1,84 | 6,0 |
| Luxemburg | 0,05 | 0,46 | 0,63 | 1,14 | 4,9 |
| Hollandia | 0,37 | 0,70 | 1,63 | 2,70 | 4,4 |
| Ausztria | 0,19 | 0,57 | 1,28 | 2,04 | 4,2 |

Forrás: Piotr Ronkowski: Labour market policy expenditure – Statistics Explained. Table 2 Statistics in focus 31/2013.

lett. Nyilvánvaló bizonyítéka ez annak a rövidlátó politikának, amit az EU–IMF kényszerített Romániára, és amely a pénzügyi stabilitás rövid távú szempontjait helyezte a hosszú távon fenntartható, tartós gazdasági fejlődés megvalósítása elé.

5. táblázat: A munkaerő-piaci politikával kapcsolatos kiadások és a tartósan munkanélküliek száma közötti kapcsolat az EU-27 országaiban, 2005 és 2011 között¹⁰

| | Munkaerő-piaci kiadások változása (%) | Tartósan munkanélküliek számának változása (%) | Munkaerő-piaci kiadások változása (%) | Tartósan munkanélküliek számának változása (%) | Munkaerő-piaci kiadások változása (%) | Tartósan munkanélküliek számának változása (%) |
|--------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|
| | 2005–2008 | | 2008–2010 | | 2010–2011 | |
| EU-27 | -4,6 | -34,4 | 18,1 | 49,5 | -11,9 | 8,0 |
| Ciprus | n. a. | -56,5 | 119,7 | 170,8 | 22,5 | 31,7 |
| Bulgária | -20,7 | -48,7 | -63,5 | 56,5 | 44,0 | 30,2 |
| Írország | 13,7 | 23,0 | 24,7 | 305,8 | 0,1 | 26,0 |
| Spanyolország | 12,4 | -1,3 | 14,7 | 266,9 | -6,1 | 22,7 |
| Dánia | -18,1 | -58,1 | 39,2 | 223,1 | 9,7 | 22,6 |
| Lengyelország | 57,8 | -76,9 | 35,9 | 30,6 | -42,8 | 21,2 |
| Románia | -18,5 | -40,0 | -57,4 | 6,6 | -24,8 | 20,9 |
| Hollandia | -7,5 | -44,9 | 7,1 | 31,8 | -11,5 | 20,2 |
| Szlovénia | -44,7 | -38,6 | 304,6 | 69,9 | -37,2 | 12,8 |
| Luxemburg | 2,2 | 44,1 | 23,8 | -14,9 | 11,7 | 11,8 |
| Portugália | -16,5 | -0,5 | 43,7 | 55,3 | -24,4 | 8,2 |
| Olaszország | -19,7 | -16,5 | -17,3 | 32,5 | -4,9 | 7,2 |
| Egyesült Királyság | -17,2 | 40,8 | 98,9 | 88,1 | -59,4 | 6,7 |
| Franciaország | 1,6 | -22,8 | 29,8 | 37,6 | -17,2 | 2,3 |
| Szlovákia | 7,6 | -42,5 | 50,2 | 40,1 | -2,7 | 0,2 |
| Litvánia | 40,4 | -71,8 | 12,2 | 512,6 | -13,5 | -2,2 |
| Ausztria | 21,5 | -24,9 | 26,4 | 20,9 | -12,0 | -2,4 |
| Svédország | -24,3 | n. a. | 24,5 | 104,7 | 3,2 | -3,6 |
| Magyarország | 16,2 | 13,1 | 94,3 | 53,1 | -36,5 | -4,3 |
| Málta | n. a. | -20,0 | -22,8 | 30,6 | 40,3 | -4,6 |
| Észtország | -12,3 | -58,7 | 262,3 | 358,4 | 9,2 | -6,4 |
| Lettország | -36,1 | -49,1 | 402,2 | 318,8 | -30,9 | -6,7 |
| Csehország | 9,8 | -47,8 | 89,2 | 38,7 | -19,9 | -8,8 |
| Németország | -18,5 | -32,3 | 7,8 | -14,9 | -18,4 | -13,9 |
| Finnország | 0,5 | -44,4 | 21,2 | 70,4 | 1,1 | -14,0 |
| Belgium | 28,8 | -21,6 | 18,6 | 25,1 | 11,1 | -15,2 |

Forrás: Piotr Ronkowski: Labour market policy expenditure. Statistics Explained, Table 2. Statistics in focus 31/2013.

BULGÁRIA ÉS ROMÁNIA VÁLT AZ EU SZEGÉNYSÉGTŐL
ÉS TÁRSADALMI KIREKESZTETTSÉGTŐL
LEGINKÁBB FENYEGETETT ORSZÁGÁVÁ

Az EUROMOD mikroszimulációs rendszerből származó legfrissebb eredmények lehetővé teszik annak értékelését, hogy a megszorító intézkedések milyen változásokat okoztak az egyes tagállamok háztartásainak jövedelmi viszonyaiban. A gazdasági és pénzügyi válság és az azt követő költségvetési konszolidációs intézkedések 2008-tól az EU-tagországok többségében a háztartások reál bruttó jövedelmének stagnálásához vezettek, néhány országban kismértékű növekedés volt tapasztalható. Ezzel szemben kilenc országban (Görögországban, Lettországon, Litvániában, Romániában, Spanyolországban, Portugáliában, Észtországban, Nagy-Britanniában és Olaszországban) drasztikusan csökkent a háztartások jövedelme.¹¹ A megszorító intézkedések, különösen a nyugdíjak csökkentése, a jövedelemadók növelése, a különféle juttatások és a közszektorban dolgozók bérének csökkentése volt a legnagyobb hatással a háztartások reáljövedelmére. Ezek közül a nyugdíjak legjelentősebb mértékben Romániában és Portugáliában csökkentek, míg a közszektorban dolgozók bére Görögországban, Lettországon és Portugáliában, és előbbiektől valamelyest kisebb mértékben Romániában és Spanyolországban csökkent leginkább.¹² Míg a háztartások jövedelmének a változása is mind a kilenc országban jelentős hatást gyakorolt a szegénységi kockázatok és a társadalmi kirekesztettség növekedésére.

Az Európai Unió lakosságának 24,8%-a, 124,5 millió ember volt veszélyeztetett a szegénységtől és a társadalmi kirekesztettségtől; összehasonlítva: 2011-ben az EU lakosságának a 24,3%-a, míg 2008-ban 23,7%-a.¹³ Ami annyit jelent, hogy a lakosság ezen részénél a veszélyeztetettség három feltétele: a szegénység, az anyagilag súlyosan hátrányos helyzet vagy az érintett háztartásában az alacsony munkaintenzitás közül legalább az egyik feltétel teljesült. A veszélyeztetettség a szegénységtől és társadalmi kirekesztettségtől annak ellenére növekszik az Európai Unióban, hogy az Európai Unió 2020 stratégiájában az egyik meghatározó célkitűzés éppen a veszélyeztetettek számának csökkentése.¹⁴ 2012-ben az EU országai közül a veszélyeztetettek legnagyobb arányban Bulgáriában (49%), Romániában (42%), Lettországon (37%) és Görögországban (35%) fordultak elő a lakosság körében, míg a legkisebb részarányban

Hollandiában és Csehországban (mindkettő esetében 15%), Finnországban (17%), valamint Svédországban és Luxemburgban (mindketőnél 18%) találhattuk.

6. táblázat: A szegénységtől és a társadalmi kirekesztettségtől való veszélyeztetettség 2012-ben

| | A szegénységtől veszélyeztetettek aránya a szociális juttatások után | Anyagilag súlyosan hátrányos helyzetűek aránya | Az alacsony munkaintenzitású háztartásban élő 0–59 éves korúak aránya | Azoknak a személyeknek a száma, akik a 3 kritérium közül legalább az egyikbe tartoznak |
|--------------------|--|--|---|--|
| | a népesség százalékában | | | millió főben |
| EU-28 | 17,0 | 9,9 | 10,4 | 124,5 |
| Olaszország | 19,4 | 14,5 | 10,3 | 18,2 |
| Németország | 16,1 | 4,9 | 9,8 | 15,9 |
| Egyesült Királyság | 16,2 | 7,8 | 13,0 | 15,1 |
| Spanyolország | 22,2 | 5,8 | 14,2 | 13,1 |
| Franciaország | 14,1 | 5,3 | 8,4 | 11,8 |
| Lengyelország | 17,1 | 13,5 | 6,8 | 10,1 |
| Románia | 22,6 | 29,9 | 7,4 | 8,9 |
| Görögország | 23,1 | 19,5 | 14,1 | 3,8 |
| Bulgária | 21,2 | 44,1 | 12,4 | 3,6 |
| Magyarország | 14,0 | 25,7 | 12,7 | 3,2 |
| Portugália | 17,9 | 8,6 | 10,1 | 2,7 |
| Hollandia | 10,1 | 2,3 | 8,7 | 2,5 |
| Belgium | 14,8 | 6,5 | 14,0 | 2,4 |
| Svédország | 14,2 | 1,3 | 10,0 | 1,8 |
| Csehország | 9,6 | 6,6 | 6,8 | 1,6 |
| Horvátország | 20,5 | 15,4 | 16,1 | 1,4 |
| Dánia | 13,1 | 2,8 | 10,9 | 1,1 |
| Litvánia | 18,6 | 19,8 | 11,3 | 1,0 |
| Finnország | 13,2 | 2,9 | 9,1 | 0,9 |
| Lettország | 19,4 | 26,0 | 11,5 | 0,7 |
| Szlovénia | 13,5 | 6,6 | 7,5 | 0,4 |
| Észtország | 17,5 | 9,4 | 9,0 | 0,3 |
| Ciprus | 14,7 | 15,0 | 6,4 | 0,2 |
| Luxemburg | 15,1 | 1,3 | 6,1 | 0,1 |
| Málta | 15,0 | 8,0 | 7,9 | 0,1 |

Forrás: At risk of poverty or social exclusion in the EU28. In 2012, a quarter of the population was at risk of poverty or social exclusion. Corresponding to around 125 million persons. Eurostat newsrelease 184/2013, 5 December 2013, 2–3. o.

Az Európai Unió 28 tagállama lakosságának 17%-a volt veszélyeztetett a szegénységtől 2012-ben a szociális juttatások megkapása után, ami azt jelenti, hogy a jövedelme nem érte el a nemzeti szegénységi küszöb határát.¹⁵ A legmagasabb szegénységi ráta Görögországban és Romániában (egyaránt 23%), Spanyolországban (22%), Bulgáriában és Horvátországban (mindkettőnél 21%) volt megfigyelhető, míg a legalacsonyabb Csehországban és Hollandiában (mindkettő esetében 10%), Dániában, Szlovákiában és Finnországban (mindegyiknél 13%) 2012-ben.

Az Európai Unió lakosságának 10 százaléka volt anyagilag súlyosan hátrányos helyzetű, ami azt jelenti, hogy az alapvető életkörülményeket korlátozta a megfelelő anyagi javak hiánya, például nem engedheték meg maguknak, hogy fizessék a számláikat, hogy kellően melegen tartsák lakásukat, vagy egy legalább egyhetes nyaralást távol az otthonuktól. Jelentős különbségek vannak a tagországok között az anyagilag súlyosan hátrányos helyzetűek arányát tekintve: egyes országok esetében 5 százalék alatt volt az arányuk, például Luxemburg és Svédország esetében egyaránt 1%, Hollandiában 2%, Dániában és Finnországban egyaránt 3%, és Ausztriában is mindössze 4%, ezzel szemben Bulgáriában 44%, Romániában 30%, valamint Lettországon és Magyarországon egyaránt 26% volt az arányuk.

Az EU 28 tagállama 0–59 éves népességének 10%-a élt alacsony munkaintenzitású háztartásban 2012-ben. Horvátországban (16%), Spanyolországban, Görögországban és Belgiumban (egyaránt 14%) volt kiemelkedő az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya, míg a legalacsonyabb Luxemburgban és Cipruson (mindkettőnél 6%).

**MEGSOKSZORÓZÓDTAK A MEGSZORÍTÁSOK
ÉS A HÁTRÁNYOS SZOCIÁLIS INTÉZKEDÉSEK ELLENI
TÜNTETÉSEK, DEMONSTRÁCIÓK**

Romániában a különféle megszorító intézkedések hatására 2012-ben és 2013-ban egymást érték a tüntetések, gyakorlatilag nem volt olyan hét, amikor ne demonstráltak volna valahol az országban az embereket az őket ért hátrányos szociális intézkedések ellen. A 2013-as romániai társadalmi elégedetlenségeket 2013. március végéig a ki nem fizetett

bérekkel és a munkakörülmények romlásával kapcsolatos tiltakozások és zavargások indították útjára. Utána némileg nyugodtabb időszak következett, majd 2013. szeptembertől és azt követő hónapokban ismét egyre többen vonultak az utcára, hogy hangot adjanak sérelmeiknek a jelenlegi kormánnyal szemben. A kezdetben nagyrészt békés tüntetések időnként elfajultak, és több esetben heves összecsapásokra került sor a tüntetők és a rendőri erők között. Felmérések szerint csak 2013-ban Románia 55 településén tartottak valamilyen szociális indítatású demonstrációt, elsősorban természetesen a legnagyobb városokban, Bukarest utcáin, Kolozsváron, Temesváron és Iaşiban. Egyes becslések szerint csak a legnagyobb tiltakozások alkalmával mintegy 486 ezer ember tüntetett: legtöbben, 200 ezren a Roşia Montană projekt ellen tüntettek, 130 ezer egészségügyi dolgozó tiltakozott az amúgy is EU-szinten egyik legalacsonyabb egészségügyi kiadások megkurtítása ellen, 86 ezer fuvarozó demonstrált a terheik jelentős emelkedése miatt, 50 ezren ellenezték a palagáz-kitermelés beindítását, 10 ezer tanár demonstrált az alacsony bérek miatt, 6 ezer biciklista kerékpárutak építéséért vonult fel, valamint 4 ezer bányász a szénbányászat beszüntetése ellen tiltakozott. A tömegdemonstrációk során kitört összetűzések nyomán 3 ember meghalt, 47 megsebesült, 154 embert letartóztattak, 90 embert megbírságoltak, kettő öngyilkos lett, többeket pedig szívroham miatt kellett kórházba szállítani a demonstrációk helyszínéről.¹⁶

7. táblázat: A legjelentősebb megszorító, hátrányos szociális intézkedések elleni tüntetések Romániában 2013-ban

| Időpont | Résztevők, főbb követelések |
|------------------|--|
| 2013. január 11. | Legalább 307 bányász barikádolta el magát a Lupeni szénbányában, megtagadva a munkahelye elhagyását, tiltakozásul a termelékenységű terv nemteljesítése miatt bekövetkezett fizetéscsökkentés ellen. ¹⁷ |
| 2013. január 16. | Két román vasúti vállalat, a CFR Calatori és a CFR Infrastruktúra dolgozói spontán sztrájkot kezdtek az elmaradt bérük kifizetése érdekében. Mintegy 89 vonat maradt az állomásokon a sztrájk miatt. ¹⁸ |
| 2013. február 6. | Mintegy 300 alkalmazott tiltakozott Románia legnagyobb vegyipari vállalata, az Oltchim Ramnicu Valcea adminisztratív központja előtt a fizetésének elmaradása miatt. ¹⁹ |

| Időpont | Résztevők, főbb követelések |
|-------------------|--|
| 2013. február 12. | A Román Posta több mint kétezer alkalmazottja tüntetett amiatt, hogy elveszti állását a Román Posta privatizációja következtében. ²⁰ |
| 2013. február 28. | A Román Posta vállalat közel 5000 alkalmazottja tiltakozott Románia-szerte annak érdekében, hogy felhívja a közvélemény és a politikai döntéshozók figyelmét a vállalat működésének és az alkalmazottak számos problémájára. ²¹ |
| 2013. március 6. | A bukaresti metró alkalmazottjai tartottak tiltakozó felvonulást a bukaresti Viktória téren és a Román Közlekedési Minisztérium előtt, megtámogatva szimpatizáns vasutas dolgozókkal a további beruházások és a fizetések befagyasztása miatt. ²² |
| 2013. március 15. | Az orosz vállalkozók tulajdonában lévő acélmű, a Mechel Campia Turzii több száz korábbi dolgozója demonstrált a ki nem fizetett bérek miatt. ²³ |
| 2013. március 28. | Mintegy 1500 alkalmazott tiltakozott ismét az Oltchim Ramnicu Valcea előtt a fizetésének elmaradása és a bejelentett elbocsátások miatt, blokkolva a 64-es közút forgalmát. ²⁴ |
| 2013. május 13. | Több mint 3000 postás tiltakozott a munkakörülmények miatt Románia-szerte. Bukarestben 21 postahivatalban több mint 1500 postás szüntette be a munkáját. Kolozsvár tartományban 15 postahivatal kezdeményezett sztrájkot. A spontán sztrájk 3,7 millió nyugdíjast érintett közvetve, akik emiatt később kapták meg a nyugdíjukat. ²⁵ |
| 2013. május 18. | A Hidroelectrica energiaszolgáltató vállalat több mint 1500 dolgozója tüntetett a kormány ellen az elbocsátások miatt. ²⁶ |
| 2013. május 21. | Kovácsna megyében 15 felsőoktatási intézmény több mint 2000 diákja tartott japán sztrájkot a karján fehér karszalagot viselve, mivel a Román Oktatási Minisztérium 2012 októbere óta nem utalta át a diákoknak járó utazási támogatásokat. ²⁷ |
| 2013. május 30. | Az Oltenia Energia Komplexumnál 4000 bányász tartott tiltakozó felvonulást Targu Jiuban. A helyi hatóságok megtiltották film készítését a demonstrációról és megemlítését a televízióban. A tiltakozás fő oka a bányászok béreinek csökkentése és társaság privatizációja nyomán 5000 ember 2018-ig történő elbocsátásának bejelentése volt. ²⁸ |
| 2013. május 31. | Mintegy 1000 vasutas, az SNTFC CFR Calatori SA alkalmazottja tüntetett a fizetése csökkentése miatt a Román Közlekedési Minisztérium előtt. ²⁹ |
| 2013. június 18. | A CFR Marfá vasúttársaság mintegy 100 alkalmazottja tiltakozott a Román Közlekedési Minisztérium épülete előtt a vállalat privatizációja és a kifizetetlen túlórák miatt. ³⁰ |

| Időpont | Résztevők, főbb követelések |
|---------------------|---|
| 2013. július 18. | Több mint 450 bányász Paroseni, Petrila és Uricane bányákban a műszak végén megtagadta a bánya elhagyását. Másnap a tiltakozók száma 1100-ra emelkedett. További 300 társuk a felszínen tartott szolidaritási demonstrációt. A bányászok azért voltak elégedetlenek, mivel a Hunedoara Energetikai Komplexum nem vette át a három bánya által kitermelt szenet, és emiatt a bányászok fizetése jelentősen lecsökkent. ³¹ |
| 2013. július 25. | A CFR társaság több mint 2500 alkalmazottja tiltakozott a Román Közlekedési Minisztérium épülete előtt a vállalat privatizációja és a tömeges elbocsátások miatt. ³² |
| 2013. szeptember 8. | Több tízezer tüntetett Románia-szerte a kanadai Roşia Montană Gold Corporation cianidos technológiát alkalmazó arany- és ezüstbányaprojektje ellen. ³³ |
| 2013. október 19. | Mintegy 2000 ember tüntetett Pungeşti-ben az amerikai Chevron palagáz kitermelésére létrehozott projektje ellen. ³⁴ |
| 2013. november 6. | A fővárosban a Viktória téren mintegy 10 ezer tanár követelte az oktatási miniszter lemondását és az oktatásra fordított költségvetési kiadások a GDP 6 százalékára emelését. ³⁵ |
| 2013. november 25. | 130 ezer egészségügyi szakalkalmazott tartott kétórás figyelemztető sztrájkot Románia-szerte az egészségügyben dolgozók bérének emelését követelve. ³⁶ |
| 2013. december 9. | Több mint 86 ezer teherautó-sofőr meghatározatlan ideig tartó sztrájkot hirdetett az üzemanyagárak 7 eurócenttel történő növelése és az ígéretek nemteljesítése miatt. Több város környűrűjének forgalmát órákra megbénították a tiltakozók. Számos áruházban áruhiány lépett fel a demonstráció következményeként. ³⁷ |
| 2013. december 21. | Több mint 5000 ember tartott demonstrációt Románia új törvénykönyvének bevezetése ellen. ³⁸ |

Forrás: Saját szerkesztés a táblázatban megjelölt források és a Wikipédia 2013–14 Romanian social unrest című szócikke alapján.

A tiltakozások sok esetben spontán módon robbantak ki a legkülönbözőbb okok miatt, amelyek között legtöbbször a kifizetetlen bérek, a nem megfelelő munkavégzési feltételek, a tömeges elbocsátások, az alacsony fizetések, az adóemelések, a munkanélküliség magas szintje, az alacsony életszínvonal, a hatóságok passzív magatartása, az IMF jelenléte az országban, a politikai korrupció, a palagáz-kitermelés beindítása, a Roşia Montană projekt, a kóbor kutyák elaltatása, valamint a büntető

törvénykönyv módosítása játszották a legnagyobb szerepet. A demonstrálók a legkülönbözőbb módokon adtak hangot követeléseiknek, sokszor éltek a tömeges előre bejelentett tiltakozások mellett a polgári engedetlenség, a spontán protestálás, a flashmobok eszközeivel, néhol útzárat is alkalmaztak, de sok helyen többnyire csak békés felvonulást tartottak. Több helyen volt munkabeszüntetés, általános sztrájk és éhségstrájk is. Voltak, akik nyilvános öngyilkosságukkal kívánták felhívni a figyelmet hasonlóan sanyarúan tengődő sorstársaikra, családtagjaikra.³⁹

A tüntetők által megfogalmazott igények között egyre gyakrabban szerepelt a többször gondatlansággal és hozzá nem értéssel vádolt jelenlegi román kormány lemondására való felhívás.⁴⁰ Többen a tiltakozók közül annak adtak hangot, hogy a jelenlegi kormány nem tartotta be a 2012-es parlamenti választások alkalmával tett ígéreteit.⁴¹ Sok elemző szerint a számos tüntetés legfőbb oka az volt, hogy a románok mára már teljesen elvesztették a kormányaik és az állami intézményeik sikeres működésébe vetett hitüket.⁴²

A SZEGÉNYSÉG ÉS A STRESSZ HATÁSÁRA ÁLTALÁNOSÁ VÁLT
A DEPRESSZIÓ, ÉS NŐTT AZ ÖNGYILKOSSÁGOK SZÁMA
BULGÁRIÁBAN ÉS ROMÁNIÁBAN

Több egymástól függetlenül folyó kutatás is arra hívja fel a világ figyelmét, hogy a gazdasági válság hatására egyre több európai átlagember, különösen sok kisvállalkozó, munkanélküli öngyilkosságba menekül. Az egyik kutatás, amelyet Kyriakos Katasdoros pszichiáter irányításával a Klimaka csoport folytat Görögországban, tapasztalatai szerint megkétszereződött a korábbi évekhez képest az öngyilkosok száma.⁴³ Egy nemzetközi kutatás, amelyet David Stuckler, a Cambridge-i Egyetem szociológiai professzora irányít, azt tapasztalta, hogy Görögországban 2007 és 2009 között az öngyilkossági ráták 17 százalékkal, míg Írországban 13 százalékkal emelkedtek meg.⁴⁴ A korábbi jólét alapjainak, a szociális juttatások folyamatos folszámolódásával, az egyre növekvő kilátástalanság miatt rohamosan nő az öngyilkosságok száma. A legújabb kutatások arra mutatnak rá, hogy a szegénység és a stressz áll a depresszió és az öngyilkosság növekedése mögött a Balkán országaiban, Bulgáriában és Romániában is.⁴⁵ Romániában 2007-ben még 12 öngyilkos jutott 100 ezer lakosra, 2009-ben már 12,9, míg 2010-ben már 13,7.⁴⁶ Ugyanakkor Románia ma

azon országok közé tartozik, amelyben mindeddig nem készült nemzeti stratégiai terv a depresszió megelőzésére, és a mentális egészségi állapot kutatása, kezelése fehér foltnak számít. A WHO statisztikái szerint Románia a harmadik legutolsó ország a mentális egészségügyre fordított kiadások alapján Európában. Ezenkívül Románia azon kevés országok egyike, amelyik civil szektorában szinte egyáltalán nem működnek mentális egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó szervezetek.⁴⁷ Jelenleg a nép-egészségügyi kutatások még kevés támpontot adnak a halálesetek, így az öngyilkosságok magyarázataként. „Miért kezdenek el egyes országokban sokkal több alkoholt fogyasztani az emberek, és miért tapasztalnak sokkal erősebb stresszhatást, mint a más országokban élők?” Ez annak a kutatásnak az egyik legfőbb kérdése, amelyet a Cambridge-i Egyetem vezető szociológusa, prof. Laurence King vezet, és a Tárki Társadalomkutatási Intézet koordinálásával négy országban, Magyarországon kívül még Oroszországban, Ukrajnában és Fehéroroszországban végeznek el. A kutatás révén többek között arra is választ kívánnak találni a kutatók, hogy a különböző privatizációs technikák mennyire befolyásolják a halálozási minták változását, irányát, ingadozásait.⁴⁸

PÁNIKSZERŰ KIVÁNDORLÁS INDULT EL BULGÁRIÁBÓL ÉS ROMÁNIÁBÓL AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBA 2013 VÉGÉN

A migráció vált korunk változó világának egyik kiemelkedően fontos társadalmi tényezőjévé, amely egyre inkább központi szerepet játszik a folyamatosan változó globális társadalmi, gazdasági és politikai folyamatokban. Románia az elmúlt évtizedben a világ egyik vezető bevándorlót küldő országává pozicionálta magát. A legtöbb kivándorló, több mint félmillió ember 2007-ben hagyta el Romániát. E folyamat eredményeként az EU tagországai közül Románia adta mindeddig a legtöbb bevándorlót. Az Eurostat adatai szerint a román lakosság mintegy 13 százaléka él jelenleg külföldön, elsősorban Olaszországban és Spanyolországban.⁴⁹

A romániai migrációra vonatkozó kutatások szerint az egyik legjobban dokumentált indoka a kivándorlásnak a jövedelmi motiváció. A célország jövedelmi viszonyai az egyik fő katalizátora a Romániából való kivándorlásnak. A javuló foglalkoztatási szint a célországban ugyancsak vonzó tényező a nagyobb számú román bevándorló számára. A román bevándorlók azokat a célországokat kedvelik a leginkább, ahol maga-

sabb és növekvő a várható élettartam, és jobb az általános egészségi állapot, mint Romániában. A gyerekek és családok számára nyújtott támogatások sok bevándorlót vonzottak Romániából az egyes célországokba a korábbi időszakokban.⁵⁰

Hetekre előre minden buszjegyet eladtak a román és a bolgár utazásszervezők 2013 decemberében, de volt olyan fapados légitársaság is, amely megduplázta a járatai számát Nagy-Britannia felé.⁵¹ Mivel 2014. január elsejétől durván korlátozták a munkavállalást az országban, ezért az előző év végén több tízezeren döntöttek a kivándorlás mellett. Hatalmas tömegek indultak el az utolsó pillanatban a brit városok felé Romániából és Bulgáriából. Mivel a brit kormány 2014-től jelentősen korlátozta a munkavállalási és letelepedési lehetőségeket a kelet-európai bevándorlók előtt, szinte minden Romániából induló repülőjárat tömve volt az év utolsó napjaiban. Bár a Wizzair légitársaság például járatduplázással válaszolt a hatalmas utazási igényre, a kivándorlók nem sajnálták a maradék pénzüket, és akinek nem jutott a kedvezményes 300 fontos (100 ezer forint) jegyből, azok akár 3 ezer euróért (900 ezer forint) is megvették a repülőjegyüket ezekben a hetekben. A British Airways légitársaság összes járatára lefoglalták a jegyeket december 31-ig, márpedig az napi kétszer 152 utast jelentett London felé. Akinek erre nem futotta, az busszal indult útnak. A román és a bolgár utazásszervezők is tucatszám indították el a buszjáratokat. A helyzetet jól érzékelteti, hogy Szófiában már december közepén sem lehetett nyugat-európai célállomásra buszjegyet venni, mert január 9-ig minden jegyet eladtak. A beszámolók szerint a turistabuszok karavánokban indultak meg, keresztül Európán. Volt olyan hely, ahol egyszerre 16 busz közlekedett – egyenként 50 utassal –, és ez csak az év végi roham volt, mivel egyes felmérések szerint, legálisan vagy illegálisan, de további 70 ezer ember akart eljutni Nagy-Britanniába már 2014-ben. Egyes brit politikai vélemények szerint a tömeges bevándorlás nem munkavállalásról, hanem a brit szociális rendszer és jóléti juttatások megcsapolásáról, „szociális turizmusról” szól. Ezt tűnik megerősíteni, hogy a bolgárok kiutazás előtt több ügynökség segítségét is igénybe vehették közvetlenül a főváros buszpályaudvarán, amelyek azonban nem álláslehetőségeket kínáltak, hanem a brit államtól igényelhető támogatások lehívásához szükséges dokumentumok beszerzését. Romániában – a *Daily Mail* írása szerint – hasonló a helyzet, ott olyan ügynökségeket találtak, amelyek

70 fontért (25 ezer forint) vállalták, hogy a brit városokba utazó román házaspárok már az érkezés pillanatától megkaphassák a gyermeknevelési támogatást, terhes anya esetén pedig a befizetett összeg többszörösét jelentő gyermekágyi segélyt. Más vélemények szerint az igazság az, hogy Nagy-Britannia a 2014-től bevezetett szigorításokkal valójában a román és a bolgár roma lakosság tömeges bevándorlását kívánja megakadályozni.⁵²

ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉSEK

Annak ellenére, hogy úgy tűnik, Románia és az IMF között létrejött megállapodások alapján végrehajtott programok makrogazdasági stabilizációs hatásának a nemzetközi megítélése szinte egyöntetűen pozitív, a 2012-ben és 2013-ban egyre radikalizálódó tüntetések Románia-szerte a pénzügyi stabilizációs programok árnyoldalaira is ráirányították a figyelmet. A számos tiltakozás egyrészt egyértelműen megkérdőjelezi e programok meglehetősen egyoldalú pozitív megítélését. Másrészt érthetővé teszi a magyar, a spanyol, a szlovén és az ír kormányzatok vonakodását is az IMF szoros gazdaságirányítói felügyeletétől. A stabilizációs programok rövid távon elért eredményeit ugyan nem cáfolják, de különösen a pénzügyi és gazdasági válság további elhúzódása miatt hosszú távon a megnövekedett adósságállomány és a lakosság végletekig leromlott gazdasági és társadalmi helyzete további jelentős pénzügyi és társadalmi kockázatokat hordoznak az ország, de az egész Európai Unió számára is, amit a 2013 decemberében Nagy-Britannia irányába elindult tömeges exodus meglehetősen eklatánsan bizonyított.

Bebizonyosodott Romániában az is, hogy a társadalmi-gazdasági válság és a szegénység terjedése annak a gyakorlatnak a következménye, amely a neoliberais elveken alapul, a profit és a piac törekvéseinek mindenhatóságát juttatja érvényre az emberek és a népek méltósága, szociális biztonsága helyett. Ebben az uralkodó neoliberais szellemiségű kultúrában a külsőségek, a hirtelen irányváltások, a látszat, a látványos gyors fogadkozások és elhatározások, a felszínesség kapott központi helyet, és a valóság egyre inkább teret engedett a látszatoknak és a látszatcselekvéseknek. Ennek során az Európai Unió vezetői totális kudarcot vallottak válságkezelő látszatintézkedéseikkel. Ahogy Görögországban, úgy Romániában és Bulgáriában sem javult valójában a gazdaság helyzete, tovább nőtt az eladósodás, nem szűnt meg a fizetésimérleg-hiány,

tovább nőtt a tartós munkanélküliség, a szegénység, a depresszió, az öngyilkosságok száma, az elvándorlás az országból.

Románia példája alátámasztja azt is, hogy önmagában a gazdaság növekedési ütemének mégoly látványos javítása és a költségvetési hiány drasztikus csökkentése sem hoz igazi eredményt, ha eközben az ország eladósodása növekszik, a fizetési-mérleg-hiánya nem szűnik meg, a társadalmi felzárkóztatás folyamata megakad, a mélyszegénység nem csökken, hanem nő, és a szegény emberek helyzete a tartós munkanélküliség növekedése, a jövedelmek csökkenése, valamint a szociális rendszerből történő nagymértékű forráskivonások következményeként romlik.

Románia esete végképp bebizonyította, hogy az Európai Unió válságkezelési gyakorlata zsákutca, az EU biztosai, különösen a gazdasági ügyekért és a szociális és munkaügyekért felelős biztosok teljesen alkalmatlannak bizonyultak a feladatuk ellátására, mivel egyáltalán nem számoltak, és ezért nem tettek semmit a súlyos társadalmi következmények és ebből adódó gazdasági kockázatok csökkentése érdekében. A szociális és munkaügyekért felelős biztosnak mindent el kellett volna követnie azért, hogy a válságkezelő intézkedések negatív következményeit elkerüljék. Jelenlegi vehemenciája a kialakult helyzet rendezésére vonatkozóan meglehetősen kései látszatintézkedések sora, amelyek egyáltalán nem alkalmasak a valódi problémák megoldására.

A történetek után nem lehet kérdéses, hogy fel kell oszlatni a nemzetközi válságkezelő pénzügyi trojkát, azaz az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap uniós válságkezelési ügyekben intézményesített együttműködését. Azonnal véget kell vetni annak a gyakorlatnak, hogy egyes pénzügyi tanácsadók degeszre kereshessék magukat az eurózóna válságán, az emberek sokaságának a nyomorba döntésével. Az IMF-et sürgős megoldásként vonták be a válság leküzdésére tett erőfeszítésekbe, de az Európai Uniónak egyedül is képesnek kell lennie arra, hogy a jelenleginél sokkal szakszerűbben, jobban és mindenekelőtt emberségesebben, a lehetséges társadalmi következményekkel is számolva oldja meg a tagországi felmerülő problémáit.

**...Románia esete...
bebizonyította, hogy az
Európai Unió válságkezelési
gyakorlata zsákutca...**

Éppen itt lenne az ideje, hogy az Európai Uniónak olyan felelős döntéshozói legyenek, akik képesek felfogni, mi több, érvényre juttatni, hogy a gazdaság- és pénzügypolitika végső célja az európai munkavállalók és családjaik munka- és életkörülményeinek javítása kell hogy legyen. A mélyszegénységben élők felzárkóztatását támogató programok, az egyes országok közötti társadalmi kohézió megerősítése sokkal inkább előrébb való egyes gazdasági érdekcsoportok rövid távú érdekeit érvényesítő megszorításoknál, a szociálisan hátrányos intézkedéseknél. Csak olyan válságkezelő intézkedések vezethetnek sikerre, amelyek a leszakadt rétegek felzárkóztatását, az egyes tagországok közötti kohéziót erősítik, és nem azok, amelyek a kohéziót gyengítik, és az arra szánt erőforrásokat, alapokat csökkentik.

JEGYZETEK

- ¹ European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania, 2009–2013*. European Economy – Occasional Papers 156, 2013, 3., 128. o.
- ² Az Európai Bizottság átfogó értékelését a román támogatási programról lásd részletesebben: i. m. 128. o.
- ³ *Gratulált Romániának az IMF vezérigazgatója*. Új Magyar Szó Online, 2013. július 16. www.maszol.ro/index.php/gazdasag/15128-gratulalt-romanianak-az-imf-vezerigazgatoja (Letöltés: 2014. január 6.)
- ⁴ *Euro area and EU28 government deficit at 3,7% and 3,9% of GDP respectively*. Eurostat newsrelease euroindicators, 152/2013, 21 October 2013, 14. o.
- ⁵ Laurent Freysson–Laura Wahrig: *General government expenditure in 2011 – Focus on the functions ‘social protection’ and ‘health’*. Eurostat, Statistics in focus 9/2013, Economy and finance, European Commission, 2013.
- ⁶ Christine Lagarde: *Eastern Europe and Romania – The Path to Prosperity*. International Monetary Fund, Bucharest, July 16, 2013. www.imf.org/external/np/speeches/2013/071613.htm (Letöltés: 2013. október 26.)
- ⁷ Nemzetközi Valutaalap (IMF): *Financial Position in the Fund for Romania as of November 30, 2013*. www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=818&d ate1key=2013-12-25 (Letöltés: 2013. december 25.)
- ⁸ Az egyes főcsoportok és az azokhoz tartozó kategóriák, valamint alkategóriák meghatározását lásd részletesebben az Európai Bizottság *Labour market policy database. Methodology. Revision of June 2006*. European Communities, 2006 című kiadványának 10. oldalán.

- ⁹ Piotr Ronkowski: *Labour market policy expenditure*. Statistics Explained, Table 2. Statistics in focus 31/2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_policy_expenditure (Letöltés: 2014. január 2.)
- ¹⁰ Uo. Table 3.
- ¹¹ Silvia Avram et al.: *The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries*. Research note 01/2012, European Commission, Social Situation Observatory, 2012.
- ¹² Olivier Bontout–Terezia Lokajickova: *Social protection budgets in the crisis in the EU*. Working Paper 1/2013, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013, 30–32., 42. o.
- ¹³ A szegénységtől és a társadalmi kirekesztettségől veszélyeztetettekre vonatkozó statisztikai adatokat az Eurostat publikálja rendszeresen az EU-SILC felmérés alapján. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction (Letöltés: 2014. január 5.)
- ¹⁴ Az Európai Unió Európa 2020 stratégiáját lásd bővebben http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- ¹⁵ *At risk of poverty or social exclusion in the EU28. In 2012, a quarter of the population was at risk of poverty or social exclusion. Corresponding to around 125 million persons*. Eurostat newsrelease 184/2013, 5 December 2013, 1., 3. o.
- ¹⁶ *2013–14 Romanian social unrest*. Wikipedia, the free encyclopedia. http://en.wikipedia.org/wiki/2013%E2%80%9314_Romanian_social_unrest (Letöltés: 2014. január 16.)
- ¹⁷ *Mineri blocați în subteran la Mina Lupeni. Oamenii, nemulțumiți de salariile*. Realitatea.net, 11 Ianuarie 2013. www.realitatea.net/12-mineri-s-au-blocat-in-subteran-la-mina-lupeni-oamenii-nemultumiti-de-salariile-diminuate_1089135.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ¹⁸ Andra Timu: *Romania Railway Workers Start Unplanned Strike*. Mediafax. Bloomberg, Jan 16, 2013. www.bloomberg.com/news/print/2013-01-16/romania-railway-workers-start-unplanned-strike-mediafax.html (Letöltés: 2014. január 11.)
- ¹⁹ *Noi proteste la Oltchim: „Avem rate, suntem datori, suntem nervoși și ne temem”*. Realitatea.net, 6 Februarie 2013. www.realitatea.net/noi-proteste-la-oltchim-avem-rate-suntem-datori-suntem-nervosi-si-ne-temem_1107323.html (Letöltés: 2014. január 1.)
- ²⁰ Adrian Vasilache: *Peste 1000 de angajati din Posta Romana au protestat pentru a preveni noi taieri salariale si disponibilizarea a circa 2000 de angajati in acest an*. HotNews.ro, 12 februarie 2013. <http://economie.hotnews.ro/stiri-telecom-14210588-video-fotogalerie-pest-1000-angajati-din-posta-romana-protestat-pentru-preveni-noi-taieri-salariale-disponibilizarea-circa-2000-angajati-acest.htm> (Letöltés: 2014. január 11.)

- ²¹ *Protest cu cagule pe față. Sincaliștii de la Poșta Română ies în stradă în toată țara.* Jurnalul.ro, 28 Feb 2013. <http://jurnalul.ro/stiri/observator/protest-cu-cagule-pe-fata-sincalistii-de-la-posta-romana-ies-in-strada-in-toata-tara-637924.html> (Letöltés: 2014. január 11.)
- ²² Ioana Ivan: *GREVĂ la metrou. Circulația trenurilor nu va fi afectată.* Incomemagazine.ro., 6 martie 2013. <http://incomemagazine.ro/articole/greva-la-metrou-circulatia-trenurilor-nu-va-fi-afectata> (Letöltés: 2014. január 22.)
- ²³ Iulian Tudor: *Protest la Mechel. Oamenii au ars o salopetă și amenință că își dau foc.* Romania TV, RTV.net., 15 Martie 2013. www.romaniatv.net/proteste-incendiare-la-mechel-campia-turzii-oamenii-ameninta-ca-isi-dau-foc-video_70893.html (Letöltés: 2014. január 11.)
- ²⁴ *Protestele de la Oltchim iau AMPLOARE. Angajații au blocat din nou DN 64. Un protestatar, lovit de o mașină.* Romania Libera, 28 Martie 2013. www.romanalibera.ro/bani-afaceri/companii/protestele-de-la-oltchim-iau-amploare-angajatii-au-blocat-din-nou-dn-64-un-protestatar-lovit-de-o-masina-297449.html (Letöltés: 2014. január 11.)
- ²⁵ Mihaela Cojocariu: *Victor Ponta, despre protestul poștaşilor: „Poșta Română trăiește pentru că noi continuăm să plătim pensiile astfel”.* Adevarul.ro, 14 mai 2013. http://adevarul.ro/news/eveniment/protestul-posta-romana-continua-marti-zi-distribuire-pensiilor-1_5191da10053c7dd83f97bc6f/index.html# (Letöltés: 2014. január 11.)
- ²⁶ *Peste 1.500 de angajați ai Hidroelectrica vor declanșa proteste în 18 mai.* Ziuanews.ro, 10. 05. 2013. www.ziuanews.ro/stiri/peste-1-500-de-angajati-ai-hidroelectrica-vor-declansa-proteste-in-18-mai-93444 (Letöltés: 2014. január 21.)
- ²⁷ *2.000 de elevi din Covasna, în grevă japoneză pentru că nu le-au fost decontate abonamentele pentru navetă.* Curierul Național, 21 Mai 2013. www.curierulnational.ro/Actualitate/2013-05-21/2.000+de+elevi+din+Covasna,+in+greva+japoneza+pentru+ca+nu+le-au+fost+decontate+abonamentele+pentru+naveta&hl=Auto&tip=toate (Letöltés: 2014. január 22.)
- ²⁸ Alin Ion: *Aproximativ 4.000 de mineri și energeticieni mărșăluiesc pe străzile din Târgu Jiu.* Adevarul.ro, 30 mai 2013. http://adevarul.ro/locale/targu-jiu/aproximativ-4000-mineri-energeticieni-marsaluiesc-pe-strazile-targu-jiu-1_51a7264bc7b855ff563e3f7e/index.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ²⁹ *Peste 1.000 de ceferiști vor protesta în fața Ministerului Transporturilor.* Ziua News, 27. 05. 2013. www.ziuanews.ro/stiri/peste-1-000-de-ceferisti-vor-protesta-in-fata-ministerului-transporturilor-94391 (Letöltés: 2014. január 1.)
- ³⁰ *Angajații CFR Marfă au protestat față de privatizarea companiei.* Ziua News, 18. 06. 2013. www.ziuanews.ro/stiri/angajatii-cfr-marfa-au-protestat-impotriva-privatizarii-companiei-95853 (Letöltés: 2014. január 22.)

- ³¹ Sorin Blada: *Hunedoara: Minerii continuă protestul în Valea Jiului; peste 1.100 de ortaci sunt blocați în subteran*. AGERPRES, 19 Iulie 2013. www.agerpres.ro/media/index.php/social/item/211232-Hunedoara-Minerii-continua-protestul-in-Valea-Jiului-pestes-1100-de-ortaci-sunt-blocati-in-subteran.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³² *2.500 de ceferiști au protestat la Guvern și la Ministerul Transporturilor*. Realitatea.net, 25 Iulie 2013. www.realitatea.net/ceferistii-protesteaza-la-ministerul-transporturilor-1233560.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³³ *Cyanide pollution fears: Thousands of Romanians protest 'biggest in Europe' gold mine*. RT News, September 09, 2013. <http://rt.com/news/cyanide-gold-romania-protest-585/> (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁴ Luiza Ilie: *Thousands protest in Romania against shale gas, gold mine*. Business & Financial News, Breaking US & International News, Reuters.com, Oct 19 2013. www.reuters.com/article/2013/10/19/us-romania-shale-protest-idUSBRE99I09M20131019 (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁵ Andreea Ofiteru: *Miting cu versuri și muzică de Verdi. Protestul din București al celor aproximativ 10.000 de profesori s-a încheiat*. Gândul, 06. 11. 2013. www.gandul.info/stiri/miting-cu-versuri-si-muzica-de-verdi-protestul-din-bucuresti-al-celor-aproximativ-10-000-de-profesori-s-a-incheiat-11629944 (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁶ Carla Dinu: *UPDATE Cadrele medicale sunt în greva de avertisment până la ora 10.00. Marius Sepi (SANITAS): Peste 100.000 de angajați participă la protest*. HotNews.ro, 25 noiembrie 2013. www.hotnews.ro/stiri-esential-16067000-greva-avertisment-sanata-te-intre-orele-8-00-10-00.htm (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁷ Raluca Florescu: *UPDATE GREVA TRANSPORTATORILOR: 86.000 de camioane blochează drumurile! Magazinele se tem că rămân fără produse proaspete*. evz.ro, 09 December 2013. www.evz.ro/detalii/stiri/greva-in-transporturi-incepand-de-maine-1071443.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁸ *UPDATE: „21-22 vrem democrația înapoi” – Protest în Piața Universității*. Epoch Times România, 21 dec. 2013. <http://ro.stiri.yahoo.com/quot-21-22-vrem-democrația-înapoi-quot-protest-132900665.html> (Letöltés: 2014. január 22.)
- ³⁹ 2013–14 Romanian social unrest, i. m.
- ⁴⁰ *Băsescu acuză Guvernul Ponta de incompetență și lipsă de patriotism*. Video News, 9 May 2013. <http://videonews.antena3.ro/video/romania/basescu-acuza-guvernul-pon-ta-de-incompetenta-si-lipsa-de-patriotism.html> (Letöltés: 2014. január 22.)
- ⁴¹ *Peste 150 de pensionari au protestat în fața Prefecturii Galați: Vrem demnitate, cinste și dreptate*. Realitatea.net, 14 Iunie 2013. www.realitatea.net/peste-150-de-pensionari-au-protestat-in-fata-prefecturii-galati-vrem-demnitate-cinste-si-dreptate_1204509.html (Letöltés: 2014. január 22.)

- ⁴² Andreea Udrea: *Sondaj INSCOP. Încrederea românilor a scăzut dramatic în Guvernul Ponta: doar 34,8%*. Evz.ro, 10 October 2013. www.evz.ro/detalii/stiri/sondaj-inscop-increderea-romanilor-a-scazut-dramatic-in-guvernul-ponta-doar-348-1061393.html (Letöltés: 2014. január 22.)
- ⁴³ Derek Gatopoulos: *Psychiatric group warns of surge in Greek suicides*. Associated Press, msn.com, 8. 13. 2010. www.msnbc.msn.com/id/38695457/ns/world_news-europe/t/psychiatric-group-warns-surge-greek-suicides/#.UFWZ12Kz5S0 (Letöltés: 2014. január 10.)
- ⁴⁴ Kate Kelland: *Financial crisis boosts European suicide rates, especially in Greece, Ireland*. Reuters, July 8, 2011. <http://blogs.reuters.com/faithworld/2011/07/08/financial-crisis-boosts-european-suicide-rates-especially-in-greece-ireland/> (Letöltés: 2014. január 10.)
- ⁴⁵ *Bulgaria's Suicide Rate 'among Highest in Europe'. Experts*. Novinite.com, Sofia News Agency, April 1, 2013. www.novinite.com/view_news.php?id=149144 (Letöltés: 2014. január 10.)
- ⁴⁶ *Death due to suicide, by sex*. Eurostat, 2014, last update: 08. 01. 2014. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00122> (Letöltés: 2014. január 10.)
- ⁴⁷ Emilia Chiscop: *The Romanians – Condemned to Depression*. Media: “Revista 22”, Bucharest, 5 January 2010. http://ec.europa.eu/health-eu/doc/romanians__condemned_to_depression.pdf (Letöltés: 2014. január 10.)
- ⁴⁸ *The Impact of Privatization on the Mortality Crisis in Eastern Europe*. EU Research Projects, European Commission, 2013. http://cordis.europa.eu/projects/rcn/100152_en.html (Letöltés 2014. január 11.)
- ⁴⁹ Cosmin Enache–Ciprian Pânzaru: *Romanian migration flows in European countries: does social security matter?* Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, Vol. 2, No. 14., 2012, 487. o.
- ⁵⁰ I. m. 494. o.
- ⁵¹ Arthur Martin–John Stevens: *Sold out! Flights and buses full as Romanians and Bulgarians head for the UK*. Mail Online, 31 December 2013. www.dailymail.co.uk/news/article-2531440/Sold-Flights-buses-Romanians-Bulgarians-head-UK.html (Letöltés: 2014. január 7.)
- ⁵² *A cigányokból nem kérnek a britek*. Lánchíd Rádió külföldi hírei, 2014. január 7. <http://mno.hu/lanchidradiokulfold/a-ciganyokbol-nem-kernek-a-britek-1203966> (Letöltés: 2014. január 7.)

Prugberger Tamás

A társadalombiztosítás problematikus és lehetséges továbbfejlesztési kérdései

Problems and Possible Improvement in the Social Security System



Összefoglalás

A tanulmány a magyar társadalombiztosítás legaktuálisabb kérdéseivel foglalkozik, átfogva mind az egészségbiztosítás, mind a nyugdíjbiztosítás, mind a rokkantsági ellátás, mind pedig az üzemi baleseti biztosítás aktuális problémáit, ideértve az esetleges hiányosságok kiküszöbölésének, valamint valamennyi rendszer továbbfejlesztésének a lehetőségeit. A tanulmány foglalkozik azokkal az elvetélt magánosítási kísérletekkel, amelyeket a balliberális kormányzati körök megpróbáltak a társadalom akarata ellenére továbbvinni, de ugyanígy kritikai szempontok szerint vizsgálja a polgári kormányzatok olyan jobbító szándékú megoldásait, amelyek a szerző szerint kiigazításra, további tökéletesítésre szorulnak.

PROF. DR. PRUGBERGER TAMÁS, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Debreceni Egyetem (sebestyen0120@enternet.hu).

Summary

The most up-to-date issues of the Hungarian social security system, including health care, old-age and disability pension, as well as occupational accident insurance are discussed with focus on the eventual deficiencies in system regulation and improvement. In addition to the privatization attempts made by the leftist and liberal governments against public will, the recommendations made by rightist governments with the intention to improve but seen by the author as in want of correction or refinement are also discussed with a critical edge.

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A szociális jog alá azok az egyének tartoznak, akik valamilyen okból megélhetési nehézségeket okozó átmeneti, tartós vagy végleges jövedelemhiányban szenvednek időleges vagy végleges keresőképtelenné válásuk miatt. A keresőképtelenség, valamint az emiatti jövedelemhiány okai részben objektív, részben szubjektív jellegűek, de lehetnek olyanok is, amelyekben megtalálhatók az objektív és a szubjektív körülmények egyaránt. Objektív jellegű, és főszabályként átmeneti jellegű a keresőképtelenség a kiskorúak esetében az érett munkaerővé válásig, ami a természet rendjén alapul, de ahol az érett munkaerővé válást a nevelés és a képzés biztosítja. Objektív körülmény főszabályként még a munkaerőpiacon megjelenő, hosszabb vagy rövidebb ideig tartó, keresletet negligáló telítettség, amely a munkanélküliségnek a legtöbbször fennálló oka. Ugyanakkor a munkanélküliségnek a munka nélküli személyben rejlő oka is lehet, ami fennállhat alulképzettség vagy hiányos, illetve gyenge szakképzettség, vagy pedig nem megfelelő munkaszociális beállítottság okán. Személyben rejlő szubjektív és külső behatáson nyugvó körülmény még az üzemi baleset miatti időleges vagy véglegessé váló keresetkiesés. Hasonlóképpen gyakran együttesen jelentkező objektív és szubjektív körülmények okán válhat valaki tartósan vagy provizórikusan a szociális segélyezés alanyává. Az egészségbiztosítás szolgáltatásaira való rászorulás mögött minden esetben személyes szubjektív körülmények játszanak közre, az öregségi nyugdíjbiztosítás főszabályként objektív tényezőn, a törvényben meghatározott életkoron alapul, míg a rokkantsági nyugdíjak, illetve járadékok megint csak az arra rászoruló szubjektív körülményein alapulnak.

Rendszerbe foglalva, e tágabb értelemben vett szociális jog első nagy területe az a munkanélküliek segítését célzó intézményi alrendszer, amely igyekszik a jövedelemforrást is biztosító munka világába visszavezetni a foglalkoztatottak vagy a keresők köréből kiesett személyt, és addig, amíg ez nem sikerül, a hiányzó jövedelmet segélyezéssel pótolja. A jövedelemforrást biztosító státussal rendelkező betegség, vagy más egészségügyi-biológiai folyamat (terhesség és gyermekágy) miatt átmeneti keresőképtelenné válás áthidalására és a gyógyítás költségeinek átvállalására hivatott az egészségbiztosítás, ha pedig az egészségkárosodás okán fennálló teljes vagy részleges keresőképtelenség tartóssá vagy véglegessé válik, jön be a képbe a rehabilitáció intézménye a rehabilitációs járadékkal együtt, amelynek célja az egészség, a munka- és keresőképesség helyreállítása. Ennek eredménytelensége esetében pedig a fejlett nyugati és a korábbi magyar jogrendszerben a rokkantsági nyugdíj, valamint a kisebb keresőképesség-csökkenés esetén a rokkantsági járadék, ami a mai magyar szociális jogban egységes rokkantsági járadékká alakult. Hasonlóképpen működik az üzemibaleset-biztosítás is azzal a különbséggel, hogy ott a munkaévek előzményként nem számítanak be a szolgáltatások mértékébe, és a táppénz a betegség esetére járóhoz viszonyítva összegszerűségében is magasabb, mint ami normál betegség esetében jár. Egy meghatározott életkor elérésével vélelmezett munka- és azon alapuló keresőképtelenség esetére szolgál az öregségi nyugdíj. Ez a terület a társadalombiztosítás, amely egészség- és nyugdíjbiztosításra, valamint e két előbbi összetevőjeként üzemibaleset-biztosításra osztozik. Valamennyi biztosítási formánál jelentősége van annak, hogy az saját jogon vagy hozzátartozói jogon jár. A szociális jog harmadik nagy területét a szociális segélyezés intézménye jelenti, amely azoknak jár, akik szerencsétlen sorsalakulás következtében nem tudtak a munkaerőpiacon, illetőleg a munka világában szolgálati időt szerezni, és emiatt nem érték el a nyugdíjhoz szükséges munkaéveket, és így nem szereztek sem az egészségbiztosítás szolgáltatásaira jogosultságot, sem pedig nyugdíjjogosultságot. Ezért a szociális segélyezés a szociális jog intézményének egy „ultima ratio”-n nyugvó szubszidiárius, kiegészítő intézménye.

Összegezve mindezt, a szociális jog alapvetően három nagy jogintézményi területet foglal el. Közülük az első a foglalkoztatást elősegítő és a munkanélkülieket támogató, segítő jog, a második a társadalombiztosí-

tási jog, míg a harmadik a szociális segélyezés joga. A 2010-ben hivatalba lépett, polgári beállítottságú keresztény-szociálliberális második Orbán-kormány mind a három területen komoly változtatásokat eszközölt; főleg az első két területen, és újabban jelentősen szélesítette a szociális jog negyedikként elkönnyelhető területét, a családtámogatást is. A továbbiakban leszűkítve azonban csak azt kívánjuk megvizsgálni, hogy azok a reformok mennyire helyénvalóak, amelyeket a társadalombiztosítási jog továbbfejlesztése céljából az Orbán-kormány e három területen megvalósított, és mi az, amiben indokolt a fejlett nyugat-európai minták figyelembevételével továbblépni.

AZ EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁS JELENLEGI PROBLÉMÁI ÉS TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

A biztosítás két pilléren nyugvásának, valamint az egészségbiztosítás reformjának kérdése

A társadalombiztosítás terén strukturális változásokra sem az 1998. évi kodifikációk, sem a 2002 és 2009 között regnált balliberális kormányzati időszak, sem az azt követő polgári kormány részéről nem került sor. Bár azt meg kell említeni, hogy a Gyurcsány-kormány az egészségbiztosítás százszázalékos privatizációját kívánta volna megvalósítani a neoliberalis holland egészségbiztosítás mintájára, amelynek keretében teljesen eltűnt volna az állami egészségügyi biztosítás. Ezzel a magyar egészségbiztosítás teljesen elütött volna nemcsak az addigi magyar közjogi jellegű egypilléres kötelező egészségbiztosítástól, hanem a nyugat-európai államok többségében alkalmazott, ugyancsak állami és ezért közjogi tartalmú, két pilléren nyugvó egészségbiztosítástól. A Gyurcsány-kormány a magyar társadalom többségének akarata ellenére, az euro-transzatlanti liberális pénzügyi körök és a gazdaságért felelős uniós biztos, Almunia segítségével, a 2008. évi I. tv.-nyel érvénybe is léptette a teljesen privatizált új rendszert, amit azonban a Nagycsaládosok Egyesülete, valamint a LIGA Szakszervezeti Szövetség által megszervezett népszavazással sikerült érvényteleníteni. Erről a tervezetről később részletesebben szó lesz, mivel ugyanezt a megoldást a nyugdíjrendszer vonatkozásában az emiatt leköszönt Gyurcsány-kormány helyére lépett Bajnai-kormány is be akarta vezetni.

A mai hatályos egészségbiztosítási rendszerünk strukturálisan ugyanúgy egy pilléren nyugszik, mint ahogyan az 1975-ben megalkotott társadalombiztosítási kódexben (1975. évi II. tv.) volt. Annyi változás történt ezen a téren, hogy a hozzájárulási összegek emelkedtek, és utóbb az Orbán-kormány részéről más elnevezést kaptak; valamint az, hogy a saját jövedelemmel nem rendelkezők azelőtt a házas- vagy élettárs jogán, a kiskorú gyerekekhez hasonlóan, hozzátartozói jogon egészségbiztosításban részesültek, ezt a Gyurcsány-kormány megszüntette. Azóta a saját jövedelemmel nem rendelkező élettársnak saját jogán kell biztosítania magát. Ezzel kapcsolatosan azonban felvetnénk, hogy mindazoknak a saját jövedelemmel, illetve foglalkoztatási-foglalkozási viszonyal nem rendelkező házas- vagy élettársaknak, akik a családban két és annál több kiskorú gyermeket nevelnek, egészségbiztosítása ismét hozzátartozói jogúvá válhasson.

A mai magyar egészségbiztosításnál problémának látom még a betegségügyi segély összegének a korábbi 75%-os összeget kitevő átlagkeresetről 60%-ra, kórházi ápolás esetében pedig 60%-ról 50%-ra történt leredukálását. A második Orbán-kormányt e redukcóra a munkáltatói felmondások és más munkahelyi problémák átvészelését célzó betegségbe menekülések megelőzése, csökkentése készítette. Ugyanakkor e szigorítás miatt igen sokan betegen is bemennek a munkahelyükre dolgozni, amivel nemcsak a saját egészségüket veszélyeztetik, hanem a betegségük munkahelyükön történő terjesztésével munkatársaik egészségét is. Ezenkívül betegen senki sem tud megfelelő hatékonysággal dolgozni, és ezáltal könnyen kárt okozhat a munkáltatójának a munkavégzés során. Ennélfogva a betegen történő munkafelvétel háromirányú kárveszéllyel járhat. Márpedig a betegségügyi segélynek ilyen mértékű lecsökkentése miatt – miként ezt a gyakorlati tapasztalatok is igazolják – a munkavállalók túlnyomó többsége betegen is bemegegy a munkahelyére, és fertőzi a kollégáit. A munkáltatónak pedig ebből, vagyis abból, hogy a beteg munkavállaló másokat is megfertőz, ezenkívül pedig amiatt, hogy a betegen történő munkavégzésből a munkáltatónak inkább kára következne be, mint haszna, amely kárt még a

**...a munkavállalók túlnyomó
többsége betegen is bemegegy
a munkahelyére...**

megfertőződött munkatársak kiesése csak növel, helyesnek látszana a betegségi segély korábbi összegének a visszaállítása. Ez munkavállalói oldalról nézve azért is indokolt lenne, mert a mai átlagbérek Magyarországon olyannyira alacsonyak, hogy abból – különösen a nagycsaládok esetében – megélni csak igen szűken lehet. Ezért inkább a házi-orvosok betegkiírási tevékenységének tisztaságát kellene fokozottabb ellenőrzés alá vonni, és a visszaélésekkel szemben a jelenleginél még keményebben fellépni.

Ezenkívül Magyarországon a rendszerváltás és az EU-ba történt belépésünk után, a nyugat-európai államok többségének megoldásával szemben, továbbra is egypilléres maradt az egészségbiztosítás. Ezzel szemben a nyugat-európai államok többségében a kötelező egészség- és nyugdíjbiztosítás egyaránt kétpilléres, egy alap- és egy kiegészítő biztosításon nyugszik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 157. számú egyezménye alapján. A nyugat-európai államokban ugyanis mind a két biztosítási rendszer önkormányzati alapon áll. Ami azt jelenti, hogy mind a területi egészség- és nyugdíjpénztáraknál, mind az országos egészség- és nyugdíj-biztosítási intézeteknél, mind pedig egyes országokban – mint pl. Németországban – e két országos intézetet átfogó szociális intézetnél a felügyelőbizottságban és az igazgatóságban a biztosítottak, vagyis a tagok által megválasztott egy vagy több tagi képviselő, valamint a szakszervezeti és a munkáltatói szövetségek, illetve az állam által delegált képviselők foglalnak helyet. Ennélfogva – ellentétben a mai magyar rendszerrel, ahol nincs önkormányzat, és a biztosítási rendszer teljesen az állami pénzügyi felügyeletnek van alárendelve – a nyugat-európai országokban az alapszolgáltatásnál a járulékok és a szolgáltatások kógens módon vannak a törvényekben meghatározva, de a kiegészítő biztosítás esetében mind az egészség-, mind a nyugdíjbiztosításnál, a járulékbefizetés összegének és a szolgáltatások mértékének megállapításánál az önkormányzat ténylegesen működik. Ugyanis az önkormányzat előbb megjelölt képviselői éves vagy többéves kollektív szerződést kötve állapítják meg, a jogszabályilag meghatározott keretek között, a befizetendő járulék összegét és az ezért járó szolgáltatások mértékét. Amennyiben csökken a megbetegedések száma, vagy kevesebben mennek nyugdíjba, akkor csökken mind a két kötelező kiegészítő biztosításnál a munkáltató és a munkavállaló, valamint az önfoglalkoztató részéről befizetendő járulék összege, és növekszik a

szolgáltatások mértéke, ha pedig növekszik a betegek vagy a nyugdíjba menők száma, a kollektív szerződések növelik a járulékbefizetést, és csökkentik a szolgáltatások mértékét. A kötelező egészség- és nyugdíjbiztosításnak egy alap- és egy kiegészítő pillérre történő felosztását a fent már említett ILO-egyezmény vezette be azon az elvi alapon, hogy míg az első pillér, vagyis az alapbiztosítás költségeit teljes mértékben az állam állja, vagyis a pénztárak viselik, addig a kiegészítő második pillér költségterhei megoszlanak az állam és a biztosítottak, valamint a szociális partnerek között. Magyarországon mind a két biztosítást – önkormányzat hiányában – az állam működteti, és ezért az állami költségvetésben, a költségvetési törvény alapján, a társadalombiztosítás önálló alrendszerként képez. Ezzel szemben a kiegészítő biztosítás hordozói elsősorban az üzemi és a szakmai biztosítóintézetek, amelyek kötelező jelleggel szövetségbe tömörülnek, és amelyek kezelik azt a biztonsági alapot, amelynek rendszeres befizetéssel történő képzésére a pénztárak kötelesek. Emellett szubszidiárius jelleggel a kiegészítő biztosítás a területi pénztárnál is megköthető, amely lehetőséggel elsősorban a szabadfoglalkozásúak élnek.

Megfontolás tárgya lehetne, hogy Magyarország is áttérne eme állami részvételű, önkormányzati alapon működő kétpilléres rendszerre mind az egészség-, mind a nyugdíjbiztosításnál. Az egészségbiztosítás esetében – mint már jeleztük – Magyarországon két pilléren nyugvó alap- és kiegészítő üzemi-szakmai biztosítás még sohasem működött. A gyurcsányi teljesen magánpénztári rendszeren alapuló egészségbiztosítási reformtervezet is egypilléres lett volna. Ezzel szemben a nyugdíjbiztosításban a Horn-kormány által végrehajtott nyugdíjreform bevezette a kétpilléres rendszert, amelyben azonban a kiegészítő biztosítás se nem üzemi, se nem szakmai, se nem a szociális partnerek és az állam részvételén alapuló önkormányzati biztosítás volt, hanem teljesen magánnyugdíjpénztárakon alapult. Ezzel szinte észrevétlenül áttértünk a nyugdíjbiztosítás és lehetséges továbbfejlesztésének problémáira.

Elvetélt hazai neoliberális kísérletek az egészségbiztosítási és a nyugdíjrendszer teljes magánosítására

Emlékezetes, hogy Gyurcsány Ferenc azért volt kénytelen 2008-ban a miniszterelnökségről leköszönni, mert a LIGA Szakszervezet és a Nagy-

családosok Egyesülete kezdeményezéseként megszervezett és lebonyolított népszavazás érvénytelenné nyilvánította a 2008. évi I. tv.-t, amely holland mintára bevezette a teljesen privát szférába kiszervezendő egészségbiztosítási rendszert. Ennek lényege az volt, hogy megszűnt volna a közjogi jellegű egészségbiztosítás. Az eddigi állami egészség-

**Egy zrt. esetében...
a biztosítottaktól teljesen
elkülönülő szűk vállalkozó-
menedzseri kör látja el
az ügyvezetést...**

ügyi pénztárrendszert felváltotta volna a magán-egészségbiztosítás. Ennek keretében az állami egészségbiztosítás helyét több zártkörű részvénytársaságként (zrt.) működő magán-egészségpénztár vette volna át, amelyek valamelyikébe a saját választása szerint minden felnőtt korú személynek be kellett volna lépnie,

amellyel a mai rendszerhez hasonlóan nemcsak ő saját jogon, hanem a vele együtt élő kiskorú hozzátartozói is egészségügyi ellátásban részesültek volna, a munkavállalók részére azonban a keresőképtelenség idejére betegségi segélyt, azaz táppénzt, valamint terhességi és gyermekágyi segélyt nem folyósított volna. Ennek a folyósítása a nyugdíjpénztárakra hárult volna, ellentétben a holland magán-egészségbiztosítással, ahol a táppénzfizetés a munkáltatók kötelezettségévé vált.

A magán-egészségbiztosításnak ezt a rendszerét a korábbi holland liberális kormányon kívül Szlovákiában az ugyancsak liberális Dzurinda-kormány is bevezette. Ez mindkét kormány bukásában jelentős szerepet játszott. A tapasztalatok e két országból a következőt mutatták: először is, a magán-egészségpénztárak zrt. formában történő működése következtében a biztosítottak már nem tagjai, hanem csak egyszerű ügyfelei a pénztárnak. Ugyanis a csak formális módon pénztártagoknak még annyi betekintésük sincs a pénztár működésébe és saját megtakarításuk sorsának követésébe, mint az 1998-ban második pillérüként létrehozott magánnyugdíjpénztárak tagjainak. Ahol a pénztárvezetés szintén komoly visszaéléseket követett el a laikus biztosítottakkal szemben. Egy zrt. esetében ugyanis a biztosítottaktól teljesen elkülönülő szűk vállalkozó-menedzseri kör látja el az ügyvezetést, és úgy adhatja el és vásárolhatja a pénztárakat, ahogy ez az üzleti érdekeinek megfelel. Emiatt fennáll a pénztár csődbejutásának veszélye

is, az állam pedig az állami biztosítási rendszerrel szemben közjogi jelleggel semmiféle kezési felelősséget nem visel.

Ezenkívül az egész rendszer a szűk nyereségcentrikusságra épül. Mind Hollandiában, mind Szlovákiában a most már csak a munkavállalók, illetve a biztosítottak által teljes egészében fizetendő járulék összegét a pénztáraknak az államtól történt átvételekor tetemesen megemelték, olyannyira, hogy Hollandiában mintegy háromszázezer ember nem volt képes a járulékot fizetni. A kormány emiatti fellépését az új magán-egészségügyi pénztárak a magánszférába történő illetéktelen állami beavatkozásra hivatkozva verték vissza. Ezért az állam kénytelen segélyként kipótolni azok járulékfizetését, akik a megnövekedett összegek viselésére képtelenné váltak. Emellett mind Hollandiában, mind Szlovákiában ún. „arany kéz-fogással”, vagyis egy nagyobb összeg megfizetésével igyekeztek megszabadulni az életvitelük vagy biológiai alkatuk miatt egészségileg labilis személyektől, akiket a náluk történt első bejelentkezésük miatt kötelesek voltak felvenni, de akiket aztán már másik pénztár nem fogadott be.

Amikor Magyarországon az első kétezres évtized végén kiderült, hogy a magánnyugdíjpénztárak képtelenek a nyugdíjszolgáltatásaikat teljesíteni, amit a 2008-ban elindult gazdasági világválságra fogtak, a 2009-ben regnált Bajnai-kormány a magánnyugdíjpénztárakat az itt bemutatott zrt. formában működő magán-egészségpénztárakhoz hasonlóvá kívánta átalakítani. A magánnyugdíjpénztáraknak 2011-re kellett volna törvényi kötelezettség mellett átalakulniuk. Szerencsére ezt a törvényt az Orbán-kormány hatályon kívül helyezte. Utóbb kiderült, hogy a tagok önkormányzatisága ellenére, a korábbi politikai holdudvarból kialakított vezetés a szakmailag járatlan tagok félrevezetésével a saját céljaiknak megfelelő pazarló ügyvitelre (költséges külföldi tapasztalatcsere- és kongresszusutakra) költötte el a tagok által történt befizetéseket. Bajnainak akkor a terve az volt, hogy a nyugdíjbiztosításban megcsinálja azt, ami Gyurcsánynak az egészségbiztosításban nem sikerült. A most összeállt, kormányváltást tervező új koalíciónak – amelyben Gyurcsány és Bajnai egyaránt benne van – nyilván célja mind a kettőnek az egyszerre történő megvalósítása. Ez számukra, a transzatlanti és nyugat-európai tőkének és az őket kiszolgáló eme magyar balliberális szűk elitnek nagy hasznót, a magyar társadalom széles rétegeinek pedig katasztrofális nyomort jelentene. Ezért nagyon meg kell gondolni a szavazáskor, hogy az „X” hová kerüljön.

A JELENLEGI HAZAI NYUGDÍJRENDSZER TOVÁBB-
FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSEI NYUGAT-EURÓPAI VETÜLETBEN

Az öregségi nyugdíj problémaköre

A fejlett nyugat-európai államokban, a már említett ILO-egyezmény folytán, az öregségi nyugdíjbiztosítás a már említettek szerint mindenütt két pilléren nyugszik. Ennek megfelelően a német nyugdíjrendszerben a teljes öregségi nyugdíjjal nyugállományba vonuló munkavállaló az átlagkeresetének 50%-át kapja meg az alpbiztosításból, amelyet minden esetben a területi nyugdíjpénztár folyósít, a fennmaradó 25%-ot pedig a kiegészítő nyugdíjbiztosításból, amelyet aszerint, hogy hol kötötte meg a kiegészítő biztosítást az illető, az üzemi vagy a szakmai, vagy pedig a területi biztosítópénztár folyósítja. Nagyjából hasonló megosztásban és hasonló összegben történik a folyósítás a többi nyugat-európai államban is. A különbség tulajdonképpen csak annyi, hogy míg a kontinentális nyugat-európai államokban mind a két befizetés és kifizetés a jövedelemforráshoz, vagyis a munkahelyhez van telepítve, addig a skandináv államoknál az alpbiztosítási járulék befizetése mind az egészségbiztosítás, mind a nyugdíjbiztosítás tekintetében a települési önkormányzat adóügyi osztályához történik, amely az adót a befizetett összegből levonja, a két biztosításijarulék-összeget pedig a szociális osztálynak átutalja, amely a nyugdíjjarulékat a területi nyugdíjpénztárnak, az egészségbiztosítást pedig a területi egészségpénztárnak utalja át. Ennél a rendszerenél a kiegészítő biztosítás már jövedelemforrási jellegű üzemi biztosítás. Míg a kontinentális nyugat-európai államokban, Franciaország kivételével, mind a két biztosításijarulék-megfizetés terhe feles arányban oszlik meg a munkavállalók és a munkáltatók között, addig Franciaországban egyharmadát a munkavállalók, kétharmadát pedig a munkáltatók viselik. A skandináv államokban a biztosítottak a lakossági nyugdíj- és egészségbiztosítási alpbiztosítási járulékát teljes egészében maguk viselik, az üzemi biztosítás járuléka viszont a francia arányhoz hasonlóan oszlik meg a munkavállaló és a munkáltató között. Megjegyezzük, hogy a skandináv államokban, a többi nyugat-európai államokhoz hasonlóan, az egészségügyi-orvosi alpbiztosítási szolgáltatásokra a lakóhelyen, míg a kiegészítő egészségügyi szolgáltatásokra a munkahelyi orvosi rendelőben kerül sor. Visszatérve azonban a nyugdíjbiztosításra, a germán

típusú nyugat-európai kétpilléres biztosítási modelltől annyiban tér el az angol modell, hogy ott a második pillért jelentő kiegészítő biztosítás a magánszektorban az olcsóbb üzemi biztosításon nyugszik, míg az állami szektorban dolgozók esetében a kiegészítő biztosítás drágább, azonban a különbözet befizetésével bárki átléphet ún. „contracting out”-tal az üzemből az állami kiegészítőbe.

A nyugat-európai államokban ez a túlnyomóan felosztó-kirovó elven nyugvó kétpilléres biztosítási rendszer több mint fél évszázadon keresztül jól működött, és jól működik még ma is. Problémát azonban a demográfiai helyzet kedvezőtlen alakulása, vagyis az okozza, hogy egyre kevesebb gyermek születik, és az életkor meghosszabbodása folytán egyre több nyugdíjas lesz. Egyelőre a nyugat-európai államok a szolgáltatások mértékének fokozatos, kis lépésekben történő csökkentésével, valamint a járulékok összegének hasonló módon történő emelésével maximum egy-két évtizedig sikerrel tudják kezelni az ebből eredő problémákat. Az amerikai chicagói közgazdasági iskola hatására, chilei kezdeményezésre, a dél-amerikai államok gyakorlatilag az USA tőkefedezeti megoldásának bevezetésével kísérleteztek. Ennél az ugyancsak két pilléren nyugvó rendszerrel van egy igen vékony állami alapt biztosítás, amelyre második pilléreként rátelepül egy szintén kötelező, de magán-biztosítóintézetek által működtetett második pilléren nyugvó kiegészítő biztosítás, amely saját kockázatra gazdálkodik. Míg a felosztó-kirovó elven nyugvó európai rendszerben a jelenlegi aktív generáció gondoskodik az átmeneti vagy végleges jelleggel keresőképtelenné váltak eltartásáról, valamint a felépülésük elősegítéséről, addig a magánbiztosítási rendszerrel mindenkinél saját magának kell gondoskodnia tőkegyűjtéssel és a tőkének a biztosítóintézetnél kamatozási célzattal történő elhelyezésével betegségből, megrokkánásból vagy megöregedésből eredő átmeneti vagy végleges keresőképtelenné válásáról.

A nyugat-európai államok, az előbb említett járadéknövelési és szolgáltatáscsökkentési megoldáson túlmenően, a két pilléren nyugvó és a felosztó-kirovó elven alapuló nyugdíj- és részben betegbiztosítási rendszerrel azok részére, akik a túlnyomóan objektív okokon nyugvó magas munkanélküliség miatt nem tudják a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezni, egy ún. „nulla” pillér beépítésével a megélhetést éppen biztosító összegű nyugdíjat igyekeznek biztosítani. Ez a svéd rendszer, míg Németországban a munkanélküli-segélynek két formája mű-

ködik. Az „Arbeitshilfe I” a munkanélkülivé válástól számított egy évig jár, ezt követően jön be az „Arbeitshilfe II”, amely mindaddig jár, míg az illető el nem tud helyezkedni. Ellentétben a magyar joggal, az Arbeitshilfe II a pályakezdő munkanélkülinek is jár, és ugyanígy jár annak is, aki elérte az öregségi nyugdíjkorhatárt, de a szükséges szolgálati éveket nem tudta összeszedni. A másik reformkísérlet a saját számla bevezetése, amelyet a skandináv államok, valamint Németország és annak kezdeményezésére a nyugat-európai államok jelentős része már megvalósított. A társadalombiztosítási pénztárak minden biztosítottnak a saját számláján tartják nyilván az általuk befizetett járulékösszegeket és azok kamatait, vagyis mindenki tőkénének a mikénti bővülését. Ezzel nemcsak a tőkefedezeti elv kapcsolódik be a felosztó-kirovó rendszerbe, de a társadalombiztosítási önkormányzati rendszeren túlmenően mindenki áttekinthető módon láthatja, hogy miként alakulnak a befizetései.

A magyar nyugdíj-biztosítási rendszer az 1975. évi társadalombiztosítási kódexben, az egészségbiztosításhoz hasonlóan, egy pilléren nyugodott, ahol a teljes nyugdíj összege az utolsó 10 évi keresetből a kedvezőbb egymást követő 5 év átlagkeresetének a 75%-a volt. Ez megegyezett a nyugat-európai rendszerrel. Ugyanez vonatkozott az egészségbiztosításra is. A különbség mind a két biztosításnál csupán az volt, hogy nem két pilléren, hanem egy pilléren nyugodott. Ebben a többi volt szocialista államhoz hasonlóan az játszhatott közre, hogy létezett egy időszak, amikor a szakszervezetek voltak a társadalombiztosítás hordozói, ami azonban csak formális volt. Ugyanis a reálszocializmusban a szakszervezeti rendszer lényegében állami feladatokat volt hivatva teljesíteni, a SZOT pedig kvázi a kormányba betagolva, minisztériumként működött. A szakszervezeti külső formalitás alapján azonban úgy vélték, hogy azzal, hogy teljesen a formális szakszervezeti keretek közé helyezték a társadalombiztosítást, még túl is teljesítették a már említett ILO-egyezményben vállaltakat. Amikor aztán megint formailag is állami feladattá vált a társadalombiztosítás, minderről elfeledtek.

Az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás után az Antall József által vezetett első polgári kormány 1993-ban, a német megoldás mintájára, mind a két biztosítási formánál kialakította a társadalombiztosítás önkormányzati rendszerét. Csakhogy míg Németországban és a többi nyugat-európai államban – miként erről már szó esett – az állami képviselő is részese mind a nyugdíj-, mind az egészségbiztosítási önkormányzat-

nak, addig az új magyar társadalombiztosítási önkormányzatban mind a két biztosítási rendszernél képviselettel csak a szakszervezeti és a munkáltatói szövetségek rendelkeztek, amelyek az állami (pénzügyi ellenőrzési) képviselet hiánya következtében, a visszaélések folytán, tetemes hiányt idéztek elő. Ez a hiány mind a két önkormányzati rendszernél tovább görgetődött a rendszerváltást követő, Horn Gyula által irányított első balliberális kormány időszakában. Horn Gyula ezen semmit sem változtatott, viszont 1998-ban az addig egypilléres nyugdíjbiztosítást, a chicagói iskola által javasolt megoldásnak megfelelően, kétpilléressé úgy alakította át, hogy csak az alapbiztosítás maradt meg az állami keretek között, míg a kiegészítő második pillér teljesen az akkor létesített magánnyugdíjpénztárak hatáskörébe került. Mindezt a széles körű szakmai és társadalmi ellenállás és kritika ellenére a Világbank, az IMF, valamint az EU nyomására erőltette, hasonlóképpen, miként ez megtörtént Csehországban, Szlovákiában és Lengyelországban egyaránt. Érdekes, hogy ebben az időszakban a nyugdíjrendszernek ezt a magán-nyugdíjintézetekre épülő második pillérű rendszerét javasolták Magyarországon bevezetni, miközben ők nem tették ezt meg.

A Horn Gyula-féle nyugdíjreform alapján azoknál, akik már az új rendszer alapján kerültek az új nyugdíjrendszerbe, az öregségi teljes nyugdíj összege az átlagkeresetnek hozzávetőleg az 50%-át tette ki az állami alapnyugdíjpénztárból, a másik 25%-ot pedig a második pillért jelentő magánnyugdíjpénztártól kapták volna meg. Nekik már törvénynél fogva kötelezővé vált a magánnyugdíjpénztárak valamelyikét választani, oda tagként belépni, és tagdíjat fizetni. A magánnyugdíjpénztár-törvény (Mnypt.) értelmében a magánnyugdíjpénztárnak éppen olyan biztosítékok mellett kellett működni, mint más biztosítási intézetnek, valamint az állami biztosítási pénztáraknak. Az igazgatóságot éppúgy felügyelőbizottság ellenőrizte, a pénztár a vagyonát csak meghatározott mérték erejéig fektethette be egy vállalat vagy pénzügyi intézet kötvényeibe és üzletrészeibe, részvényeibe. Biztosítási matematikust kellett alkalmazniuk, kötelező biztonsági tartalékot kellett képezniük, ezen túlmenően kötelező volt belépniük a Magánnyugdíjpénztárak Szövetségébe, és rendszeres időközönként befizetéssel hozzájárulni a Szövetség által kezelt biztonsági alaphoz. E biztosítékok ellenére azonban – minthogy a pénztárvezetést az akkori balliberális alapító politikusi elit javaslatára, formális szavazás mellett választotta meg a tagság – a sok esetben szakmailag sem erős, po-

litikailag kijelölt pénztárvezetés a maga érdekei szerint vezette a pénztárt, és kezelte pazarló és/vagy szakszerűtlen módon a pénztár vagyosát. Mindezt a *Gazdaság és Jog* c. folyóirat 2003. évi márciusi számában két tanulmány alaposan elemezte. Ennek a következménye volt, hogy a 21. század első évtizedének vége felé a magánnyugdíjpénztárak az akkor már egyes, az állami nyugdíjrendszerből önként átlépett tagok részére a nekik járó esedékes szolgáltatásokat nem tudták kifizetni, amit a gazdasági világválságra fogtak. A nem sokkal ezt követően hivatalba lépett Bajnai-kormány tisztában volt a magánnyugdíjpénztárak működésével kapcsolatos, általunk itt leírt problémákkal, azonban ezt a nemzetközi és a hazai komprador tőke további nyereszkedési lehetőségeinek növelése érdekében, a megbukott gyurcsányi zrt.-ként működő magán-egészségbiztosítási pénztárakhoz hasonló nyugdíjpénztárakká kívánta átalakítani. Ezt azonban a 2010. évi parlamenti választások eredményeként hivatalba lépett Orbán-kormány megghiúsította, hatályon kívül helyezve a magánnyugdíjpénztárak kötelező zrt.-vé átalakulásáról szóló törvényt.

A magánnyugdíjpénztárak működési és gazdasági labilis voltáról az első Orbán-kormányuk már a rendszer beindulásakor sejtése volt, és ezért 1999-ben, nem sokkal a hivatalba lépését követően, lehetővé tette azoknak, akik az állami nyugdíjrendszerből önként átléptek a magánnyugdíjrendszerbe, hogy az akkor meghozott törvény által biztosított határidőn belül, kvázi egy „contracting back”-kel visszaléphetnek az állami nyugdíjpénztárrendszerbe. A helyzet ugyanis az volt, hogy a magánnyugdíjpénztár működése a tőkefedezeti elven alapult, tőkefedezete viszont nem volt, ezért a tőkegyűjtés érdekében lehetővé tette a Mnypt., hogy önként azok is átléphessenek az állami nyugdíjrendszerből, akikre még a régi egy pilléren nyugvó állami biztosítás vonatkozik. Az átlépők az állami nyugdíjpénztárból az addig oda befizetett tőkéjüket át kellett, hogy vigyék a magánnyugdíjpénztárba, ahol ezt követően kamatozik, és mikor nyugdíjba mennek, az alaptőke visszakerül az állami nyugdíjpénztárhoz, ahonnan csak átlagkeresetük mintegy 60%-át kapják, míg a maradék 15%-ot kiegészítő nyugdíjként részükre a magánnyugdíjpénztár fizeti ki. Ennek érdekében, hogy minél többen belépjenek a magánnyugdíjpénztárba, a Mnypt. lehetővé tette, hogy a tagdíjbefizetésekkel a tag részére összegyűjtött tőke az életbiztosításhoz hasonló megtakarításhoz hasonlóan örökölhető legyen, sőt, az örökös tagként be is léphessen a pénztárba, és tagdíjaival tovább gyarapíthassa a saját tőkéjét.

E szolgáltatások mindegyike azonban a már vázolt okok miatt elmaradt, és azok, akik ebben az időszakban nyugdíjjogosultakká váltak, csak az állami nyugdíjpénztártól kapták meg nyugdíjként átlagkeresetük nem egészen 60%-át.

Visszatérnénk még röviden a magyar tb-önkormányzati rendszer sorára. Az Antall-kormány által állami közreműködés nélkül hibás módon kialakított önkormányzati rendszer a Horn-kormány alatt is tovább működött, tovább növelve a hiányt mind a két biztosítási rendszerben. Az első Orbán-kormány a hivatalba lépését követően – igen helyesen – rögtön felszámolta, azonban – amit vitatunk – nem szervezte újjá úgy, hogy abban az állam is részt vegyen, hanem az APEH felügyelete alá helyezte, és a biztosítási járulékokat is adó módjában szedi be. Ez utóbbit magunk is helyesnek tartjuk, azonban a tb-önkormányzatot indokolt lenne visszaállítani, mivel a mostani rendszerben a biztosítottaknak nincsen lehetőségük arra, hogy nyomon követhessék befizetéseik sorsát. Sokak szemében a magánnyugdíjpénztárakat a beígért szolgáltatásaikon kívül még az is szimpatikussá tette, hogy önkormányzati struktúrája által a pénztártagoknak lehetőségük nyílt arra, hogy a tagdíjából összegyűjtött tőkéjük és kamataik sorsáról megfelelő információhoz jussanak, és betekinthessenek a saját befizetéseiket érintő nyilvántartásokon kívül a pénztár gazdálkodásának alakulásába, helyzetébe. Más kérdés az, hogy mindez nem elég biztosíték, mivel, mint fentebb erről szó esett, a szakmában úgy-ahogy jártas pénztárvezetés félre tudja vezetni, és félre is vezette a laikus tagságot.

Ezek a tényezők voltak azok, amelyek a 2010-ben hivatalba lépett második és most is országirányítást végző Orbán-kormányt arra indították, hogy azok részére is lehetővé tegye a magánnyugdíjpénztárakból való kilépést, illetve hogy a tagdíjbefizetésekkal oda bekerült tőkegyűjtésüket át- és/vagy visszahozhassák az állami nyugdíjrendszerbe, akiknek még nem volt kötelező a magánnyugdíjpénztárak valamelyikébe belépni. A magánnyugdíjpénztárakat az erről szóló törvény azonban nem számolta fel. Lehetővé tette, hogy azok tovább működjenek, és akik bent kíván-

**...a mostani rendszerben
a biztosítottaknak nincsen
lehetőségük arra,
hogy nyomon követhessék
befizetéseik sorsát.**

nak maradni, ott biztosíthassák magukat. Kezesi felelősséget azonban a pénztárak működéséért nem vállalt. Ilyen módon a korábbi egy állami első pilléren nyugvó alapnyugdíj- és egy magán második pilléren nyugvó kiegészítő biztosítási konstrukció megszűnt, és lett két, egymás mellett párhuzamosan működő egypilléres nyugdíjbiztosítás, ahol az állami pillérben biztosítottak egyelőre az átlagkeresetük 65%-át elérő nyugdíjat kapnak. Azok viszont, akik a magánnyugdíjpénztárban maradtak, ha volt az állami nyugdíjpénztárba befizetésük, mivel az az összeg visszament oda, annak arányában a nyugdíjba menetelük esetén egy bizonyos összegű állami nyugdíjra jogosultságot szereznek. Az, hogy a korábbi időszakhoz képest a jövő generációjának a nyugdíja kevesebb lesz, és hogy az új nyugdíjtörvény a nyugdíjkorhatárt is felemelte, összefügg a demográfiai helyzet Európa-szerte kedvezőtlen alakulásával, amely alól Magyarország sem kivétel. Erről a kormány nem tehet. Komoly teljesítmény az Orbán-kormány részéről, hogy a gazdasági világválság és a demográfiai helyzet kedvezőtlen alakulása ellenére meg tudta őrizni a nyugdíjak értékét.

A nyugdíjak értékállandóságának a kormány által történt megőrzése adja egyúttal cáfolatát annak a jelenlegi ellenzéki vádaskodásnak, hogy a kormány jogtalanul eltulajdonította a volt magánnyugdíjpénztártagok által összegyűjtött tőkét azzal, hogy azt ténylegesen nem helyezte el a számlájukon nyilvántartva az állami nyugdíjpénztárban, hanem e pénzeket az adósságszolgálat csökkentésére használta fel, hogy a 3% alatti költségvetési hiány stabilan tartása által mentesülhessen az ország a túlzottdeficit-eljárás hátrányos következményei alól. A helyzet eme balliberális ellenzéki váddal szemben az, hogy az Orbán-kormány, elismerve azt, hogy a biztosítottak által összegyűjtött nyugdíjtőke-fedezet az ő tulajdonukat képezi, amit a magyar Alkotmánybíróság is, a 64/1993. (XII. 22.) sz. határozatával, a német Alkotmánybírósághoz hasonlóan kimondott, és ezzel összhangban a kormány is deklarált, hogy ezt az összeget a biztosítottaktól kölcsönképpen vette fel, amit visszajuttat a részükre. Eme ígéret realitását az alkotmánybírósági döntésen felül még az is mutatja, hogy a kormány a nyugdíjak értékállandóságának megőrzésére különös gondot fordított, és nem fogadja el azt a neoliberais nézetet, amely szerint az államnak csak annyi nyugdíjat kell a járulékbefizetésektől függetlenül biztosítania, amennyi a létfenntartáshoz éppen szükséges. Ez a nézet valóban eltulajdonítását jelenti annak a tőkének, ami a befizetett járulékokból a biztosítottaknak összegyűlik. Ez pedig

ellentétes az éppen a liberálisok által favorizált tőkefedezeti biztosítás elvével.

A jelenlegi öregségnyugdíj-szabályozás tehát megfelel a nyugat-európai tendenciáknak, és szociálisan elfogadható. Megítélésünk szerint ugyanakkor szociálisan továbbfejleszthető lenne, mégpedig a fentebb már bemutatott nyugat-európai kétpilléres, alap- és kiegészítő jellegű nyugdíjbiztosításnak egy, a biztosítottak és a szociális partnerek (szakszervezeti és munkáltatói szövetségek), valamint az állam közreműködésével történő, átlátható és a biztosítottak saját számláin történő befizetéseinek nyilvántartásával egybekötött rendszer kiépítésével. Ebben a felállásban a kiegészítő üzemi biztosítás fedezhetné a munkavállalók részére a jelenlegi és a jövőben első pilléreként kezelhető 65% és a korábbi 75% közötti 10%-os különbözetet, amely a biztosítottak és a szociális partnerek arányos befizetéseivel valósulhatna meg. Ezzel szemben a szakmai kiegészítő pénztáraknál pedig az ott biztosítottak mellett a szakmai szövetségeknek szintén az arányos befizetési tartanak fenn a rendszert. Ennek a megoldásnak a kivitelezhetőségére lehetőséget látnánk az egészségbiztosításnál is, ahol ilyen módon hazánkban elsőként kerülne bevezetésre a két pilléren, egy alap- és egy kiegészítő pilléren nyugvó biztosítási rendszer.

A rokkantsági nyugdíj problémaköre

A rokkantsági nyugdíj szabályozása esetében mind az 1975. évi társadalombiztosítási kódexben, mind a 1997. évi tb-i reformcsomagban a nyugat-európai szabályozási rendszerrel teljesen összhangban állva, a nyugdíjtörvényben megállapított szolgálati időktől függő lerokkanási idők szerinti összegben került meghatározásra a rokkantsági nyugdíj összege, ahol a rokkantság mértékének három osztályba sorolása még konkretizálta a leszolgált idő hosszától függő rokkantsági nyugdíj összegét. A rokkantsági nyugdíj a munkaképtelenség által meghatározott keresőképtelenné válás meghatározott mértékén felül (67%-ot meghaladó keresőképtelenné válás) jöhetett számításba. Ezt el nem érő, de mégis jelentős keresetcsökkenés esetében rokkantsági járadékra volt jogosult a rokkantság kisebb fokát elszenvedett személy. Eme immár klasszikussá vált rokkantnyugdíj- és rokkantjáradék-rendszer hazánkban is a nyugat-európai jogfejlődés, főleg azonban német hatásra annyiban változott, hogy a korábbi, időnkénti felülvizsgálattal egybekötött ideig-

lenes rokkantsági nyugdíj és járadék helyett a rehabilitációs járadékkal egybekötött rehabilitációs szakasz jött be.

Ezen a rendszeren azonban a második Orbán-kormány a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. tv.-nyel gyökeres változtatásokat hajtott végre. Erre a kormányt az a helyzet kényszerítette, hogy a rendszerváltást követően a korábbi politikai nómenklatúrához tartozó köztisztviselők és közalkalmazottak egy része, a politikai és közigazgatási átszervezéstől való félelmükben, valamint munkahelyüket a privatizáció és a sorozatos vállalati csődbe jutások miatt elvesztő munkavállalók tömege menekült rokkantsági nyugdíjba, korrupciós és/vagy személyes kapcsolatok segítségével. Mivel az így előállott helyzet indokolatlanul és lényegében jogellenesen terhelte meg a nyugdíjrendszert, a kormány elrendelte az összes rokkantnyugdíjas orvosi felülvizsgálatát, és ahol megállapításra került, hogy indokolatlan, azzal a vélelemmel, hogy időközben meggyógyult, teljesen jogszerűen szüntette meg a rokkantnyugdíj folyósítását, és ugyanígy azokét is csökkentette, akiknél a keresetképesség-csökkenés mértéke javult. A kormánynak ezek az intézkedései azért sem minősíthetők antiszociálisnak, mivel a legtöbb „álrokkantnak” volt mellette vagy jól jövedelmező illegális jövedelemforrása, vagy legális részfoglalkozása (pl. őrző-védő szolgálat). Azon azonban el lehet gondolkodni, hogy azokat, akik az orvosi felülvizsgálat során valóban ugyanolyan mértékben minősültek rokkantnak, mint ahogyan annak idején azt megállapították, az előbb említett törvény alapján már nem rokkantnyugdíjasnak, hanem jóval kisebb összegű járadékkal rokkantsági járadékosnak minősítették. Ezáltal tulajdonképpen legálisan szerzett jog elvételére került sor az esetükben.

Az itt említett törvény ugyanis megszüntette a rokkantsági nyugdíj intézményét, és járadékká alakította azt. Kétféle járadékot vezetett be. Az egyik a rehabilitációs járadék, a másik pedig a rokkantsági járadék. Mindkettőnek az összege kevesebb, mint ami a rokkantsági nyugdíj volt. Ha a felülbíráló orvosi bizottság véleménye szerint a megváltozott munkaképességű, vagyis rokkanttá vált személy rehabilitációjára remény van, rehabilitációját meg kell kísérelni, amelynek maximális időtartama egy év lehet. Ez alatt az idő alatt az illetőnek rehabilitációs járadék jár, amelynek összege a lecsökkentett összegű betegségi segéllyel azonos. Ha a rehabilitáció eredménytelen marad, az illető a lerokkantosítást követően rokkantjáradékosná válik. Abban az esetben, ha a megváltozott

munkaképességű személyről a felülvizsgáló orvosi bizottság megállapítja, hogy nem rehabilitálható, és ezért a rehabilitációs eljárást nem javasolja, közvetlenül rokkantjáradékossá válik. Van viszont egy vitatható harmadik eljárási lehetőség is a törvényben, mivel lehetősége van a bizottságnak arra is, hogy megállapítja a rokkanttá vált személyről, hogy rehabilitálható, de ennek ellenére a rehabilitációját nem javasolja. Ez a szabály két okból is vitatható. Egyrészt, mert esetleges illegális módon lehetőséget teremt dolgozni nem akaró személyeknek a további munkába állástól való kibújásra, másrészt pedig azért, mert mindenkinek alkotmányos joga van a gyógyulásra, és arra, hogy visszakerülhessen a munkaerőpiacra. Lehet, hogy e törvényhely megfogalmazásában a költséges rehabilitációs eljárás elkerülése játszott szerepet. Ez a megoldás azonban sérti éppen a Fidesz–KDNP-kormánykoalíció által kidolgozott Alaptörvényt. Ezen túlmenően azonban érdemes lenne visszaállni a hagyományos rokkantnyugdíj-konstrukcióhoz, mivel az sokkal jobban illeszkedne a koordinációs rendeletbe, és így sokkal egyszerűbben lehetne az összeszámításkor figyelembe venni a magyar szabályok szerint megszerzett jogokat.

A hozzátartozói jogon járó nyugdíjak jogharmonizációs problémái

A hozzátartozói nyugdíjak közül egyedül az özvegyi nyugdíjnak az 1987. évi nyugdíjtörvényben, valamint a 2011. évi társadalombiztosítási szabálymódosításokat megfogalmazott törvénycsomagban szereplő változásai jelentenek megítélésünk szerint szociális és demográfiai szempontból komoly problémát. Az özvegyi nyugdíj 1997 előtti szabályai majdnem teljesen összhangban voltak az özvegyi nyugdíj nyugat-európai megoldásaival. Az ideiglenes özvegyi nyugdíj – amelyet egyes nyugat-európai államokban átállási segélynek neveznek – a házastárs halála után egy évig járt akkor, ha a megözvegyült személynek nem volt saját nyugdíja vagy jövedelme. Ez az ideiglenes özvegyi nyugdíj egy vagy több kiskorú árvává vált gyermek nevelése esetén meghosszabbodott egészen addig az időpontig, míg a legfiatalabb gyermek el nem érte a nagykorúvá válását, felsőfokú tanulmányok végzése esetén pedig tanulmányai befejezésének idejét, amely legfeljebb a 25. életév eléréséig állhatott fenn. Ez a magyar megoldás csak annyiban különbözött a nyugat-európai államok megoldásaitól, hogy ott az özvegyé váló nők esetében az állandó özvegyi nyugdíjra megnyíló életkort az ál-

talános nyugdíjkornál jóval alacsonyabban, 45 és 50 közötti életkorban állapították meg. Ez az életkor a szomszédos Ausztriában a nők esetében 40, míg Svédországban 30 év. Eme nyugat-európai országok ugyanis figyelembe veszik, hogy idősebb korban már nehéz elhelyezkedni. Ezzel szemben Magyarországon az állandó özvegyi nyugdíj a nők esetében is csak az általános nyugdíjkorhatár elérésével nyílik meg, amely nem-sokára mindenkire nézve a 65. életév betöltésével következik be. Németországban is hasonló szabály érvényesül, azonban ott ez többnyire nem jelent problémát, mivel a gyerekek nagykorúságának eléréséig az özvegy már eléri az állandó özvegyi nyugdíjra feljogosító korhatárt. Ezzel szemben Magyarországon a 2011-ben bevezetett legújabb szabályok értelmében az ideiglenes özvegyi nyugdíj csak akkor hosszabbodik meg, ha kisgyermek marad hátra, és ez esetben is annak 18 hónapos kora eléréséig áll csak fenn, ami csak akkor hosszabbodhat meg a gyermek 3 éves koráig, ha fogyatékos vagy tartósan beteg. Két árvaellátásra jogosult gyermek, valamint egy fogyatékos gyermek nevelése esetében azonban az öregségi nyugdíjkorhatár elérésétől függetlenül megilleti az állandó öregségi nyugdíj az özvegyet. Ez az alapján véve a gyermekszülésre ösztönző szabály minden szempontból jó megoldás. Szociálisan azonban megoldatlan annak az özvegynek a helyzete, aki csak egy gyermeket nevel. Megítélésünk szerint egy olyan megoldás lenne indokolt, amely a részükre egy csökkentettebb özvegyi nyugdíjat állapítana meg. Míg a két gyermeket nevelő özvegyek az elhunytat megillető nyugdíj 60%-át kapnák, addig az egy gyermeket nevelők ennek csak a felét. Ez abban az esetben nem terhelné meg a társadalombiztosítást, ha eltörölnék a saját jövedelemmel rendelkező özvegyeknek járó 30%-os özvegyi nyugdíjat, ami az 1997-es tb-i jogszabálycsomaggal került bevezetésre. A nyugat-európai államokban az 1997 előtti magyar szabályozáshoz hasonlóan ilyen kumulációra nincs lehetőség. Az özvegynek választania kell, hogy a saját jövedelmét vagy nyugdíját tartja meg, és akkor lemond az özvegyi nyugdíjról, vagy fordítva választ.

Az üzemi baleseti ellátás továbbfejlesztésének néhány kérdése

Az üzemi baleseti ellátás magyar szabályozása jogpolitikai szempontból teljesen korszerűtlen szabályozás, amely semmiben sem segíti elő a munkabalesetek csökkentését, sőt bizonyos mértékig még a munkáltatók fe-

lelőtlenségét, közömbösségét és érdektelenségét fokozza. A nyugat-európai államok szabályozása ennek éppen az ellenkezőjét célozza meg. Míg ugyanis Magyarországon az üzemi baleset után fizetendő járulék beépül az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás után a munkavállaló és a munkáltató által fizetendő járulékbba, addig a nyugat-európai államokban a munkabaleseti ellátás, illetőleg biztosítás járulékait csak a munkáltatók fizetik. Mindezt abból kiindulva, hogy a munkáltató kockázati körébe tartozik az üzem működtetése, és ezért az üzem működésében előálló zavarokból keletkező károkat a „casus nocet domino” elve alapján neki kell viselnie, a munkabalesetekért pedig a veszélyes üzemi felelősség analógiájára objektív felelősség terheli. Ebből kiindulva több államban nem azt a megoldást alkalmazzák, hogy az üzemi baleset sérültje először az egészségbiztosítás hatáskörébe tartozik, és ha állapota egy év után, illetve a rehabilitáció után sem javul, kerül üzemi baleseti nyugdíjállományba, hanem teljesen önálló nyugdíjbaleseti rendszer épült ki, amely elkülönül mind az egészség-, mind pedig a nyugdíjbiztosítástól, és ezért nem kerül sor az egyik rendszerből a másik rendszerbe történő átkerülésre a két rendszer közötti elszámolásra. Ez vonatkozik Svájcra, ahol önálló Baleset-biztosítási Intézet, a Schweizerische Unfallversicherungsinstitut (Schuva) működik, és ide fizetik be a baleset-biztosítási járulékot a munkáltatók. Németországban a munkáltatók a saját vállalkozásaik szakmája szerinti szakmai szövetkezetekbe (Berufsgenossenschaft) kötelesek belépni és tagdíjat fizetni. Mind a Schuvánál a járulék, mind pedig a Berufsgenossenschaftnál az intézet által megállapított tagdíj összege aszerint csökken vagy növekszik, hogy mennyi volt az előző év baleseteinek száma. A munkabalesetek csökkentése és megelőzése ennél a rendszernél egyértelműen a munkáltatók érdekében áll. Magyarországon is helyes lenne az üzemi baleseti rendszert e két megoldás valamelyike szerint átalakítani. Jelenleg ugyanis Magyarországon semmiféle munkáltatói érdekeltség nem épült be a munkabalesetek csökkentését célozva. Emiatt a munkabalesetek viszonylag nagy száma nem csökken, hanem stagnál.

**...Magyarországon
semmiféle munkáltatói
érdekeltség nem épült
be a munkabalesetek
csökkentését célozva.**

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Augusztinovics Mária: *Egy értelmes nyugdíjrendszer. Konceptióvázlat*. Közgazdasági Szemle, 1993/5.
- Ámon Zsolt–Budavári Péter–Hamza Lászlóné–Haraszti Katalin–Márkus Annamária: *A nyugdíjreform első négy éve. Modellszámítások és tények*. Közgazdasági Szemle, 2002/6.
- Barta Judit: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (A 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)*. Gazdaság és Jog, 2011/3.
- Botos Katalin: *Matuzsálemek kora. Nyugdíj, gazdaság, társadalom*. Kairosz Könyvkiadó, Budapest, 2012, 182. o.
- Botos Katalin–Botos József: *A reform reformja*. Polgári Szemle, 2010/6.
- Botos Katalin–Botos József: *A kötelező nyugdíjrendszer egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia*. Pénzügyi Szemle, 2011/6.
- Fabók András–Prugberger Tamás: *Társadalombiztosítási jog*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.
- Krankenversicherung im internationalen Vergleich*. Hrsg. Krankenversicherungsträger Deutschlands (KVD.) Alfred Metzner Verlag.
- Mádi Sarolta: *A munkaegészségügy és a munkavédelem jogintézményei működésének elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel a munkáltató felelősségére*. PhD-értekezés, Debrecen, 2013.
- Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi biztosítási rendszer*. PhD-értekezés, Miskolc, 2007, 201–211. o.
- Menyhárt Szabolcs: *Merre tovább, magyar nyugdíjrendszer?* Polgári Szemle, 2011/1.
- Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás privatizációjának és államosításának fiskális következményei*. Polgári Szemle, 2011/1.
- Edward Palmer: *Framework and insurance*. Working Papers in Social Insurance, 1/2000, (német ford.: Die schweizerische Pensionsmodell).
- Pongrácz Aladár–Prugberger Tamás: *Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1998.
- Prugberger Tamás: *A társadalombiztosítási önkormányzat korszerűsítésének kérdéséhez*. Magyar Közigazgatás, 1996/2.
- Prugberger Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban*. IV. fejezet. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.
- Prugberger Tamás: *Egészségbiztosítási reform és alkotmányosság*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVI/2., University Press, Miskolc, 2008.

Prugberger Tamás: *A magyar kötelező nyugdíjrendszer reformja a magánnyugdíjpénztárak ellenében és a reform továbbvitelének lehetősége nyugat-európai mintára.* Gazdaság és Jog, 2011/3.

Prugberger Tamás: *A magyar társadalombiztosítás reformja a nyugat-európai rendszerek tükrében.* Polgári Szemle, 2011/3.

Rab Henriett: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái.* HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Járosi Márton–Kacsó András

Az építkezés energiapolitikája

Energy Policy and Responsibility for Society



Összefoglalás

A második Fidesz-kormány politikáját a keresztényi gyökerekre épülő „nemzetek Európájának” eszmeisége vezeti, amely az új alkotmányban is rögzítésre került. A kormány helyreállító politikája ebben foglalható össze: kapitalizmus, szociális felelősség, kereszténydemokrata gazdaságpolitika. A 2014. évi választások kapcsán újból nagy lehetőségek előtt áll az ország. Tanulmányunkban azt elemezzük, hogy a lerakott alapokon hogyan kell folytatni és kiteljesíteni a magyar nemzeti energiapolitikát.

Summary

The policy of the second Orbán Administration is based on the “Europe of Nations” concept, stemming in Christian values and also is fixed in the new Hungarian Constitution. The main foci of the rectifying policy of the Government are: capitalism, social responsibility and a Christian democratic economic policy. With the 2014 general elections

DR. JÁROSI MÁRTON az Energiapolitika 2000 Társulat elnöke (drjarosi@enpol2000.hu), KACSÓ ANDRÁS az Energiapolitika 2000 Társulat alelnöke (kacso.band@gmail.com).

approaching, once again Hungary has the opportunity to determine whether to continue on the trails blazed and to bring the new Hungarian national energy policy to the full.

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A második Fidesz-kormány politikáját – támaszkodva az Európai Unió alapítóinak örökségére – a keresztény gyökerekre épülő „nemzetek Európájának” eszmeisége vezeti, amely az új alkotmányban is rögzítésre került. A kormány helyreállító politikája ebben foglalható össze: kapitalizmus, szociális felelősség, kereszténydemokrata gazdaságpolitika. A kormányfő szerint egyre fontosabbá válik a nemzeti szuverenitás, és ma a kulcskérdés az, hogy „ki kormányoz bennünket”.¹

A 2014. évi választások kapcsán újból nagy lehetőségek előtt áll az ország. Már a 2010-es választásokra készülve is a nemzeti irányú fordulat reményében dolgoztuk ki és hoztuk nyilvánosságra 2010. február 8-án *A helyreállítás energiapolitikája* c. tanulmányunkat és állásfoglalásunkat.² Erre visszatekintve örömmel állapíthatjuk meg, hogy javaslatainkból a második Fidesz-kormány sokat megvalósított. Tanulmányunkban azt elemezzük, hogy a lerakott alapokon hogyan lehetséges folytatni és kiteljesíteni a magyar nemzeti energiapolitikát. Összefoglaljuk a 2014-től esedékes építkezésre vonatkozó energetikai javaslatainkat.

Világenergetika

*„Vándorútjainkat követjük, a teljes sötétség az idegenvezetőnk,
és kétségeink adnak nekünk biztatást.”*

Jean-Pierre Caussade, 18. századi jezsuita szerzetes

Kaszinó-kapitalizmus. Az energetikai világfolyamatokat Fenyves Iván Dél-Afrikában élő hazánkfia az alábbiak szerint jellemezte *Energetikai világproblémák Dél-Afrikából nézve* című előadásában.³ Az „új világrend” jellemzői: a „szabadpiac”, a politikai és pénzügyi rendszerek instabilitása, dereguláció, globalizáció. Ebben a világban a megbízható hosszú távú energetikai tervezés, így az energia- és teljesítményigény, a létesítési és üzemeltetési költségek tervezése igen nehéz, majdnem lehetetlen. A fő befolyásolási ténye-

zők: pénzügyi korlátok, (laikus) közvélemény, média, gazdasági fluktuáció (infláció, kamatlábak, devizaárfolyam), politikai szempontok. Susan Strange angol politikai közgazdász (1986) híres mondására hivatkozott, amely szerint a mostani ún. „kaszinó-kapitalizmusban” a spekuláció és a pénzkereskedelem fontosabbak, mint az ipari folyamatok.

...a mostani ún. „kaszinó-kapitalizmusban” a spekuláció és a pénzkereskedelem fontosabbak, mint az ipari folyamatok.

A fosszilis készletek. Ezek kimerülési ideje eltolódik. A közismert (Hubbert) szabály szerint valamikor 2010 táján kellett volna bekövetkezni a kőolajtermelés kényszerű csökkenésének, amikortól a termelés fedezetétől szolgáló ismert és újabban felfedezett tartalékok már nem teszik lehetővé

a termelési/fogyasztási szint fenntartását. A gazdaságosan kitermelhető „nem konvencionális” olaj- és földgázkészletek ezt a kritikus pontot időben eltolták. Az amerikai palagáztermelés⁴ felfutásának következményei ma még beláthatatlanok, de biztosan jelentősek lesznek. „Megváltoztatja majd az amerikai külpolitikát. Abban az értelemben feltétlenül, hogy nem energiaközpontú, hanem stratégiai központú lesz az amerikai külpolitika, a palagáz miatt nem lesz rászorulva az olajkitermelő országokra, arra, hogy a közel-keleti diktatúrákat kiszolgálja.”⁵

A világkereskedelem átrendeződése. A megnövekedett földgázfelhasználás a szénfelhasználás visszaesését eredményezi, ami a szén világpiacát kínálati irányba tolja el, és a szén árát is csökkenti, növelve felhasználását. Az Egyesült Államok és Kanada valószínűleg nettó olajexportőrre válik 2030-ra, és már két év múlva nagyobb termelő lesz, mint a világ jelenlegi két legnagyobb olajhatalma: Szaúd-Arábia és Oroszország. Ezzel párhuzamosan a fő szénhidrogén-szállítási irányok átrendeződnek.

Az árak alakulása. Az USA vetélytársaival szemben jelentős versenyelőnyhöz jut. A földgáz esetében például a jelenlegi amerikai árak az európai gázárak egyharmadát, míg a japán díjak egyötödét teszik ki. Ennek megfelelően az elektromos áram tekintetében is hasonló aránytalanság mutatkozik az árakban.

Világhatalmi következmények. Az USA-ban az energiaárak alacsonyak. Ez a korábban kiszervezett ipari termelés jelentős részének repatriálásához vezethet. Az Egyesült Államok 2035-ig kismértékben növelheti az

energiaintenzív iparágakhoz köthető kivitelét, amivel szemben az európai és a japán export együttesen közel egyharmadával eshet vissza. Technológiai monopóliuma révén az USA új „fegyverhez” jut. A világról, a nyersanyagokért, az energiáért, az olajért folytatott küzdelem hadszínterei átrendeződhetnek, ami destabilizáló hatású lehet. Erősödhet a fogyasztás fenntarthatóságára vonatkozó propaganda, ugyanakkor a „világmegmentés” mítoszai meggyengülhetnek. Az egyedül helyes alkalmazkodás esélyei pedig csökkenhetnek.

Az Európai Unió

Energetikai „kommunizmus”.⁶ „Az energiagazdaság céljainak Európa 2020 stratégiában⁷ látott megfogalmazását az Unió egyes vezetőinek politika-filozófiai beállítottságára, s leginkább Jeremy Rifkin szellemi befolyására lehet visszavezetni. Rifkin szerint akkor következtek be ipari forradalomként felfogható változások, amikor az energiatermelés és a kommunikáció módja változott. Most az internet és a megújulóenergia-felhasználás képezi az alapját a minőségi változásnak, a harmadik ipari forradalomnak, amelyben az intelligens villamos hálózatok segítségével zajlik a kollektívizált termelés és felhasználás, egyfajta *energetikai kommunizmus* formájában. E grandiózus kísérletnek az Európai Unió a színtere, ahol a jövő építésének öt programpontja van: 1. a megújuló energiák felhasználása; 2. a lokális, megosztott energiatermelés megvalósítása; 3. a villamosenergia-tárolás megoldása a hidrogénenergetika és más módszerek alkalmazásba vételével; 4. az okos villamos hálózatok kiépítése, egyfajta energiainternet létrehozása, amelyben mindenki egyszerre termelő és fogyasztó (producer+consumer=prosumer); 5. a közlekedés átállítása villamos és üzemanyagcellás hajtásra.”

Ez a program egy új „ipari platformot”, megatechnológiát hozna létre, amelyen új termelési módok valósulnak meg. Az Unió szénmentes gazdaságának létrehozása 2050-re mintegy évi 270 milliárd eurót igényelne. Tény, hogy ennek a „forradalmi kísérletnek” nem látszanak az európai élettérre gyakorolt kedvező hatásai. A globális klímavédelemben is marginális az Európai Unió törekvéseinek hozadéka, s nem kompenzálja a feltörekvő gazdaságok erőteljes emissziónövelését. Az, hogy belátható időn belül az országok leépítik az energia- és kibocsátásintenzív termelést és fogyasztást, s ezáltal majd az Európai Unió karbonmen-

tes gazdasága az élre tör, igen valószínűtlen vízióknak tűnik. Ilyen radikális váltás a jelenlegi erőterben aligha várható. A megújuló energiák hasznosítása és az energiahatékonyság növelése lehet az önmegváltás hittétele, de nemcsak hatástalan a modern gazdaság és társadalom fogyasztáscentrikus közegében, hanem valószínűleg tragikusan visszavetné a gazdaságilag kevésbé erős társadalmak fejlettségi szintjét.

Magyarország

Az uniós csatlakozás körülményeinek máig ható következményei. Az Európai Unióhoz való csatlakozás idején óriási nyomás nehezedett országunkra. A nagyon profitábilis iparágakat – köztük az energiaszolgáltatást is – a nagy nyugat-európai, részben állami cégek szerezték meg. Tulajdonképpen a piacainkat sajátították ki. Ami állami kézben maradt, mind a mai napig működőképes állapotban van, ezzel szemben az erőműpark többsége jelentősen leromlott, ami lényegében Paks és az átviteli hálózat kivételével gyakorlatilag külföldi kézbe került.

Kapacitásmérleg. Ma a hazai fogyasztás mintegy harminc százalékát külföldről látjuk el. Tehát a villanyszolgáltatás forrásoldali biztosítása jelentős mértékben kereskedelmi tevékenységgé alakult. Ugyanakkor kényszerűen szembesültünk az erőműparkunk nagy részének riasztó korszerűtlenségével és gazdaságtalanságával. Mindez addig nem okoz gondot, míg a szükséges források és infrastruktúra rendelkezésre áll.

Energiamérleg. A magyar energiamérleg struktúrája a szénhidrogén-korszaktól kezdődően kedvezőtlenül alakult. A földgáz részaránya túlsúlyossá vált a magyar energiamérlegben, a fűtési és villanytermelési felhasználásban. Jelenleg az összes primer energia kétharmad része import (hasadóanyag nélkül számítva). Ezt a helyzetet hosszú ideig alapjaiban nem lehet megváltoztatni semmilyen energiahordozóval, megújuló energiával sem. Ezzel együtt kell élni. A felelős kormányzat tehát arra törekszik, hogy ezen adottságoknak a figyelembevételével bővítse a mozgásterét a nemzetközi földgázszállításban és -tárolásban.

Magyarország később csatlakozhat a palagáz-forradalomhoz.⁸ Elsősorban a szabályozás és az engedélyezés szab ma gátat a nem hagyományos gázkészletekhez kapcsolódó európai és magyarországi fejlesztéseknek, miközben a kitermelés felfutása teljesen új helyzetet eredményezne a kontinens piacain. A palagáz európai előfordulása 6–10 éven belül le-

hetővé tenné, hogy mind a kontinens, mind Magyarország piacán számottevő mértékben megjelenjenek a nem hagyományos gázkészletek. *A nem konvencionális gáztechnológia viszonylag új, és elég gyorsan változik, így nem lehetetlen, hogy a távolabbi jövőben Magyarországon is gazdaságos lesz a gázkitermelés. Magyarország érdeke, hogy olyan szabályozási környezet jöjjön létre, amely lehetővé teszi a gazdaságos kitermelést.*

AZ ÉPÍTKEZÉS ENERGIAPOLITIKÁJA 2014-TŐL

Alapelvek

Magyarország nem tudja egymaga megváltoztatni az egész Európai Unió energiapolitikáját, de kelet-közép-európai összefogással lehet módosítani azt. Mindehhez szükséges a hazai szakmai értelmiség részvétele is az energiapolitika alakításában.

Addig is, amíg megvalósul a kelet-közép-európai összefogás, meg lehet találni azokat a lehetőségeket, amelyekkel – tiszteletben tartva az érvényes piaci játékszabályokat – tudjuk a közösség, a „tízmillió magyar részvényes” érdekeit képviselni.

Környezet és energiapolitika

Környezetvédelem. A növekedés határaitra vonatkozó felismerések felerősítették az emberiség lelkiismeretére apelláló környezetvédő mozgalmakat. Sajnálatos, hogy ezek a nemes törekvések is egyre inkább a globális hatalmi manipuláció áldozataivá váltak.⁹ A zöldek politikaformáló tényezőkké váltak Európában és hazánkban is.

A gazdasági élet szereplői és a politikusok felismerték a környezetvédelemben rejlő üzleti és propagandalehetőségeket, s igyekeztek az ilyen mozgalmakat befolyásolni. Az energiapolitikán belül túl hangsúlyos lett a megújuló energiákhoz való viszonyulás. A környezetkímélőbb megoldások, az ún. megújuló energiák a hagyományos forrásoknál sokkal drágábbak, tovább növelik a fogyasztói költségeket, újratermelik az alapproblémát, az egyenlőtlenségeket, miközben a befektetők a kiemelt támogatásokból extraprofithoz jutnak. Az ésszerűség irányába tett minimális lépés lenne, ha a megújuló források értékelése is a piacon keresztül történne, és a költségeik között megjelenéne azok az általuk okozott pénzügyi terhek is, melyeket ma még mások kényszerülnek fedezni (externális költségek).

A magyar megújuló lobb. Az Unió egyoldalú megújulóenergia-politikája melletti kritikátlan elköteleződés volt a magyar energiapolitikának is az egyik sarkalatos, de veszélyeket rejtő jellegzetessége. Ennek szellemében készültek az ún. megújulóenergia-stratégiák is. Az MSZP-közeli agrárlobbi volt ebben a fő zászlóvivő, hiszen az elsőrendűnek tekintett nagyüzemi biomassza-termelés mesés EU-támogatások megszerzését tette lehetővé.

Hazánkban korábban az SZDSZ volt a környezetvédelem első számú bajnoka, s igyekezett politikai támogatottságát ilyen módon is erősíteni. Ma a szerepét az LMP próbálja átvenni. Sajnos az MSZP is egyre inkább ebbe az irányba változik. Jól mutatja ezt, hogy felmondták az atomerőmű-bővítés kérdésében korábban kialakult nemzeti konszenzust,¹⁰ s azóta is hezitálnak; mostani programjukban is az áll, hogy célszerű korlátokhoz kötnék az atomenergia felhasználását.¹¹

Klímavédelem. A környezeti hatások figyelembevétele szempontjából hazánkban fontos az úgynevezett „klímavédelem”, mellyel a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS-2) foglalkozik.¹² Ez három fő részből áll:

- Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia (NÉS): a globális melegedés lehető mérséklésére;
- Dekarbonizációs Stratégia (DS): a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése – elvileg a megszüntetése;
- Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS): az elkerülhetetlen éghajlatváltozások hatásainak kezelése, alkalmazkodás hozzájuk, a károk minimalizálása.

Az energetika túlzottan hangsúlyos szerepet kap a fenti stratégiákban. Ezt a hazai energiapolitika is kezdi felismerni: „Amíg a klímapolitika szorosan kötődik az energiapolitikához, nem lehet sikert elkönyvelni az energiaágazatban, ezért le kell választani az energiapolitikáról”, mondta Kovács Pál, az NFM államtitkára az Országos Bányászati Konferencián.¹³

A földi éghajlat változását nem tudjuk érdemben befolyásolni. Az éghajlatváltozásban az emberi tevékenység szerepe, az érdemi befolyásolás lehetősége tudományosan nem igazolt, az ezt megfékezni szándékozó dekarbonizáció: globalizációs manipuláció. Nem igaz, hogy „stratégiai érdekünk... a fenntartható gazdasági növekedés megvalósítása”, amint ezt a NÉS-2 állítja (4. o.). Az állandó gazdasági növekedés ugyanis, amelyre az egész világ globális gazdasága épül, nem tartható fenn! Fogyasztásunk önkorlátozása nélkül nem menthető meg az emberiség. Van-e esélye egy más értékrendű világ felépítésének?

Tudomásul kell venni, hogy bár európai uniós kötelezettségeink miatt mindegyik témával foglalkozni kell, de saját erőforrásainkat csak az érdemi eredménnyel kecsegtető célkitűzésekre szabad fordítani. Az Európai Unió által nyújtott támogatásokból minél többet az általunk is értelmesnek tartott célokra kell felhasználni. Így válik igazán fontossá számunkra a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia. *Egyetlen esélyünk a túlélésre, vagy szerényebben: nemzetünk életének megújítására, ha kis nemzetként okosan alkalmazkodunk mind Földünk általunk gyakorlatilag nem befolyásolható változásaihoz, mind a világpolitikai átrendeződésekhez.*

Messzemenően egyet kell érteni a NÉS-2-ben megfogalmazott Adaptációs jövőképpel (8. o.): „felkészülni az elkerülhetetlenre, megelőzni az elkerülhetőt!”

Az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti és társadalmi-gazdasági következményeinek elhárítása érdekében az alkalmazkodás és a felkészülés teendőit be kell építenünk a szakpolitikai tervezésbe és a gazdasági/politikai döntéshozatalba. Erre kell az erőforrásokat ésszerűen felhasználni, ahelyett hogy pótcselekvéseket támogatnánk.

Hasonlóan kell viszonyulnunk a globális világpolitikához is. Mindehhez nemcsak okosnak, de egészségesnek, életképesnek is kell lennünk. Így jutunk el ahhoz az alapvető felismeréshez, amiről a NAS szól.

Az egészségből, az élhetőség követelményéből kell kiindulni, minden részstratégiának ezt kell szolgálnia komplex módon, az ellentmondások lehető minimalizálásával. Ez a közösségi érdek. Az élet oldalán kell állnunk, s ehhez szövetségeket kell találnunk mind az Európai Unióban, mind az egész világon. Nemzetünk kulturális múltja ezt megalapozza.

Energiabiztonság

Külpolitika. Az oroszországi primer energiahordozók behozatali függősége belátható időn belül számottevően nem csökkenthető. A megújulókkal semmiképp, a hazai lignittel is csak részben. A legjobb intézkedések hatása is csak hosszabb távon érvényesül. Ez a felismerés kell hogy vezesse a kormány energetikai külpolitikáját.

Az ellátásbiztonságot az Európai Uniónak elsősorban az import primer energiahordozók közös piacával kellene elősegíteni. Ezzel szemben a meghatározó államok külön utakon járnak. A legnagyobb kelet–nyugati gázvezeték mintegy fél tucat uniós tagállamot megkerülve

Oroszország és Németország között létesült. Máiig alig vannak a régióknak fejlesztésére irányuló közös európai érdekű primer energetikai beruházások. Mivel a visegrádi országoknak ebből a szempontból közősek az energetikai érdekei, a kibővített közép-európai regionalitás keretében lehetséges és szükséges ezek összehangolása.

Az EU-ban változást elérni csak szakmai hozzáértéssel párosuló elszántsággal lehet...

Az ellátásbiztonság megvalósítása elsősorban politikai garanciákkal, az ezt alapozó közös energetikai befektetésekkel lehetséges, nem mondván arról, hogy az Európai Unióban is az energiahordozók közös piacát kell erősíteni.

A magyar energiapolitika feladata az Unió energiapolitikájának magyar érdekű befolyásolása. Az EU-ban változást elérni csak szakmai hozzáértéssel párosuló elszántsággal lehet, ha van jól kommunikálható cél, amelyhez a tagállamok egyetértése megszerezhető. Ehhez kell kihasználni a visegrádi együttműködésben rejlő lehetőségeket és a máshol jelentkező hasonló törekvéseket.

A visegrádi országoknak közösen kell fellépni az uniós energiapiaci szabályozás módosítása érdekében. A piacsabályozást úgy kell demokratizálni, hogy ezek a szabályok csak a tagállamok egyhangú szavazatával léphessenek hatályba, illetve lehetővé kell tenni, hogy a tagországok kimaradjanak a számukra hátrányos belső piaci szabályozásból.

Regionalitás. A visegrádi országok (V-4) kezdeti eredményeire jó példák az alábbiak:

A visegrádi országok képviselői az Energia Tanács ülése alkalmából tartott találkozójukon 2013. december 12-én, Brüsszelben közös nyilatkozatot fogadtak el.¹⁴ A V-4-ek támogatják az üvegházhatású gáz (ÜHG) kibocsátásától mentes atomenergiát, a nem hagyományos szénhidrogének (pl. palagáz) kitermelését. Az aláíró országok fenntartják jogukat saját energiamixük nemzeti sajátosságukhoz és a környezetvédelmi szempontokhoz igazodó meghatározására.

Közösen kell fellépni a gázellátás diverzifikálása érdekében és a nukleáris energiatermelés diszkriminálása ellen, az atomerőművek működtetésében, valamint építésében. A szükséges, illetőleg célszerű állami szerepvállalást az Európai Unióval el kell fogadtatni. A visegrádi országok érdekérvényesítésének fontos eszköze lehet, ha politikusi pozíciókat szereznek az Európai

Uniót irányító bürokráciában. Magyarország részéről az energetikáért felelős biztosi pozíció megszerzése lehet az elérendő cél. A 2014. évi uniós parlamenti választások utáni személyi átrendeződés ehhez lehetőséget kínál.

Gázellátás

A legnagyobb részarányú primer energiahordozó a földgáz, amin hosszú távon sem lehet változtatni. A felelős kormányzatnak arra kell törekedni, hogy ezen adottságoknak a figyelembevételével bővítse az energiapiaci szereplők mozgásterét, segítse a fogyasztók ellátását megbízhatóan és elfogadható áron rendelkezésre álló energiahordozóval. Ennek legfontosabb eszközei:

- A nagykereskedelmi gázpiac támogatása a forrástdiverzifikáció, likviditásbővítés és regionális irányba történő fejlesztés révén;
- Állami tulajdon szerzése a stratégiai és ellátásbiztonsági szempontból fontos infrastruktúra-elemek és piaci szereplők esetében;
- Új fogyasztói piacok létrejöttének támogatása, ha az összhangban van a nemzetstratégiával és az ország teherbíró képességével (pl. közlekedési célú felhasználás).

A visszavásárolt gázpiaci infrastruktúra, valamint piaci jelenléte révén Magyarország fontos piaci központként működhet a kelet-közép-európai régióban. A piaci jelenlétnek köszönhetően javulnak az ország ellátásában kulcsfontosságú gázkapacitás-lekötési szerződések megkötése során az alkupozícióink.

Az állami MVM Csoportnak jelentősen bővült a gázpiaci jelenléte, kiegészült a gáz-nagykereskedelemmel is, ezáltal erősítve az állami befolyást ebben az energetikai szegmensben. Megindult a gázszolgáltatók visszavásárlása is. Ennek első lépéseként a Főgáz Zrt. többségi részvény-csomagja került az állami MVM Zrt.-hez.¹⁵

Az állami energetikai társaságnak célszerű részt vállalnia a kisházfogyasztók ellátásában is.

Villamosenergia-ellátás

A pillanatnyi helyzet stabilnak tűnik, a jelentkező gondok az ellátásban részt vevő társaságok szintjén megoldódnak. Mivel jelentős az állami tulajdon részaránya az ellátórendszerben, a társadalompolitikai célokat is szolgálni tudja az iparág. A helyzet pozitívumai:

– Jól működő, több országra kiterjedő nagykereskedelmi piac része vagyunk.

– Az ellátás biztonsága és minősége megfelel a több évtizedes gyakorlatnak.

– A megújulóenergia-termelő források nagysága és összetétele még elviselhető a villamosenergia-rendszer üzembiztonsága szempontjából.

– A viszonylag jól kiépült átviteli hálózatnak köszönhetően intenzív energiacsere zajlik a szomszédos szabályozási területekkel/országokkal.

– A határkeresztező kapcsolatok és a különféle piaci szegmensek lehetővé teszik a gazdaságos importenergiához való hozzájutást.

A kialakult helyzet kockázatait, esetleges veszélyeit a jövőre vonatkozóan:

– A nagykereskedelmi árak szintje olyan alacsony, hogy az önmagában nem biztosítja semmilyen termelőberendezés beruházásának megtérülését, sőt általában nem nyújt fedezetet a komolyabb felújításokra, rekonstrukciókra sem. Számos erőmű rendelkezésre állása folyamatosan romlik.

– Hasonló gondok jelentkeznek más, szomszédos rendszerekben is, ami megkérdőjelezi a regionális piac jövőbeli likviditását, áttételesen az importunk rendelkezésre állását is.

– Sem hazánkban, sem a környező országokban még nem működik semmilyen formája a termelői kapacitások rendelkezésre állásának ösztönzésére.

A hazai erőműépítés elkerülhetetlen szükségessé vált.

Paksi bővítés. Hazánk számára nagy lehetőség a Pakson lévő erőmű továbbüzemeltetése és bővítése. A nukleáris alapú villanytermelés nem nélkülözhető, mert az energetika legfontosabb alapkövetelményeinek leginkább az felel meg:

– Az üzemanyag többirányú beszerezhetősége és tárolhatósága növeli az ellátásbiztonságot, csökkenti az importfüggés veszélyét.

– Az atomerőmű nem okoz üvegházhatásúgáz-kibocsátást.

– A termelési költség struktúrája az energia piacra jutása szempontjából kedvező.

– A korszerű műszaki megoldások lehetővé teszik a rendszerszabályozási piacon való részvételt is.

– A termelt villany élettartamra vetített átlagára, a rendkívül hosszú élettartam és a teljes önköltségen belül az üzemanyagköltség kisebb hányada miatt, viszonylag kedvező.

– Magyarországon megvan a nukleáris iparhoz szükséges magas szintű szakmai és biztonsági kultúra.

A nemzetközi nagykereskedelmi villanypiac és Magyarország helyzetét figyelembe véve az atomerőmű építése pénzüpiaci kölcsön helyett csak államilag garantált kedvező külföldi kölcsönrel valósítható meg.

2014. január 14-én orosz–magyar kormányközi megállapodás született a Paksi Atomerőmű bővítéséről.¹⁶ A fenti feltételeknek mindenben megfelel az aláírt megállapodás a két új, egyenként 1-1,2 GW kapacitású paksi atomerőmű-blokk létesítésére.

A 10-12 milliárd eurós beruházáshoz Oroszország államközi hitelt biztosít. Az első új blokk 2023-ban kezdhet működni, az erőmű pedig magyar állami tulajdonban marad.

Az erőmű bővítéséhez biztosítandó orosz államközi hitel költsége nem épül majd be a Pakson megtermelt áram árába, a hitel visszafizetéséért a teljes magyar költségvetés vállal garanciát. Ezzel elérhető lesz, hogy további 60 évre ez az erőmű biztosítsa a legolcsóbban az áramot. A Paksi Atomerőmű nélkül a magyar gazdaság nem tud versenyképesen működni, jelentette ki Orbán Viktor miniszterelnök.¹⁷

Az európai uniós együttműködés szempontjából fontos, hogy az új blokkokkal kapcsolatos szándékot a magyar kormány előzetesen megküldte Brüsszelnek, amely nem emelt vétót velük szemben. Az egyezmény a magyar nemzeti energiapolitika fontos sikere.

„Üdvözöljük a Magyarország és Oroszország között az 1966 óta fennálló nukleáris együttműködés meghosszabbítását, a Paksi Atomerőmű bővítéséről kötött kormányközi megállapodást, a kapcsolódó finanszírozási megállapodást.”¹⁸

Lignit. A Mátrai Erőmű Zrt. közel 1000 MW-os kapacitásával jelenleg Magyarország második legnagyobb áramtermelője, az erőművet kiszolgáló bányák (Visonta, Bükkábrány) élettartama változatlan termelési volumen mellett több mint 60 év. Az erőmű fejlesztése 2008-ban napirenden volt, különös tekintettel a főberendezések fokozatos avulására, rendelkezésre állásuk folyamatos romlására.¹⁹ A tervezett fejlesztés a virtuális „környezetvédelmi mumus”, a CO₂-kvóták miatt vált „gazdaságtalanná”.

**Magyarországon a lignit
az egyetlen, számottevő
mennyiségben rendelkezésre
álló, hazai kitermelésű
energiahordozó...**

Magyarországon a lignit az egyetlen, számottevő mennyiségben rendelkezésre álló, hazai kitermelésű energiahordozó, amelynek felhasználása ezért az energiaellátás biztonsága szempontjából is fontos. Az új blokk építése ezért nemzeti érdek. A hazai energiahordozóval megtermelt villamos energia költsége a lignitkitermelés költségeitől függ, így hosszú távon is stabil.

A hazai lignitbázisra épülő erőműfejlesztés lehetőségét napirenden kell tartani, és kedvezőbb finanszírozási, piaci viszonyok esetén meg kell valósítani.

Átviteli hálózat. A villamosenergia-ellátás alapstruktúrája. Hogy a nemzeti tulajdon milyen fontos és milyen hasznos, azt jól szemlélteti a máig nemzeti tulajdonban maradt nagyfeszültségű átviteli hálózat fejlesztése és világszínvonalú állapota. Erről a sikertörténetről szakmailag hitelesen és közérthetően számolt be a MAVIR kiadásában megjelent dokumentum.²⁰

Az átviteli hálózat fejlesztését, korszerűsítését elsősorban a hazai igények biztonságos kielégítése, valamint a piaci lehetőségek kihasználása érdekében, a MAVIR koncepciója szerint kell folytatni.

Általában nem kap megfelelő méltatást, hogy az MVM-OVIT Zrt.²¹ több mint hat évtizedes hagyományai alapján, kiérlelt és elkötelezett szakmafilozófiájának megfelelően, vállalkozóként folyamatosan fejlődve az energetikai ipar megbízható, versenyképes és magas színvonalú közreműködője, alkotó részese volt és maradt. Nemcsak a hazai, de a nemzetközi hálózatépítésben is egyre jelentősebb szerepet játszik, miközben profilját folyamatosan bővíti.

Az MVM-OVIT Zrt. mint a hazai villamosenergia-ellátás része szaktudásával, tapasztalataival, eredményeivel és fejlesztési kapacitásaival nemzeti értéket képvisel, amit őrizni, védeni és fejleszteni kell.

Rendszerszabályozás. A mértéktelen megújuló bázisú villanyfejlesztés működésképtelenné teheti a villamosenergia-rendszereket új szabályozási/tárolási lehetőségek nélkül. A jelenlegi piac kínálati jellegének csökkenésével szembe kell nézni ezzel a problémával is. A szóba jöhető berendezések további beruházási kötelezettségekkel – és hatalmas költségekkel – terhelik a megújuló energiák fejlesztését, és növelik a villamosenergia-árat. Megtérülésük ugyanakkor roppant kétséges. Beruházásuk súlyos kockázatokkal terhelt.

A villamosenergia-tárolók a rendszerszabályozási piac élénkítésében, vagy nagyobb mennyiségű megújulóenergia-bázisú villamosenergia-termelő kapacitás

rendszerbe állításánál akkor segíthetnek, ha a kockázatok külső erőforrások (visegrádi összefogás, EU-támogatás) igénybevételével kezelhetők.

Bős–Nagymaros. Egyelőre még mindig sokakat foglalkoztató magyar „tabutéma”. Az Energiapolitika 2000 Társulat került ezt a témát, mert nem igazán energetikai, hanem hidrológiai helyzetünkből adódó, igen komplex, az ország hosszú távú jövőjét befolyásoló kérdés. Sajnos, különös tekintettel az előzményekre, alkalmas a társadalom megosztására, a figyelem elterelésére könnyebben megoldható, aktuális energetikai kérdésekről.

Álláspontunk alátámasztására két klasszikust idézünk. Mosonyi Emil: „Vitathatatlan, hogy a magyar Duna-szakasz hajózhatóságának érdekében vízlépcsőket kell építeni! Nem szükséges a nagy duzzasztási magasság, hiszen a hajózás biztosítása a cél, nem a villamosenergia-termelés.”²² Lévai András: „Jómagam – a vízlépcsőrendszer egy része, az energetikai hasznosítás képviselőjeként – bevallom, hogy a kezdeti, a létesítés őstét, a Visegrádi vízerőmű megvalósítását javasoló terveket kezdettől fogva el-leneztem. Szempontjaim akkor azonban kizárólag gazdaságiak voltak.”

A BNV hazánkban a rendszerváltozás, Szlovákiában a nemzetállam születésének szimbóluma. A szimbólumok harca nem energetikai kérdés.²³ Megtapasztaltuk, hogy az uniós csatlakozás ebben a témában sem hozott eddig semmiféle könnyebbséget. Jól bizonyítja ezt az EU Duna Régió Stratégiájának (DRS) 2011. évi kudarca.²⁴

Lévai professzor 2000-ben megjelent könyvének²⁵ előszavában kifejti, hogy az elkövetett hibák őszinte bevallásával és a fennálló problémák nyílt és baráti tisztázásával, az igazság (VERITAS) szolgálata mentén lehetséges a kölcsönösen előnyös menekülés ebből a csapdából. Kelet-közép-európai összefogással kell megteremteni ennek politikai feltételeit. Meg kell szerezni az Európai Unió támogatását, mert saját erőből ez nem megoldható. Ez is a következő generációkra váró feladat.

A Duna-hasznosítás kérdését távlati feladatként, a kelet-közép-európai összefogás keretében, a témának EU-szintre emelésével kell napirenden tartani.

Távfütés

Épületenergetika. A lakóépületek igen jelentős energiafogyasztók. Az ország földgázfelhasználásának mintegy 44%-a, a teljes hazai energiafelhasználás mintegy 15%-a épületfűtés. Az épületek energiafogyasztá-

sának mérséklése tehát fontos célkitűzés, de nem szabad hatását túlértékelni.

A hőszigetelés hatékonyságát leghelyesebb az új épületek létesítésekor és szerkezetileg szükséges felújításakor megkövetelni. A hőszigetelés korszerűsítése önmagában csak igen hosszú idő alatt megtérülő beruházás, ritkán lehet gazdaságos. A panelprogram tehát fontos, de a távfűtés alapproblémáit nem oldja meg.

Az épületek energiatanúsítási rendszere hosszabb távon segíti a fogyasztóienergia-megtakarítást. Ha már elszánjuk magunkat, akkor első lépcsőben a kazánok cseréjét végezzük el. Ez töredéke az ablakcserének és a hőszigetelésnek, de jelentős hatékonyságjavulással és gázfelhasználás-csökkenéssel párosul.

Az államnak ezért ezt a területet – az európai uniós támogatásokat is figyelembe véve – megfelelő programokkal kiemelten kell támogatni.

A távfűtés szociálpolitikai képződmény. A hazai távfűtés a szociális ellátórendszerek részeként, a házigyári lakásépítésekhez kapcsolódva földgázbázison alakult ki. A hőforrások és a lakások hőszigetelése és fűtési berendezései energetikailag nem voltak hatékonyak. Ezt a rendszert belehelyezni úgymond a piaci viszonyok közé, amint ez nálunk történt, azzal a következménnyel járt, ami most van. A távfűtési piac működésképtelen.

Drága, kerülő úton jutottunk vissza a „piaci viszonyokra” való áttérés kapcsán korábban megszüntetett állami dotációhoz. Előbb a kapcsolt energiatermelés kampányszerű támogatása fedte el a valódi helyzetet, majd ennek csökkentése után egyértelművé vált, hogy a rendszer változatlanul csak állami támogatással üzemeltethető.

A távfűtés szükségszerű fenntartására nincsenek „piaci típusú” megoldások, csak osztársadalmi szolidaritással működtethető. Tudomásul kell venni, hogy a lakosság 20 százaléka ilyen otthonokban él, ennek fenntartása közös társadalmi érdekünk. A távfűtés energiahordozója alapvetően a földgáz marad. Az ehhez szükséges társadalmi szolidaritást az államnak kell kikényszeríteni.

A tüzelőanyag-váltás (pl. megújulóakra) csak a meglévő infrastruktúra felhasználásával, részlegesen képzelhető el. A geotermia bekapcsolása esetenként és korlátozottan lehetséges. A hőszivattyúk működéséhez villamos energiára van szükség. Ezért a fajlagosan nagy beruházási költsége mellett, a drága villamos energia súlyos korlátja az elterjedésének. Csak jelentős beruházási és működési támogatással életképes.

*Kapcsolt energiatermelés.*²⁶ A kapcsolt energiatermelést hazai és EU-szinten egyaránt ma már általában pozitívan ítélik meg. A kapcsolt energiatermelés érzékeny megoldás, hatékonyságát befolyásolja az alkalmazott műszaki megoldás, a felhasznált primer energia és a hasznoshő-igény.²⁷ A hőigény szerepét két okból is hangsúlyozni kell: egyrészt a kapcsolt energiatermelés meghatározó alapja a hasznoshő-igény, másrészt a fogyasztói energiatakarékosság következtében jelentősen csökken a hasznoshő-igény és a kapcsolt hőtermelés. A távfűtés két esetben lehet hatékony és gazdaságos. Egyrészt, ha az egyedi fűtéshez képest jobb hatásfokkal és olcsóbb primerenergia-felhasználással biztosítja a település hőellátását, másrészt, ha a távhőt nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelés állítja elő.

Integrált távhőtulajdon. A nagy hazai távfűtések többségének sajátossága, hogy a kapcsolt hőtermelést és a távhőszolgáltatást más-más vállalat végezte, végzi. A kapcsolt energiatermelés két terméke közötti primerenergia- és költségelosztás problematikáját súlyosbította a különböző tulajdonosok eltérő érdeke.

Az államnak elő kell segíteni, hogy teljes vertikumú önkormányzati (termelő és szolgáltató) távfűtő, sőt energiaszolgáltató társaságok jöjjenek létre. Ez biztosíthatja az árérzékeny, sérülékeny helyi hőfogyasztók részére a legalacsonyabb értékesítési árat. Támogatni kell, hogy az önkormányzatok a távhőtermelésben is tulajdonosi pozícióba jussanak, ami úgy lenne elérhető, ha a privatizált, külföldi tulajdonú hőtermelő társaságokat (erőműveket) az önkormányzatok, állami támogatással, meg-, illetve visszavásárolnák.

A távfűtés ára. A távfűtési fogyasztók védelmének legfontosabb eleme a teljes körű költségalapú, hatósági ármegállapítás és a kapcsolódó hatékony költségellenőrzés.

A távfűtési díjak hatósági ármegállapítása helyes lépés volt, de a fűtőerőművek önkormányzati tulajdonba kerülése után az azokban termelt villany árát is hatóságilag kell megállapítani. Ezzel a költségmegosztás kérdése megoldódik, a kapcsolt energiatermelés haszna a hőfogyasztóknál érvényesül. A meglévő távfűtési rendszereket normatív hatékonysági kritériumok alapján minősíteni kell, a gazdaságilag életképtelen rendszereket át kell alakítani.

Támogatások. A hatékony energiaellátást (pl. a kapcsolt energiatermelést és a megújuló energiák használatát) indokolt szabályozni és támogatással ösztönözni. Ezt a célt szolgálta a KÁT- (korábban KÁP) rendszer, amely alapelveiben és gyakorlatában egyaránt elhibázottnak

bizonyult. A KÁT-rendszer a megújuló forrásokból és a kapcsolt energiatermelésből a villamos energiát részesíti támogatásban, és a támogatás alapját is a villamosenergia-termelésben teremti meg. A támogatás célját az elért energiamegtakarításhoz és környezetszennyezés-csökkentéshez, illetve annak elősegítőjéhez kellett volna kötni. A hatékony kapcsolt energiatermelés létesítését indokolt ösztönözni, de a már megvalósított hatékony termelés nem szorulhat folyamatos támogatásra. Sajnos a rendszer az összes meglévő berendezés fenntartását támogatta, a nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelést is, s így a támogatás nagy része a külföldi tulajdonú termelőkhez került extraprofit formájában.

A KÁT-rendszert jelen formájában indokolt teljesen megszüntetni, s az energiamegtakarításokat és a megújuló energiák hasznosítását célzó fejlesztéseket új, helyes elvekre épülő támogatási rendszerrel kell ösztönözni. A kapcsolt energiatermelés csak a hasznoshő-igény bázisán, a hőfogyasztók érdekeinek figyelembevételével tartandó fenn és fejlesztendő, ha az azt megvalósító fűtőerőművek korszerűek és energiatakarékosak.

Szociális bérlakások. Az energiaszegénység nagy részben a városi lakótelepek közműszolgáltatásait igénybe vevő, amúgy is szegény lakók körére jellemző. Az ő szociálisan indokolt támogatásukat, az egyes közműszolgáltatások ártámogatása helyett, az önkormányzat tulajdonában lévő, „szociális bérlakás” támogatást tartalmazó kedvezményes lakbérben lehetne érvényesíteni. A „lakbér”, a lakásbérlet díja mellett, egy minimálkomfortú közműszolgáltatás díját is tartalmazná. Ennek szükségessége megjelent a kormányzati retorikában, a kormány/önkormányzat tervezett új munkamegosztása segítheti ezt a folyamatot.

Közlekedésenergetika

Közlekedésfejlesztés. A jövő fontos feladata megvizsgálni a közlekedés energiahordozó-összetételének lehetséges módosításait: azok gazdaságosságát, kihatását a környezet állapotára, az energiastratégiában kitűzött célok támogatása szempontjából. Vizsgálandó témák lehetnek: gázüzemű tömegközlekedési járművek elterjesztése, nap- és szélenergia integrálása az energiarendszerbe a villamosenergia-rendszer megkerülésével, közvetlenül jármű-akkumulátorok töltésére felhasználva.

A közúti, a vasúti és a vízi közlekedést egyaránt felölelő olyan közlekedésfejlesztési stratégiát kell kidolgozni és megvalósítani, amelynek egyik domináns eleme a közlekedési ágazaton belüli közösségi érdekű energiagazdálkodás elérésére való törekvés, támogatva a Nemzeti Energiastratégiát.

Közszolgáltatások

Mivel a piaci viszonyok terjesztése csak részleges eredményekkel járt, és talán a legérzékenyebb ponton, a végfelhasználói árak alakulásában nem sikerült elérni a kívánt célt, az európai uniós szabályozás némiképp felpuhult, és nagyobb teret engedett a régi „bevált” központi árszabályozásnak. Az Európai Unió jogrendje bevezette az ún. „egyetemes szolgáltatást”, melyet a vonatkozó direktívák úgy határoznak meg, hogy az egy olyan piaci szolgáltatás, melynek keretében az arra lehetőséget kapott fogyasztók speciális körülmények mellett speciális minőségű villamosenergia-ellátásban részesülnek speciális áron.²⁸ Ez lehetőséget biztosított arra, hogy az állam megkezdje az energia-végfogyasztók helyzetének javítását.

A tulajdon szerepe. 2010-re már társadalmi méretekben is nyilvánvalóvá vált, hogy a fogyasztók védelme csupán szabályozási eszközökkel az energiaszolgáltatásban sem oldható meg a minimálisan elvárható szinten. A piacgazdasági viszonyok tiszteletben tartása mellett az állami, közösségi tulajdonosi jelenlét legalább részleges helyreállítása megkerülhetetlenné vált. Ennek egyik fontos eleme a közszolgáltatások elhibázott privatizációjának korrigálása, az energetika magánosításának lehető, részleges visszafordítása.

Az anyagi feltételektől függően tovább kell folytatni az alapvető jelentőségű közműrendszerek visszavásárlását. A közösségi/állami közművagyon körét és működtetésének szabályait a vagyontörvényben, az energiatörvényben és a közműtörvényben kell szabályozni.

Nonprofit közszolgáltatás. A tulajdonos állam eldöntheti a tulajdon működtetésének közérdekű célját, ami például a rendszer indokolt költségeinek megtérülését biztosító, legolcsóbb szolgáltatás. Vagyis kimondhatja, hogy az energiaszolgáltatás nem vállalkozói tevékenység. Ez a

**...lehetőséget biztosított
arra, hogy az állam
megkezdje az energia-
végfogyasztók helyzetének
javítását.**

nonprofit működtetés lényege. Ezért fontos a tulajdonosi rendelkezési jog minél nagyobb arányú visszaszerzése a közszolgáltatások területén. Egy cég részvényesei megkövetelik a vállalkozástól a hasznot. A jó kormányok a lakosság, esetünkben a tízmillió magyar részvényes érdekét képviselik.

A 2014. évi választások után a következő magyar kormánynak választ kell adnia arra a kérdésre, hogy milyen eszközökkel tudjuk levinni az Amerikai Egyesült Államok árszintjére a magyar energiaárszintet.²⁹

Energiatörvény.³⁰ Az ágazati (gáz-, villamosenergia- és távfűtési) törvényeket csak az általános energiatörvény elfogadása után kell megalkotni, illetve a jelenlegieket gyökeresen átdolgozni. Ezekben csak az ágazatok specifikus kérdéseit kell szabályozni, arra törekedve, hogy minél kevesebb alacsonyabb rendű jogszabályra legyen szükség. E törvényhez kapcsolódik a „közszolgáltatások alkotmánya”, a közszolgáltatási törvény, amely az energetika mellett valamennyi közszolgáltatásra vonatkozna.

A magyar energiapolitika alapjait egy általános energiatörvényben kell összefoglalni, amit már az 1993. évi OGY-határozat is előírt. Ebben kell meghatározni az állam ellátásbiztonsági felelősségét, szerepvállalási területeit, az energetika állami intézményrendszerét, az állami hatóságok jogosítványait és kötelezettségeit, a káros monopóliumok kialakulását megakadályozó szabályokat.

Közszolgáltatási törvény. Naponta tapasztalható sajnálatos tény, hogy a fogyasztók kiszolgáltatottak a „közműszolgáltatók” erőfölényének. A mai privát közműszolgáltatóknak csak a nevében maradt meg a közmű szó, tevékenységük azonban nem a közérdek szolgálata, hanem a profitszerzés, miközben nincs ellátási felelősségük. Valódi fogyasztóvédelem pedig nincs.

Az elmúlt négy évben alapvető változás ment végbe a fogyasztóvédelemben: a fogyasztói jogok védelme bekerült az Alaptörvénybe.³¹ A közszolgáltatásokról a rezsicsökkentés kapcsán már eddig hozott törvények hiánypótlók. Több olyan fogyasztóvédelmi intézkedést tartalmaznak, amelyeket a liberális villany- és gáztörvények szüntettek meg. (Ügyfélszolgálati irodák, óraleolvasás, számlázás, kikapcsolás, szolgáltatók szankcionálása.)

A kormány által már kilátásba helyezett közszolgáltatási törvényben valamennyi közszolgáltatásra kiterjedően szabályozni kell az energia-közszolgáltatások általános jellemzőit, azoknak állami garanciáit, az energetikai fogyasztóvédelem szabályait.

Nemzeti energetikai társaság. A rendszerváltozás után az energetikában nemzeti tulajdonban csak a Paksi Atomerőmű, a nagyfeszültségű alaphálózat és a rendszerirányítás maradt. Ez a maradék, s a benne megtestesülő szakmai tudás lett az MVM, amely egyúttal a teljes magyar nemzeti energetika maradéka is. Ha ezt a liberálisok szándéka szerint szétverték volna, akkor végleg megszűnt volna a magyar energetika, annak minden következményével együtt. Alapkérdéssé vált a stratégiai jelentőségű MVM-nek széles körű társadalmi összefogással történő megvédése.³² A villamosenergia-iparág sok erénye közül kiemelkedik a szolidaritás. A szakmai és iparági közvélemény hatásos akciói³³ nyomán ezt a pártpolitikai érdekek felett álló össznemzeti érdeket a politikai erők döntő többsége is felismerte. 2006-tól a vezető parlamenti pártok között egyetértés kezdett kialakulni a nemzeti villamos társaság szükségességét és szerepét illetően. Több mint egy évtizedes követelésünk volt a nemzeti villamos társaság létrehozása. Most az energetikai tulajdon s ennek révén a közszolgáltatások visszaszerzése új bővített szervezeti formát is lehetővé tett. Kézenfekvő, hogy ennek magja az MVM legyen.

Az állami tulajdonú MVM tevékenysége a villamos energia mellett gázellátással bővülve egyre inkább nemzeti energiaszolgáltató jelleget vesz fel. Ez az integráció képezi az alapját a nemzeti energia-közszolgáltatásnak.

2011-ben egy átlagos háztartás telefonra és más hírközlési szolgáltatásra 50 211 Ft-ot adott ki, miközben a villamos energiára 47 817 Ft-ot,³⁴ vagyis a hírközlési szolgáltatások is aránytalanul drágák, s ez csak úgy csökkenthető, ha ezen a területen is megjelenik a közösségi érdekű állami szolgáltató.

Helyes az a törekvés, hogy a legnagyobb nemzeti közszolgáltató társaság részt vállaljon a hírközlési szolgáltatásban is.

Fogyasztóvédelem

Fogyasztóvédelmi szervezet. Évek óta javasoljuk egy közszolgáltatási törvényben szabályozott, a költségvetés által finanszírozott, háromoldalú (szolgáltató, fogyasztó, állam) független fogyasztóvédelmi szervezet felállítását és működtetését.³⁵ Ennek komoly költségei vannak, ugyanis a szolgáltatókkal csak megfelelő szakmai és jogi felkészültségű fogyasztói oldal lehet eredményes tárgyalópartner. E tevékenység során alapvető

követelmény a nyilvánosság biztosítása és az energetikai információkhoz való szabad hozzáférés.

Árrendszer. A gáz, a villany és a távfűtés területén, az uniós szabályozás adta lehetőségeken belül, bevezették a hatósági ármegállapítást. Először csak befagyasztották a fogyasztói energiaárakat, majd 2013 januárjától megkezdődött a rezsicsökkentés. Ezzel, valamint a magán- és külföldi tulajdonú energiaszolgáltatók „megadóztatásával” az extraprofit egy részét visszajuttatták a fogyasztóknak. A rezsicsökkentés tehát egy nagyon szerény „jóvátétel” csupán. Akkor a gáz, az áram és a távhő ára mérséklődött tíz százalékkal az előző évi árakhoz képest. Novemberben pedig újra a gáz, az áram és a távhő ára csökkent, ezúttal 11,1%-kal, vagyis év végétől összesen 20%-kal lett olcsóbb a gáz, a távhő és az áram. 2013. december közepén Orbán Viktor miniszterelnök jelentette be, hogy a Fidesz dolgozik a harmadik rezsicsökkentésen.³⁶ Tartósan fenntartható rendszerré kell tenni a rezsicsökkentést. Az árcsökkentés mellett ennek része az energiaszolgáltatások szabályozása és az energiahatékony beruházások elősegítése.³⁷

*A rezsicsökkentés nem politikai, hanem elsősorban makrogazdasági kérdés, és részben közösségi érdek. A közszolgáltatást végző cégek méltányos árainak kiszámítása pedig jól tervezett és elszámolt önköltségen alapul.*³⁸ *A rezsicsökkentést az energetikai árrendszer megreformálásával kell az energiapolitika részévé tenni.*

Szociális tarifák bevezetése. A szociális tarifa abból az egyszerű tényből indul ki, hogy egyrészt a társadalmilag minimálisan szükséges energiaigény jól definiálható, másrészt a családok energiafogyasztása elég jó arányosságot mutat vagyoni helyzetükkel. Vagyis a szegényebb családok kevesebbet fogyasztanak energiából is, de ha ezt nem tudják megfizetni, akkor kiesnek a szolgáltatásból, és szinte azonnal a társadalomból is. Az így kialakuló „roncstársadalom” nemcsak erkölcsileg elfogadhatatlan, hanem gazdaságilag, szociológiailag is roppant veszélyes. A rászorulókat a minimálisan szükséges energiaigényüket számukra még elfogadható áron kapják, a hiányzó bevételt a többi fogyasztó fedezi saját fogyasztása arányában. A nagycsaládosok, bár sajnos általában szegények, de viszonylag sokat fogyasztanak. Ezt a korrekciót viszonylag könnyen meg lehet oldani.

A társadalmi szolidaritást szociális tarifa alkalmazásával kell kikényszeríteni. A szolidaritás elvén működő „szociális tarifa” szerint az energiaszolgáltatók bizonyos fogyasztási szint alatt kedvezményesek.

Az energetika szakmai infrastruktúrája

Energiastratégiai intézet. Az ipar, a közlekedés, a mezőgazdaság, a szolgáltatások és a háztartások energiaellátását egyaránt érintő komplex energetikai feladatok vizsgálatára és összehangolására a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium keretén belül, vagy annak felügyelete alatt állami energiastratégiai intézetet kell működtetni, amely a szükséges döntés-előkészítő műszaki és gazdasági elemzéseket elvégzi a közösséget képviselő kormány által meghatározott értékrend alapján. Az intézmény feladata a külföldi és hazai energetikai folyamatok figyelemmel kísérése és elemzése alapján az ország társadalmi-gazdasági programjaihoz illeszkedő energetikai stratégiák kidolgozása, összehangolása. Ez a szervezet lenne az Európai Unióban dolgozó képviselőknek, az OECD magyar delegációjának, a visegrádi négyek energetikai együttműködésének szakmai háttérintézménye, szakmai koordinátora.

Oktatás. A neoliberais eszme jegyében jelentősen felhígult a felsőoktatási rendszer, számtalan olyan energetikai tárgyat is oktató főiskola vagy egyetemi szak is alakult, amelyre nincs szükség, igazi tudást, világképet, problémamegoldó képességet nem ad.

A felsőoktatás napirenden lévő reformja során az energetikai oktatás profiltisztítását is napirendre kell tűzni.

JEGYZETEK

- ¹ Orbán Viktor a *The Daily Telegraph* című brit napilapnak adott interjút, amely az újság online kiadásában jelent meg. InfoRádió / MTI, 2013. október 12.
- ² *A helyreállítás energiapolitikája. Az Energiapolitika 2000 Társulat programjavaslata.* Budapest, 2010. február 08. <http://enpol2000.hu/dokumentumok/allasfoglalasok/article/67-%C3%8111%C3%A1sfoglal%C3%A1sok%20/214-katy-zas-helyett-j-utataz-energetikaban>
- ³ Fenyves Iván: *Energetikai világproblémák Dél-Afrikából nézve.* <http://enpol2000.hu/rendezvenyek/enpol-hetf/article/Rendezv%C3%A9nyek/6-H%C3%A9tf%C5%91%20est%C3%A9k/379-130-energiapolitikai-hetfo-estek>
- ⁴ A nem hagyományos technológiával kitermelhető szénhidrogének – palaolaj, palagáz – viszonylag olcsó kitermeléséről van szó. Az új, hidraulikus repesztéses technológiával olyan készletek érhetők el, amelyek eddig nem voltak hasznosíthatók.

- ⁵ Tálás Péter: *A palagáz okozza az amerikai külpolitikai fordulatot*. InfoRádió, 2014. január 2. <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-606276>
- ⁶ Katona Tamás János: *Észrevételek a Nemzeti Energiastratégiához*. Energiagazdálkodás, 54. évf., 2013/1.
- ⁷ *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Európai Bizottság, Brüsszel, 2010.3.3.COM(2010). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>
- ⁸ *Új helyzetet hozhat a palagáz*. Napi Gazdaság, 2014. január 14.
- ⁹ Héjjas István: *Az élet megóvása és a környezetvédelem. Tények és hiedelmek*. Czupi Kiadó, Nagykanizsa, 2013.
- ¹⁰ Marnitz István: *MSZP-s nem a bővítésre*. Népszabadság, 2011. december 17.
- ¹¹ *A szocialista párt energiapolitikai elképzelései*. Gepnarancs.hu, 2014. január 8.
- ¹² *Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia (NÉS-2)*. Szakpolitikai vitaanyag, 2013. szeptember.
- ¹³ *Az EU egyre inkább függő helyzetbe kerül az energiainporttól*. Portfolio.hu, 2013. november 8.
- ¹⁴ *Együtt küzdenek a V4 országok az energiabiztonság javításáért*. Portfolio.hu, 2013. december 12.
- ¹⁵ *Újabb rezsielőcsökkentéssel indul az év a közműszektorban*. Napigazdasag.hu, 2013. december 30.
- ¹⁶ *Az oroszok bővíthetik a Paksi Atomerőművet*. Napi Gazdaság, 2014. január 15.
- ¹⁷ *Paks nélkül nincs versenyképes magyar gazdaság*. Kossuth Rádió, 180 perc, 2013. január 17.
- ¹⁸ *Az Energiapolitika 2000 Társulat üdvözli a Paksi Atomerőmű bővítésére vonatkozó megállapodást*. <http://enpol2000.hu/hirek-info/article/Aktu%C3%A1llis/64-Aktu%C3%A1llis%20h%C3%ADrek/425-az-energiapolitika-2000-tarsulat-udvozli-a-paksi-atomeromu-boviteserevonatkozo-megallapodast>
- ¹⁹ *A Mátrai Erőmű fejlesztése*. <http://enpol2000.hu/rendezvenyek/enpol-hetf/article/Rendezv%C3%A9nyek/6-H%C3%A9tf%C5%91%20est%C3%A9k/39-83-energiapolitikai-hetfo-este>
- ²⁰ *Az átviteli hálózati fejlesztések és rekonstrukciós munkálatok 1995–2010*. Mavir Zrt. Budapest, 2011.
- ²¹ *Az OVI Története*. www.ovit.hu/tortenet.html
- ²² Mosonyi Emil: *A hazai vízgazdálkodás távlati feladatai*. Mérnök Újság, 2007. március.
- ²³ Járosi Márton: *Életem a magyar energetikáért*. Püski Kiadó, Budapest, 2010.
- ²⁴ Kerényi A. Ödön: *Az EU Duna-stratégia magyar értelmezése hátrányos Magyarországnak*. <http://realzoldek.hu/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1160>

- ²⁵ Lévai András: *A Duna Pozsony alatti magyar szakaszának tragédiája*. Püski Kiadó, Budapest, 2000.
- ²⁶ Büki Gergely: *Kapcsolt energiatermelés a magyar energetika történetében, és mai problémái*. MVM Közleményei, 2010/2.
- ²⁷ Büki Gergely: *Településenergetika – hőellátás*. Magyar Energetika, XX. évf., 6. sz.
- ²⁸ Kacsó András: *A villamosenergia-kereskedelem története az MVM csoportnál*. Magyar Villamos Művek Közleményei, L. évf., 3–4. sz., 2013.
- ²⁹ *Készül a közmű-szolgáltatási törvény*. www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/keszul-a-kozmu-szolgalatasi-torveny
- ³⁰ Járosi Márton: *Magyar energiapolitika. A magyar energetika szellemi történeti vázlata és stratégiai kérdései*. <http://enpol2000.hu/rendezvenyek/energiapolitikai-forumok/article/Rendezv%C3%A9nyek/7-Energiapolitikai%20f%C3%B3rumok/98-9-energiapolitikai-foruma-levai-orokseg-es-a-magyar-energetika-2008>
- ³¹ *Korszakváltó hazai fogyasztóvédelem*. Magyar Nemzet, 2014. január 14.
- ³² *Védjük meg a magyar energetika utolsó bástyáját!* Forró Drót, 14. évf., 4. sz., 2008. április, 5. o.
- ³³ *Nyílt levél a kormány és a parlamenti pártok részére az MVM meggondolatlan szétdarabolása és privatizációja ellen*. <http://enpol2000.hu/dokumentumok/egyeb-dokumentaciok/article/Dokument%C3%A1ci%C3%B3k/12-Egy%C3%A9b%20dokument%C3%A1ci%C3%B3k/421-nyilt-level-a-kormany-es-a-parlamenti-partok-reszereaz-mvm-meggondolatlan-szetdarabolasa-es-privatizacioja-ellen>
- ³⁴ Gerse Károly: *Visszatekintés*. Magyar Villamos Művek Közleményei, L. évf., 3–4. sz., 2013.
- ³⁵ Járosi Márton: *Magyar energiapolitika – 2006*. 7. Energiapolitikai Fórum, Budapest, 2006. február 14.
- ³⁶ *Várhatóan a hét végéig tesz javaslatot a következő rezsicsökkentésre az ezzel foglalkozó fideszes munkacsoport*. m1, Híradó reggel, 2014. január 6.
- ³⁷ Fenntartható rendszerré kell tenni a rezsicsökkentést, hangsúlyozta Cséfalvay Zoltán. mr1, Kossuth Rádió, Reggeli Hírek, 2014. január 8.
- ³⁸ Domokos László: A rezszi nem politikai, hanem közgazdasági kérdés, jelentette ki az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnöke. InfoRádió/MTI, 2014. január 7.

Szalai Piroska

Nők a nemzetgazdaságban

*22 éves csúcson a 15–64 éves nők foglalkoztatási
rátája 2013-ban Magyarországon*

Woman in the National Economy

*22 Years High Employment Rate of Women Aged 15–64
in 2013 in Hungary*



Összefoglalás

2012-ben 20 éves csúcsra emelkedett a 15–64 éves korú nők foglalkoztatási rátája Magyarországon. A nők 52,1%-a dolgozott, korábban 1992-ben mértek ennél magasabb értéket. 2013-ban tovább bővült a női foglalkoztatottak köre, s valószínűleg meg fogja haladni az éves ráta az 1992-es 52,3%-ot is. Becslésem szerint 52,8% körülire várom. 2013 augusztusától folyamatosan 1,8 milliónál több a női foglalkoztatotti létszám hazánkban. Majdnem százezerrel többen dolgoztak ezekben a hónapokban a nők, mint az előző kormány hasonló időszakában, 2009-ben. A kisgyermekes nők foglalkoztatása először bővült hét év óta 2012-ben: 15 ezerrel többen dolgoztak közülük, mint az előző évben, s 2,1%-kal nőtt a rátájuk. Az Unió többi tagországához viszonyítva tovább-

SZALAI PIROSKA, a nők munkaerő-piaci helyzetének javításáért felelős miniszteri biztos, NGM (piroska.szalai@ngm.gov.hu). Adatok lezárva: 2014. február 8.

ra is alacsony még a nők foglalkoztatása Magyarországon. Bővülésünk a legnagyobbak közé tartozik, 2012-ben a 4. legnagyobb növekedést érték el, s mindezt olyan gazdasági környezetben, amikor még mindig 10 országban csökken a foglalkoztatás. A foglalkoztatás bővülése 2012-ben együtt járt 59 ezer fős, 1,5%-os inaktivitáscsökkenéssel és 2 ezer fős, 0,3%-os munkanélküliség-csökkenéssel. Mind a teljes munkaidősök (1,2%) mind a részmunkaidősök (0,3%) korcsoporthoz viszonyított aránya nőtt. Nálunk az ipar és a szolgáltatások ágazataiban több nő dolgozik, mint az Unióban. Legnagyobb többlet a feldolgozóiparban mutatható ki, tehát nemzetközi összehasonlításban a horizontális szegregáció az átlagnál kisebb. 2011-ben a nők aránya a vezetői munkakörökben 41%, a második legmagasabb az uniós országok között. Ezzel az egyik legalacsonyabb vertikális szegregációjú ország vagyunk. A nemek közti fizetési különbségek terén az OECD mérése szerint 2003 és 2009 között nálunk volt a legkisebb fizetéskülönbség az általuk, az ENSZ statisztikai szervezete által mért országok közül. 2010-ben is dobogósok voltunk, mindössze 0,3% eltéréssel az elsőtől.

Summary

In 2012 the employment rate of woman aged 15–64 rose to 20 years top in Hungary. 52.1% of woman worked – higher value was previously measured only before 1992. In 2013 the range of female employees expanded further and the annual rate is likely to exceed 1992's 52.3%. My estimation is 52.8%. From August 2013 the female workforce continually is above 1.8 million in our country. Almost a hundred thousand people more worked in these months than in the same period of the previous government in 2009. The employment of woman with young children has expanded for the first time in seven years in 2012: 15 thousand more people worked among them than in the last year – their rate increased by 2.1%. Relative to the other member states of the EU woman's employment still remains low in Hungary. Our expansion is between the largest ones, in 2012 the 4th – achieved in an economic environment where the employment of 10 countries has decreased. Together with the employment growth – 59,000 people in 2012 the inactivity decreased by 1.5% and the unemployment has also decreased by 0.3% (2,000 people). Both the full time (1.2%) and part-time (0.3%) ratio related to the age groups could increase. In Hungary more woman

are working in the industry and services sectors than in the EU. The largest surplus can be demonstrated in manufacturing – so in an international comparison the horizontal segregation is lower than the average. In 2011 the proportion of woman in senior (leader) positions was 41% – the second highest among the EU countries. That makes us one of the lowest vertical segregation facing country. According to the assessment of the OECD the gender pay gap between 2003–2009 was the lowest in Hungary among the countries surveyed by the statistical organisation of the UN.

INDOKOLTSÁG, FOLYAMATOK

Az utóbbi években a nők gazdasági szerepvállalása, munkaerő-piaci részvétele egyre fontosabb stratégiai kérdés lett. Többeket érint, mint korábban bármikor. Már nemcsak egalitarista módon közelíthetünk a témához, hanem önálló gazdasági kérdéseket is megfogalmazhatunk a nőkkel kapcsolatosan.

A válság hatására a családok számára a biztonság fontosabbá vált, mint 2008 előtt bármikor. A nők foglalkoztatása tehát már nem karrierkérdés csupán, azaz nem önmegvalósítás iránti igényből fakad. Nem is a nők anyagi függetlensége iránti igény többnyire, ahogy sokan állították korábban. Az elmúlt években alapszükségletté vált, mert *a családok szubjektív anyagi biztonságérzetének megteremtéséhez járul hozzá.*

A válságtanult – sőt Magyarországon a *devizahitelválságtanult* – munkavállalók számára ma nagyon komoly *kockázat a foglalkoztathatóság elvesztése.*

Tudjuk, hogy a nők bizonyos életszakaszaiban a munka és család egyensúlyának megteremtése nehézséget jelent. A családi feladatok, a „láthatatlan munka” átmenetileg nagyobb megterheléssel jár addig, amíg kisgyermek vagy ápolásra szoruló felnőtt van a családban. Korábban, a nyolcvanas évektől a válság kezdetéig, a kutatások arról számoltak be, hogy Magyarországon ilyenkor a nők nagy arányban igénylik, hogy legális keretek között otthon maradhassanak, és a társadalom elismerje a családban végzett munkájukat értékként, s legyen lehetőségük a családi leterheltség csökkenése után ismét belépni a munkaerő-piacra.

Ma már változott az attitűd. Az utóbbi évek kutatásai már rendre azt

állapítják meg, hogy a társadalomban egyre csökken a „család VAGY munka” szemléletűek száma, s nő a „család ÉS munka” szemléletűek aránya.¹ Ezek a folyamatok a többi közép-európai országban is hasonlóak. Sokan szeretnék egyszerre munkát is vállalni, s közben minél több időt együtt tölteni a kisgyermekükkel, mert elengedhetetlennek tartják ezt a gyermek testi-lelki és kognitív fejlődése szempontjából. Ezeket az igényeket a hagyományos munkarenddel nem lehet összeegyeztetni. Ha ezt az időszakot a munkaerőpiac nem tolerálja *átmeneti családbarát, rugalmas megoldások biztosításával*, akkor negatív társadalmi folyamatokkal kell szembenéznünk. Sajnos a magyar munkaerőpiac még nem elég rugalmas. Valószínűleg ez is hozzájárult ahhoz, hogy a válság hatására nálunk 2011-ben 12%-kal kevesebb gyermek született, mint 2008-ban, és 100 éves minimumra csökkent a termékenységi rátánk is: 1,23 lett. Az Unióban 4%-kal születtek kevesebben 2011-ben a 2008-as bázisévhez viszonyítva. Sajnos a harmadik legnagyobb visszaesés nálunk történt Lettország (21%) és Románia (12%) után. *A válság alatt az anyagi bizonytalanság érzésének növekedése tovább növelte a demográfiai problémákat.*

**Sajnos a magyar
munkaerőpiac még
nem elég rugalmas.**

CÉLOK 2020-IG

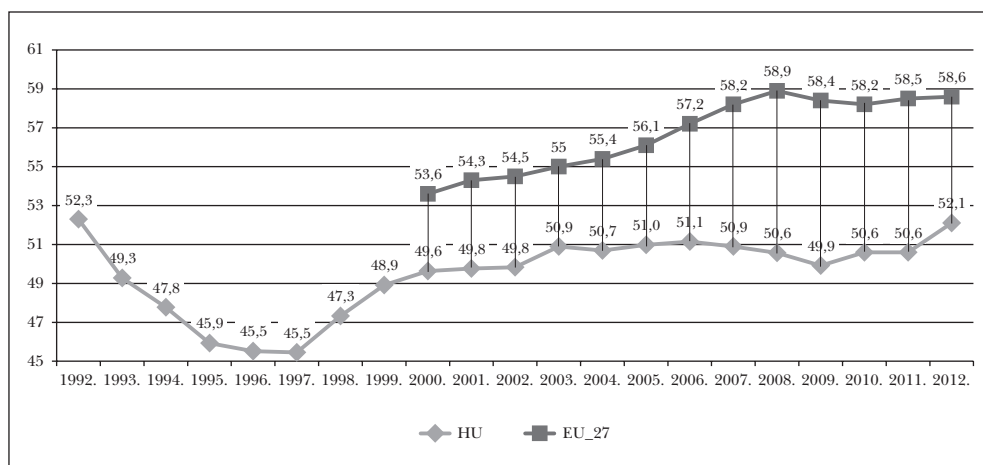
Az évtized végéig további komoly demográfiai változások előtt állunk: nő az idősek aránya hazánkban, s csökken a munkavállalási korúak száma. Az Unió a 2020-ig megfogalmazott stratégiájában a 20–64 éves korosztályban el kívánja érni a 75%-os foglalkoztatottságot, s Magyarország vállalása is 75%. A KSH honlapján található interaktív korfa előrejelzései szerint 2020-ra minimum 350 ezerrel csökken a 20–64 évesek létszáma a 2012. évihez viszonyítva: 5,85 millióan leszünk ebben a korosztályban a mai 6,2 millió helyett. 2,95 millió lesz várhatóan a nők létszáma. E korosztály teljes népességhez viszonyított aránya ma 62%, s az évtized végére lecsökken majd 60% alá. Tehát arányaiban is és létszámában is kevesebben leszünk a foglalkoztatás szempontjából legfontosabb korcsoportban. Ha a nők esetében is el akarjuk érni a 75%-ot, akkor 2,2

millió nőnek kell 2020-ban dolgozni. A kormányváltás idején deklaráltuk, hogy egymillió új munkahelyet kívánunk létrehozni 2020-ig. A kormányprogram meghirdetése előtti utolsó lezárt évben, 2009-ben 1 millió 720 ezer nő dolgozott ebben a korcsoportban. Majdnem 500 ezerrel kevesebb, mint amennyit az évtized végére célul tűztünk ki. Látható, hogy a két megfogalmazás nagyon hasonló.

AZ UTÓBBI ÉVEK LEGFONTOSABB MUNKAERŐ-PIACI FOLYAMATAI

Mivel a statisztikák nem minden szegmensben állnak rendelkezésre a 20–64 éves korcsoportban, ezért az írás további részében a 15–64 éves korcsoporttal foglalkozunk. A 2013-as magyar éves adatok az írás készítésekor még nem ismertek. Egyes helyeken becsléseket adunk, de inkább a 2012-es folyamatokat elemezzük.

1. ábra: 15–64 éves nők éves foglalkoztatási rátája 1992–2012



Magyarországon a 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája az utóbbi négy évben jelentős emelkedést mutatott (1. ábra). 2012-ben húszéves csúcstól értünk el, 2013-ban pedig becslések szerint újabb emelkedés hatására 22 éves csúcsra fogunk érni. A foglalkoztatási adataink nemzetközi összehasonlításban alacsony értéket mutatnak ugyan mind a nők, mind a férfiak esetében, 2009-ben az Unió 27 országából a női foglal-

koztatás tekintetében csak Olaszországot, Görögországot és Máltát előztük meg, 2012-ben Spanyolország már mögénk került a rangsorban.

A női foglalkoztatottak száma a teljes foglalkoztatottság idején, a nyolcvanas években 2,4 millió fő feletti volt hazánkban, s 1997-re 1,6 millió alá zuhant. Ezen a mélyponton a 15–64 éves korosztályban 45,5%-os ráta mellett indult el a 2003-ig tartó, az uniós növekedési ütemmel azonos mértékű növekedésünk. Ekkor 4% körüli elmaradással követtük az uniós értékeket, majd 2003-ban stagnálni kezdett a magyar munkaerőpiac 50-51%-os rátaszinten, s folyamatosan nőtt a különbségünk az Unió átlagától. 2009-re megduplázódott a távolságunk, s elérte a 8,5%-ot. A válság a nőknél kisebb csökkenéssel járt, mint a férfiak körében. A 2010-ben meginduló emelkedés eredményeként a nőknél már ebben az évben elértük a válság előtti szintet, az 50,6%-ot. Azonban a 2012-es év hozott csak igazi áttörést, s a foglalkoztatási ráta 52,1%-os értékkel 20 éves csúcsra ért, 1992-ben mértünk legutóbb ennél magasabbat, 52,3%-ot. 2013-ban várhatóan 52,8% körüli rátára számítunk, körülbelül 1 millió 797 ezer fős foglalkoztatotti létszám mellett, amit 72 ezerrel magasabbra becsülünk, mint 2009-ben, a válság legkritikusabb évében. Az uniós átlagtól mért távolságunk várhatóan 6% körülire csökken.

Már 2012-ben az Unió tagországai közül nálunk volt a 4. legnagyobb a nők foglalkoztatásának bővülése, csak sokkal nagyobb lakosságszámú országok előztek meg bennünket (Olaszország, Nagy-Britannia, Németország). Ilyen mérvű javulást egy olyan nemzetközi gazdasági környezetben sikerült megvalósítanunk, amikor az Unió több mint harmadában, 10 országában még mindig csökkent a női foglalkoztatottak száma.

A válság hatására a munkanélküliség emelkedett, de a nőknél kisebb emelkedés tapasztalható, mint a férfiaknál. A 15–64 éves nők között a gazdaságilag nem aktívak aránya a 2009-es 44,7%-ról 2012-ben 41,7% lett (1. táblázat).

A FOGLALKOZTATÁS ALAKULÁSA 2013-BAN

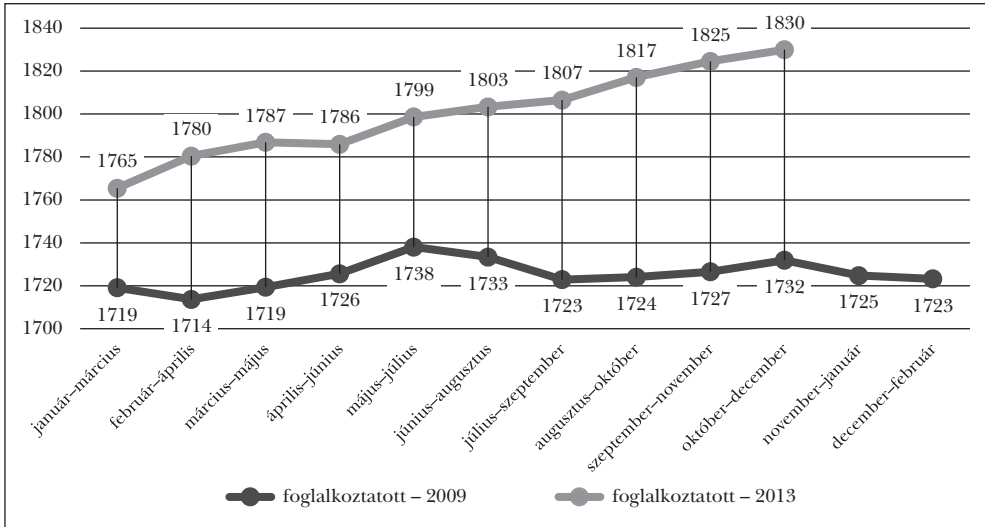
Még a teljes éves adatok nem ismertek, de a havi és negyedéves adatokból becsülve a 2013-as év is kimagasló eredményeket hoz a nők foglalkoztatása területén. *Augusztustól folyamatosan 1,8 millió fő feletti volt a 15–64 éves korcsoportban dolgozók létszáma, amely korábban 1992 óta nem fordult elő hazánkban, s ezzel majdnem 100 000-rel többen dolgoztak, mint az előző kormány hasonló időszakában (2. ábra).*

1. táblázat: Foglalkoztatási alapadatok időszora

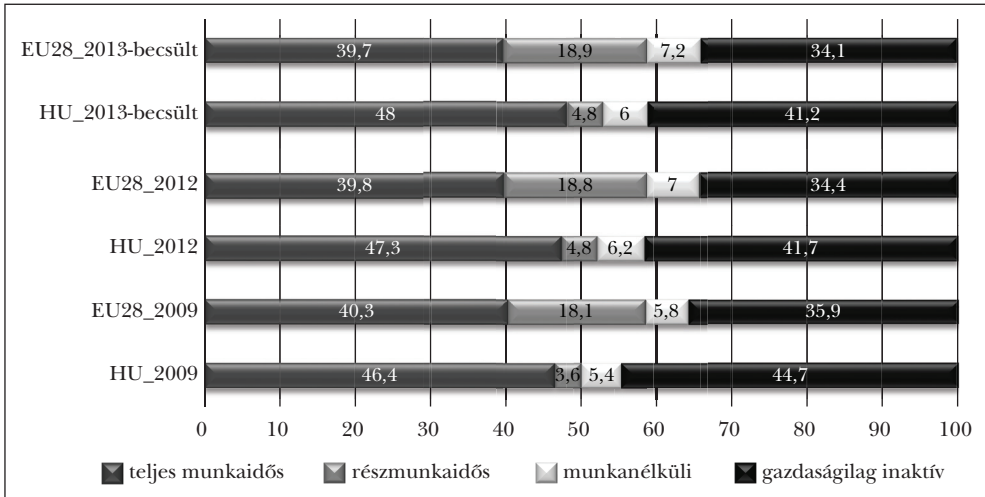
| 15–64 years | Population | Employed persons | Employment rate | Unemployed persons | Unemployed rate | Inactive persons | Inactive rate | Employed rate | Unemployed rate | Inactive rate |
|-----------------|------------|------------------|-----------------|--------------------|-----------------|------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| Total | HU | HU | HU | HU | HU | HU | HU | EU-27 | EU-27 | EU-27 |
| 2007 | 6799,7 | 3897,0 | 57,3% | 311,7 | 7,4% | 2591,0 | 38,1% | 65,3% | 7,2% | 29,6% |
| 2008 | 6794,2 | 3849,2 | 56,7% | 328,8 | 7,9% | 2616,3 | 38,5% | 65,8% | 7,1% | 29,2% |
| 2009 | 6770,9 | 3751,2 | 55,4% | 420,3 | 10,1% | 2599,4 | 38,4% | 64,5% | 9,0% | 29,1% |
| 2010 | 6769,3 | 3750,1 | 55,4% | 474,5 | 11,2% | 2544,6 | 37,6% | 64,1% | 9,7% | 29,0% |
| 2011 | 6770,2 | 3779,0 | 55,8% | 467,6 | 11,0% | 2523,6 | 37,3% | 64,3% | 9,7% | 28,8% |
| 2012 | 6715,7 | 3842,8 | 57,2% | 474,8 | 11,0% | 2398,2 | 35,7% | 64,2% | 10,6% | 28,2% |
| 2013 becslés | 6686 | 3906 | 58,5% | 448 | 10,3% | 2331 | 34,9% | | | |
| Males | | | | | | | | | | |
| 2007 | 3318,9 | 2125,5 | 64,0% | 164,1 | 7,2% | 1029,4 | 31,0% | 72,5% | 6,7% | 22,3% |
| 2008 | 3321,4 | 2092,9 | 63,0% | 174,2 | 7,7% | 1054,3 | 31,7% | 72,7% | 6,7% | 22,1% |
| 2009 | 3315,7 | 2026,4 | 61,1% | 233,5 | 10,3% | 1055,7 | 31,8% | 70,7% | 9,1% | 22,2% |
| 2010 | 3321,3 | 2005,4 | 60,4% | 264,3 | 11,6% | 1051,7 | 31,7% | 70,1% | 9,8% | 22,4% |
| 2011 | 3331,2 | 2039,0 | 61,2% | 253,2 | 11,0% | 1039,0 | 31,2% | 70,1% | 9,7% | 22,4% |
| 2012 | 3295,6 | 2060,8 | 62,5% | 262,3 | 11,3% | 972,5 | 29,5% | 69,8% | 10,5% | 22,0% |
| 2013 becslés | 3282 | 2109 | 64,3% | 243 | 10,3% | 930 | 28,3% | | | |
| Females | | | | | | | | | | |
| 2007 | 3480,7 | 1771,5 | 50,9% | 147,7 | 7,7% | 1561,6 | 44,9% | 58,2% | 7,9% | 36,8% |
| 2008 | 3472,8 | 1756,3 | 50,6% | 154,6 | 8,1% | 1562,0 | 45,0% | 58,9% | 7,6% | 36,3% |
| 2009 | 3455,3 | 1724,8 | 49,9% | 186,8 | 9,8% | 1543,6 | 44,7% | 58,4% | 9,0% | 35,9% |
| 2010 | 3447,9 | 1744,7 | 50,6% | 210,3 | 10,8% | 1492,9 | 43,3% | 58,2% | 9,7% | 35,6% |
| 2011 | 3439,0 | 1740,0 | 50,6% | 214,4 | 11,0% | 1484,6 | 43,2% | 58,5% | 9,8% | 35,2% |
| 2012 | 3420,1 | 1782,0 | 52,1% | 212,4 | 10,7% | 1425,6 | 41,7% | 58,6% | 10,6% | 34,4% |
| 2013 becslés | 3404 | 1797 | 52,8% | 206 | 10,3% | 1402 | 41,2% | | | |

A IV. negyedévi 53,9%-os foglalkoztatási rátánk már Szlovákiánál és Romániánál is magasabb, körülbelül Lengyelország szintjére ért. Sajnos az uniós államok IV. negyedéves adatai még nem ismertek, itt is becsülni tudunk (3. ábra).

2. ábra: A 15–64 éves női foglalkoztatottak létszámának növekedése 2009 és 2013 között



3. ábra: A 15–64 éves nők munkaerő-piaci státuszának megoszlása 2009–2013



ERŐSSÉGEK ÉS HIÁNYTERÜLETEK

A nők esetében hazánkban négy, foglalkoztatási szempontból magas kockázatú csoport azonosítható. Közülük három a férfiak esetében is magas kockázatú, illetve az Unió is munkaerő-piaci szempontból hátrányos csoportnak tekinti őket.² Ezek az 55 évesnél idősebbek (esetükben

csupán minden második nő dolgozik), a 25 évesnél fiatalabbak (közülük csupán minden harmadik nő dolgozik), és a szakképzetlenek vagy alacsony szintű képzettséggel rendelkezők (közülük minden negyedik nő dolgozik). Az 55 évesnél idősebbeket és az alacsony iskolai végzettségűeket az Unió 2000-ben kiadott lisszaboni stratégiája is nevesítette már mint hátrányos csoportot. A fiatalok helyzete azóta jelentősen romlott.

A nőknek van egy olyan csoportja, amelyet sem az Unió nem nevesít külön, sem a férfiaknál nem jelenik meg. Ők a kisgyermekes nők. Azon anyák közül, akinek a legfiatalabb gyermeke még nem éri el a 6 éves kort, hazánkban minden harmadik foglalkoztatott csupán.

Tehát igaz, hogy a nők mindazon kihívásokkal szembesülnek a gazdaságban, mint a férfiak, de ezeken felül még sajátosan női problémáikkal is meg kell küzdeniük.

Szólni kell az erősségeinkről is: a 40–54 évesek, a diplomások és a 12 évesnél idősebb gyermeket nevelők körében a női foglalkoztatási ráta már most is 75% körüli, több helyen meghaladva ezzel az uniós átlagot. Illetve a teljes munkaidőben sokkal többen dolgoznak hazánkban, mint az uniós átlag.

Az erősségeink közül a három korcsoportban 2007-től szinte mindig jobbak voltunk az uniós átlagnál. Magyarországon egyik csoport foglalkoztatási rátája sem változott jelentősen 2007 és 2011 között. Az Unióban a 40–49 évesek rátája állandó volt a válság alatt, de az 50–54 éveseké folyamatosan nőtt, 66,6%-ról majdnem 69,3%-ra. 2012-ben a legjelentősebb bővülés az 50–54 éveseknél mutatható ki, 4,2%, és a 40–49 éveseknél 2,5%. A kisgyermekes anyák foglalkoztatása is csúcsra ért 2012-re, ezt később részletesen vizsgáljuk (2. táblázat).

A hiányterületeink közül a lisszaboni stratégia épp jókor irányította rá a figyelmet az 55+ évesekre, hisz a válság úgy köszöntött a munkaerőpiacra, hogy már elindult az aktivitás kitolódása a hatvanas éveikben járók felé. 11 év alatt 16,2%-ot nőtt az EU-ban az 55–59 korcsoport női rátája, nálunk pedig még komolyabb emelkedés kimutatható: 30,9%. A korosztály diplomásai elérik a 75%-ot. E fejlődést fenn kell tartani.

A 20–24 éves nők foglalkoztatási rátája az ezredfordulós 48,5%-os szintről 2009-re már lecsökkent 30%-ra, majd tizedszázalékos emelkedés volt kimutatható 2010-ben és 2011-ben, s 2012-re sikerült először ezt az emelkedést felgyorsítani 0,9%-ra. Az ezredfordulón e korcsoport rátája megegyezett még az Unió átlagával. Míg nálunk a csökkenés már akkor

elkezdődött, az Unióban csak 2008-tól. E korcsoport munkanélküliségi rátája emelkedett a legjelentősebben. Az ezredfordulón még 8,3% volt, aztán 2009-re már 22,4%, majd 2012-re 26%-ra nőtt. Ezzel az értékünkkel nem vagyunk bent az Unió kiemelten kedvezőtlen munkanélküliséggel bíró országai között, de nagyon nehéz örökséget kapott a kormány e területen. A 20–24 éves nők között a gazdaságilag nem aktívak aránya még az ezredfordulón 46,9%-ot tett ki, majd 2009-re ez az arány már 61,3%, majd 2012-ben 58%-ra csökkent. A növekedést csak részben magyarázhatjuk azzal, hogy a fiatalok tovább maradnak az oktatásban, mint korábban.

2. táblázat: Női foglalkoztatási ráták a különböző szegmensekben

| Foglalkoztatási ráta | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|-------|-------|
| | HU | HU | EU-27 | EU-27 |
| <i>Erősségek – a legjobb foglalkoztatási mutatójú csoportok:</i> | | | | |
| 40–44 éves nők | 74,7 | 77,2 | 74,3 | 74,1 |
| 45–49 éves nők | 74,6 | 77,1 | 74,3 | 74,3 |
| 50–54 éves nők | 68,9 | 73,1 | 69,6 | 70,2 |
| diplomás nők | 74,4 | 74,0 | 78,7 | 78,4 |
| azon anyák, akiknek a legfiatalabb gyermeke idősebb, mint 12 éves | 75,1 | 75,3 | 71,6 | 71,4 |
| teljes munkaidősök száma a 15–64 éves korosztályban | 46,1 | 47,3 | 40,0 | 39,8 |
| <i>Hiányterületek – legnagyobb kockázatú csoportok:</i> | | | | |
| 20–24 éves nők | 30,2 | 31,1 | 46,0 | 45,2 |
| 55–59 éves nők | 50,7 | 50,5 | 55,2 | 56,9 |
| az alacsony iskolai végzettségűek – 15–64 éves nem érettségizett nők | 22,5 | 23,0 | 36,9 | 36,5 |
| a kisgyermekes anyák, akiknek a legfiatalabb gyermeke kisebb, mint 6 éves | 34 | 36,1 | 58,9 | 59,2 |
| azok a legalább 3 gyermeket nevelők, akiknek a legfiatalabb gyermeke 6–11 éves | 44,9 | 46,7 | 61,7 | 62,7 |
| részmunkaidősök száma a 15–64 éves korosztályban | 4,5 | 4,8 | 18,5 | 18,8 |

Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező nők foglalkoztatási rátája (ISCED 0–2 szint) a 2009-es 23%-os értékről 2011-re 22,5%-a csökkent, majd 2012-ben náluk is növekedés tapasztalható. A válság mind az alapfokú, mind a középfokú, mind a felsőfokú végzettségűeknél eredményezett rátacsökkenést. 2009-ben a középfokú végzettségű (ISCED

3–4 szintű) nők foglalkoztatási rátája 54,7% volt, 2012-ben 56,8%, a felsőfokú végzettségűeké (ISCED 5–6 szintűeké) 74%.

A MUNKAERŐPIACUNK RUGALMATLANSÁGA

A foglalkoztatás területén előny, hogy a teljes munkaidőben dolgozók aránya magasabb, mint az uniós átlag, illetve az EU centrumához tartozó országok értékei. Magyarországon a teljes munkaidős női foglalkoztatottak

**...az eddigi munkájuktól
eltérő rugalmasabb,
családbarátabb módon kell
foglalkoztatni őket.**

15–64 éves korosztálybeli aránya 2012-ben 47,3%, az EU-ban 39,8%, a statisztikai értelemben vett részmunkaidős viszont mindössze negyede az unióbelinek. A heti 35 órát nem meghaladó idejű foglalkoztatottak a korosztály 4,8%-át jelentik, az EU-ban 18,8%. 2012-ben hazánkban az

előző évhez képest a 15–64 éves nők között mind a teljes, mind a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma nőtt.

Az Unió célja a teljes munkaidőben foglalkoztatott nők számának növelése. Azonban a mi alacsony részmunkaidős foglalkoztatásunk *magas inaktivitással* jár együtt. Míg az EU-ban a gyermeket vagy ápolásra szoruló felnőttet ellátó nők részmunkaidős fele inaktív, addig nálunk ezek a hölgyek szinte teljes mértékben kiszorulnak a munka világából az inaktívok közé. Ha csökkenteni akarjuk az inaktivitás mértékét, akkor a megváltozott igényeikhez jobban illeszkedő, az eddigi munkájuktól eltérő rugalmasabb, családbarátabb módon kell foglalkoztatni őket. Ez a kora gyermekkori napközbeni ellátási lehetőségek bővítése mellett a részmunkaidős lehetőségek bővítését is jelenti úgy, hogy közben mindenképp tartjuk meg a teljes munkaidős munkaköröket is, illetve lehetőség szerint bővítjük is azokat.

A magyar munkaerőpiac és a gyermekgondozási rendszer rugalmatlanságából fakadóan a kisgyermekes nők sokszor hosszabb időre kiesnek a foglalkoztatásból, mint ahogyan azt a családok igényelnék. Ezért fontos volt megfelelő lehetőségeket biztosítanunk azok számára is, akik viszonylag gyorsan vissza kívánnak térni a gyermeknevelés mellett a munkába, s azoknak is, akik kizárólag a gyermekük nevelésével kívánnak foglalkozni.

KISGYERMEKES NŐK FOGLALKOZTATÁSA

A kisgyermekes anyák foglalkoztatásának javítása érdekében *a jelen kormányzati ciklus egyik legjelentősebb intézkedése a gyed extra. 2014. január 1-jétől a gyermek 1 éves korától az anya gyed mellett dolgozhat.*

A korábbi szabályozás miatt a munkavállaló gyermekének születése a munkaadó és a munkavállaló között komoly feszültséget generált. Eddig a szabályozás kimondottan nehezítette, hogy a munkavállaló egyéni és családi érdeke és a munkaadó gazdasági érdeke egyszerre érvényesülhessen. S mindez azért, mert a gyed mellett nem dolgozhatott az anya, a munkaadó pedig nem tudta kívánni a 2 évet, sőt sokszor többet.

A hatályos szabályozás 4 gyermekgondozási ellátástípust különböztet meg:

1. *tygás*: Terhességi-gyermekágyi segély – a szülési szabadság alatt (max. 165 napig) a korábbi *átlagkereset 70%-ára* jogosult az anya az egészségbiztosítási törvény alapján;

2. *gyed*: Gyermekgondozási díj – a tygás lejártát követően a gyermek legfeljebb 2 éves koráig a korábbi *átlagkereset 70%-a, de maximum a minimálbér 140%-a* illeti meg az édesanyát szintén az egészségbiztosítási törvény alapján (2012-ben az átlagos tygásnak 72,3%-a volt az átlagos gyed összege, azaz közel *30%-os átlagos ellátáscsökkenés* mutatható ki a gyermek fél éves korában);

3. *gyes*: Gyermekgondozási segély – általánosan a gyermek 3. életévének betöltéséig az öregségi nyugdíjminimum, azaz *28 500 Ft* illeti meg az édesanyát a családtámogatási törvény szerint;

4. *gyet*: Gyermeknevelési támogatás – a saját háztartásában legalább három kiskorút nevelő szülőt illeti meg a legkisebb gyermek 3-tól 8 éves koráig. Mértéke szintén az öregségi nyugdíjminimum, azaz *28 500 Ft*.

A fenti ellátástípusok közül korábban csak a gyes és a gyet esetében volt megengedett a gyermek 1 éves kora után az anya heti maximum 30 órás részmunkaidős foglalkoztatása és az önfoglalkoztatása, illetve az időkorlát nélküli foglalkoztatása, ha a munkavégzés az otthonában történik. Tehát ha az anya a gyermek 1 éves kora előtt kívánt munkába állni, vagy 1 éves kora után heti 30 órát meghaladóan, akkor le kellett mondania az ellátásokról. Ha a gyermek 1 és 2 éves kora között 30 órát nem meghaladóan kívánt dolgozni, akkor a gyedről kell lemondania, és gyest igényelhetett.

2014-től a gyermek 1 éves kora után nincs időkorlátja a foglalkoztatásnak, és nem kell lemondani az ellátásokról sem.

Azoknak az édesanyáknak, akik a gyermek 1 és 2 éves kora között korábban dolgozni kezdtek, az ellátásuk összege harmadára, negyedére csökkent. Még azoknál is, akik heti 30 órás munkát vállaltak, ez az ellátás-kiesés, valamint a gyermek elhelyezésének pluszköltsége és a felmerülő egyéb költségek növekedése akkora volt, ami miatt sokan inkább elhagyták a munkába állást. Pedig a 30 óra az heti 3 napon 8 órás és egy napon 6 órás munkarendet jelent például. Sajnos a gyakorlatban legális keretek között alig-alig volt példa rövidebb idejű munkavégzésre. Mégis, ha kimentünk a játszótérre, jelentős számú anyukát találtunk, akik nem bízták hosszú napokra másra a gyermeküket, de valamennyit – sokszor heti egyszer-kétszer fél napot – mégis dolgoztak. A családokban az igény megvan, de a szabályozásunk *a gyed végéig ellenérdekelte az anyákat a legális munkavállalásra a gyermek mellett – még akár részmunkaidőben is.*

Tudnunk kell azt is, hogy ha a munkavállaló hosszabb időre kiesik, akkor a munkaadók általában pótolják, azaz helyére új munkatársat vesznek fel. A gyakorlatban az 1 évnél hosszabb időre kieső munkatársat általában már nem a meglevő kollégákkal helyettesítik, míg a rövidebb idejű távolmaradásnál még sok helyütt megpróbálják a meglevő humán erőforrásokból akár átszervezéssel megoldani az időszakos helyettesítést. Ha a munkáltató pótolta, vagy a munkakört megszüntette, az komoly gátja a későbbi visszatérésnek. Ennek oka, hogy az új kolléga tudása naprakész, ismeri a napi ügyeket, a szervezeti folyamatokban friss kapcsolataival nagyobb hatékonysággal tud részt venni, mint az évekre távol maradó régi munkatárs. A pótlás idejére történő szigorú előírások (pl. a határozott idejű szerződési kötelezettség előírása vagy más jogi megkötések) sokszor a való életben nem voltak elég hatékony megoldások arra, hogy a gyermeknevelés mellett az anyák meg tudják tartani a munkájukat. Érzékelhető, hogy az előírások szigorításának megtartásával az ellenérdekeltséget is fel kell oldani. Ez történt a gyed extrával.

A GYERMEKVÁLLALÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ELLÁTÁSOK RENDSZERE

Hazánkban a gyermekvállaláshoz kapcsolódó ellátások többnyire a többi országot megelőzve, úttörő módon kerültek kialakításra. A gyes

rendszerét 1967-ben vezettük be, célja az akkor 1,8 körüli termékenységi arány növelése volt, a hetvenes évek végéig 2 fölötti termékenységi arányt eredményezett. Majd egy újabb születésszám-csökkenés ellensúlyozására 1985-ben bevezettük a keresetarányos gyedet, ami szintén unikális volt a maga idejében.

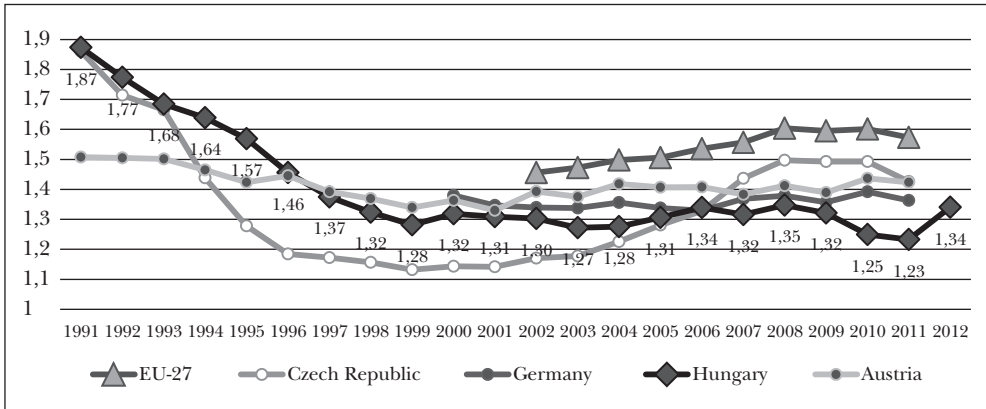
Az ellátási rendszerünknek az első komoly pofont az 1995 márciusában elfogadott *Bokros-csomag* adta, amely többek közt *megszüntette a gyedet*. 1995-ben még 128 ezer fős igénybevevői létszám 1998. április 15-re lenullázódott. Közben a termékenységi arány 1997-re lecsökkent 1,4 alá, és azóta folyamatosan alatta van. Megjegyzendő, hogy az 1997-es évben volt a magyar női foglalkoztatási ráta is minimumponton, 45,5%-on.

A gyed ismételt bevezetésére az előző Orbán-kormány alatt, 2000-től nyílt lehetőség.

Második komoly pofont a *gyes 3 évről két évre történő csökkentésével* kellett megélnünk, amiről 2009 júniusában a Bajnai-kormány döntött. 2010. május 1-jén lépett volna hatályba ez az intézkedés, de *a jelenlegi kormány visszaállította a gyes 3 éves időtartamát*, még mielőtt a negatív hatása érzékelhető lett volna.

A gyermekvállaláshoz és a kisgyermekes anyák foglalkoztatásához kapcsolódó intézkedések negatív hatásai szinte azonnal kimutathatók a termékenységi ráta csökkenésével. A pozitív hatásokra is viszonylag gyorsan, egy-két éven belül reagál a termékenységi ráta. A gyes lerövidítése utáni évben a termékenységi ráta százéves minimumra esett, és már 2012-ben 1,34-es értékre emelkedett, ami az utóbbi 15 év egyik legmagasabbja. 2250-nel több gyermek született, mint a mélypontot jelentő 2011-ben. 2012-ben 90 300 gyermek született hazánkban, de ezzel az értékkel is csak a 2010-es szintre értünk vissza. A harmadikként megszületett gyermekek száma már 2011-ben is érzékelhetően emelkedett a családi adókedvezmény 2011-es bevezetésének évében. Az adórendszerbeli változások önmagukban azonban sajnos nem elegendők. Fontos látni azonban, hogy mivel a „Ratkó-unokák” nagy létszámú generációja kikerül a szülőképes korból, ezért nem biztos, hogy a rátaemelkedés látványos születésszám-emelkedést is magával hoz. Az egyre kisebb létszámú női korcsoportok miatt, még ha magas termékenységi rátát tudunk is elérni, sajnos lehet, hogy kevesebb születést jelent, mint az 10-15 évvel korábban volt.

4. ábra: Teljes termékenységi arány



Forrás: Saját szerkesztés, adatforrás Eurostat, KSH.

A gyed melletti munkavégzés tilalmának feloldása kapcsán vizsgáljuk meg alaposabban a tgyást és a gyedet.

3. táblázat: A tgyás és a gyed időbeli alakulása

| TGYÁS | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
|-------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|--|--|
| Igénybe vevők átlagos létszáma (fő) | 22 516 | 29 849 | 27 289 | 24 769 | 25 223 | | |
| átlagos ellátás (Ft/hó) | 36 923 | 76 214 | 114 633 | 120 344 | 125 874 | | |
| átlagkereset (Ft/hó) | 52 748 | 108 877 | 163 762 | 171 920 | 179 819 | | |
| nemzetgazdasági átlagkereset (Ft) | 87 750 | 158 343 | 202 525 | 213 829 | 223 060 | | |

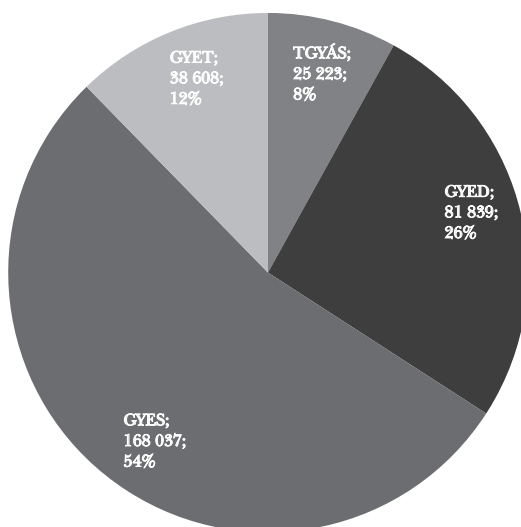
| GYED | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Igénybe vevők átlagos létszáma (fő) | 54 008 | 87 172 | 94 682 | 87 717 | 81 839 | | |
| átlagos ellátás (Ft/hó) | 34 272 | 58 676 | 81 356 | 83 959 | 91 050 | | |
| minimálbér (Ft/hó) | 25 500 | 57 000 | 73 500 | 78 000 | 93 000 | 98 000 | 101 500 |
| havi maximum (Ft) | 35 700 | 79 800 | 102 900 | 109 200 | 130 200 | 137 200 | 142 100 |
| havi maximumhoz tartozó átlagkereset (Ft/hó) | 51 000 | 114 000 | 147 000 | 156 000 | 186 000 | 196 000 | 203 000 |

Forrás: Saját szerkesztésű táblázat, az adatok forrása OEP és KSH nyilvános statisztikái.

A tgyás pontosan követi az átlagkeresetet, akkora az összege, mint a táppénznek, így az első félévben a családi jövedelem csökkenése nem jelentős. A gyedet a szüléskor állapítják meg, az akkori átlagjövedelemből kerül kiszámításra az adott évben érvényes maximumérték figye-

lembevételével. A maximumérték a minimálbér 140%-a. Példaképpen, egy 2011. decemberben született, most 2 éves gyermek édesanyjának, akinek a szülés előtt nagyobb volt az átlagkeresete 156 ezer forintnál, az akkor érvényes maximális gyedet, 109,2 ezer forintot állapítottak meg, s ma is ennyit kap annak ellenére, hogy a minimálbér s ezzel együtt a maximális gyed már jelentősen megemelkedett. A „gyedplafon” miatt látható, hogy kb. 30%-kal kevesebb az átlagos gyed összege az átlagos tgyásnál, amiből következik, hogy nagyon sok család esetében komoly jövedelemkiesés mutatható ki a gyed ideje alatt.

5. ábra: Gyermekgondozási ellátásokat igénybe vevők átlagos létszáma 2012-ben



Forrás: Saját szerkesztés, adatforrás KSH.

Emellett a gazdasági motiváció mellett a tudás és a napi tapasztalatok amortizációjából fakadó foglalkoztathatóságcsökkenés kockázata is arra inspirálja a családokat, hogy akár először heti két félnapra – ahogy egy nyelviskolai tanárnőtől hallottam a minap – gyorsan vissza szeretne menni sok ma gyeden levő anya dolgozni. S többen nem szeretnék a gyermeküket heti 5 napon át több mint 30 órára bölcsődébe adni, mert igényük van arra is, hogy a lehető legtöbb időt együtt tölthessék.

A hazai rendszer rugalmatlansága miatt akarunkon kívül kizorulnak a munkaerőpiacról azok az anyák, akik nem tudnak teljes munkaidőben munkát vállalni a gyermek mellett. *A rugalmasság növelésének*

szükséges feltétele lett mára a gyed melletti foglalkoztatási tilalom feloldása. 2012-ben a KSH mérése szerint a gyesen levő anyáknak csupán a 7%-a dolgozott.

HÉTÉVES CSÚCSON A KISGYERMEKES NŐK FOGLALKOZTATÁSA

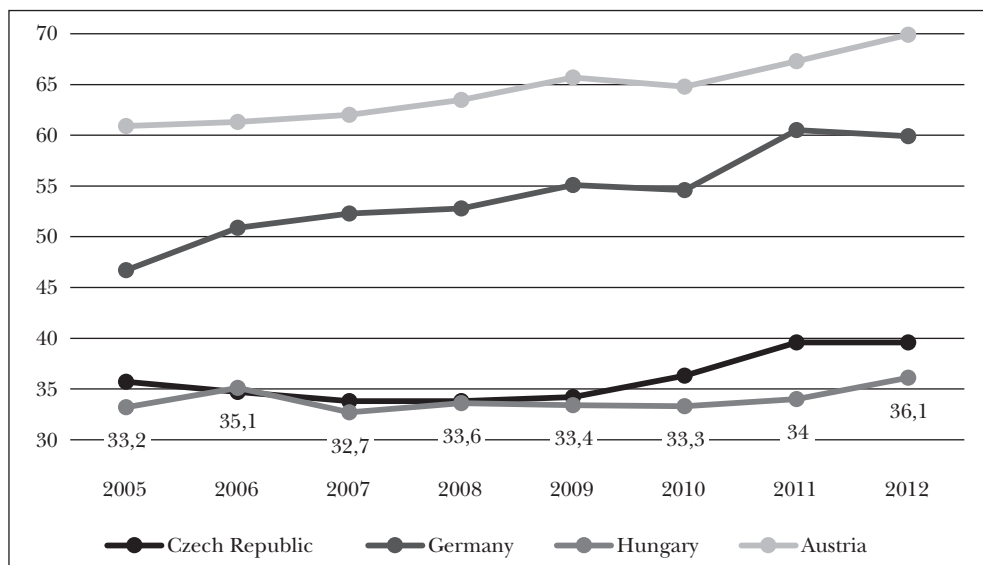
Korábban láttuk, hogy foglalkoztatási szempontból azokat az anyákat érdemes hazánkban nagyobb kockázatúnak tekinteni, akiknek a legfiatalabb gyermeke 6 év alatti, azaz még nem iskolás. Ezért *hibás az a megközelítés, amely a gyermekellátások jogosultsági idejének csökkentésével (Bajnai) vagy az ellátások összegének csökkentésével (Bokros) kívánja ösztönözni a nőket a korábbi munkába állásra.*

A kisgyermekesek foglalkoztatási adatait 2005 óta külön közli az Eurostat. Ezen időszakbeli csúcserteket 2012-ben, a múlt évben értük el. *A kisgyermekes anyák foglalkoztatási rátája 36,1%-ra emelkedett, ami 2,1% javulást jelent, azaz 15 ezerrel többen dolgoztak közülük 2012-ben, mint egy évvel korábban.* 525 ezer nőnek volt 6 évesnél fiatalabb gyermeke, s 190 ezren dolgoztak közülük. 2005 óta nem volt ennyi kisgyermekes anya Magyarországon, és nem dolgozott ennyi közülük. Mind a teljes, mind a heti 35 órát nem meghaladó részmunkaidőben dolgozók száma emelkedett.

Az éves rátaemelkedésünk az ötödik legnagyobb volt az uniós országok között Málta, Luxemburg, Svédország és Ausztria után, mégsem lehetünk elégedettek. Sajnos ezzel az ugrással is csak „ledolgoztuk” a leszakadásunkat, utolértük az előttünk álló Szlovákiát, s most holtversenyben állunk az uniós kisgyermekes foglalkoztatási lista utolsó helyén (6. ábra).

Az Unióban az utóbbi 7 év legimpozánsabb növekedését Ausztria és Németország mondhatja magáénak. Ausztria 9%-ot, Németország pedig 13%-ot emelkedett. Csehországban is nagyon jelentős növekedés tapasztalható, ott inkább az utóbbi 5 évben történt 5,8%-os ugrás. Németország és Ausztria úgy ért el kisgyermekeseknél foglalkoztatásbővülést, hogy nem nőtt a kisgyermekes anyák létszáma, Csehországban pedig több mint 100 ezer fővel bővült a 6 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő nők létszáma. Ez komoly termékenységi arány-növekedést is jelentett. Ma Csehországban 1,4 feletti a termékenységi arány, míg az ezredforduló körül 8 éven át alig volt több, mint 1,1.

6. ábra: A 6 évesnél fiatalabb gyermekkel rendelkező nők foglalkoztatási rátája



Forrás: Saját szerkesztés, adatforrás Eurostat.

Tudnunk kell, hogy ott születik több gyermek, ahol az anyáknak van lehetősége a szülés után akkor visszatérni a munkaerőpiacra, amikor a család azt igényli. Először átmenetileg (egy-két éven át) lehet, hogy csak kisebb heti intenzitás mellett, s majd csak ahogy nő a gyermek, térnek vissza teljes munkaidőre, de a foglalkoztathatóságukat meg tudják tartani.

Tehát a női részmunkaidős foglalkoztatás mutat szignifikáns korrelációt a termékenységi aránnyal.

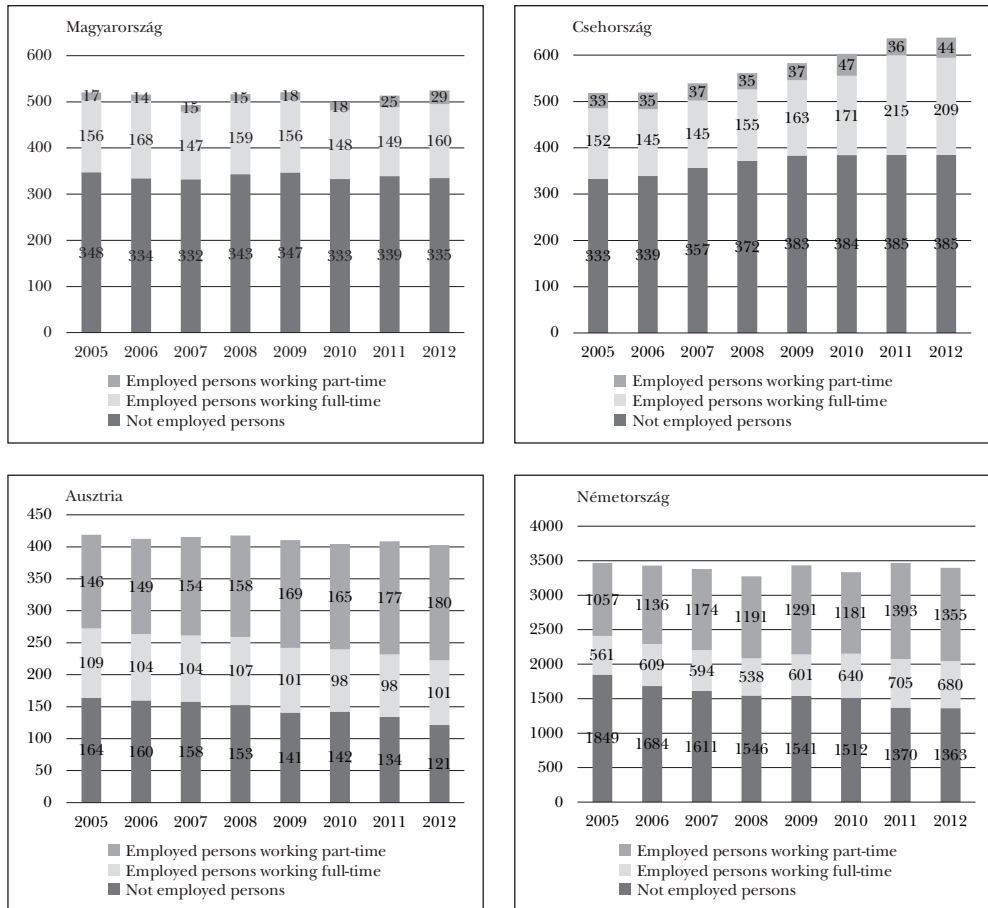
Ha a család veszélyeztetve érzi az anya munkáját, akkor nagyon sokan először halasztgatni kezdik, majd később le is mondanak a kívánt gyermekek megszületéséről. Ezért minden gazdasági válság és háború kísérője a születések számának csökkenése. Ha azt akarjuk, hogy a termékenységi arány emelkedése mellett a kisgyermekes anyák foglalkoztatása is javuljon, akkor rugalmassá kell tenni a munkaerőpiacunkat.

A kormányváltás előtti évben a hazai munkaerőpiac az egyik legrugalmatlanabb volt az Unióban. 2009-ben a kisgyermekes anyák közül mindössze 3,4% tudott részmunkaidőben dolgozni, és 30% teljes munkaidőben. Az Unióban 100 kisgyermekes anyából 23 fő, Németországban 38 fő, Ausztriában 41 fő, Hollandiában pedig 68 fő dolgozott kevesebbet, mint heti 35 óra.

2012-ben az emelkedés hatására nálunk 5,5 fő tudott részmunkaidőben és 30,6 teljes munkaidőben dolgozni.

Érdeemes tudni, hogy a nagyon impozáns kisgyermekes foglalkoztatással bíró Ausztriában a múlt évben a 70%-os foglalkoztatási rátát 25%-nyi teljes munkaidős és 45%-nyi részmunkaidős adta ki. *Hazánkban több a teljes munkaidőben foglalkoztatott kisgyermekes, mint Ausztriában. S Ausztriában is lehetősége van az anyáknak 3 évig ellátást kapni a szülés után. De ott nem volt tiltott az ellátás melletti munkavégzés. Ezért ott nem kellett dönteni az anyának arról, hogy vagy gyermeket nevel, vagy dolgozik. Megtehetette a kettőt együtt is.*

7. ábra: A 6 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő nők foglalkoztatottság szerinti megoszlása (ezer fő)



Forrás: Saját szerkesztés, adatforrás Eurostat.

RUGALMAS, RÉSZMUNKAIDŐS MUNKABEOSZTÁS
ÉS KISGYERMEKELLÁTÁS

Mit jelent az Unió centrumbeli országában a rugalmas, részmunkaidős foglalkoztatás a kisgyermekeseknél? A lehető legritkábban heti 5 alkalommal 4 órát!

Amíg a gyermek nagyon kicsi, addig általában heti 2 alkalommal fél napot. S ha lehetőség van rá, kombinálják otthon is elvégezhető munkával, ami először csak ugyanennyi. Ebben az időszakban jobbra *a folytonosság fenntartását jelenti ez a rövid intenzitású foglalkoztatás.*

Aztán később a fél nap már 6-7 órára nő, vagy a 2 alkalom előbb 3-ra, majd 4-re. S ez a 7 óra és a heti 4 nap meg is szokott maradni az iskolakezdésig. Így az anya fél órával később érkezhetsz, és fél órával korábban elmehetsz a gyermekért az oviba, illetve péntekenként otthon tud maradni.

Van olyan megoldás is, amikor az anya a tanítási napokon dolgozik csak, s a tanítás nélküli napokra – az iskolai szünetekre – fizetés nélküli szabadságot vehet ki.

Természetesen szinte minden olyan országban, ahol van külön szabályozása a rugalmas családbarát munkavégzési megoldásoknak, használják a munkakörmegosztást is. Ez általában nemcsak két kisgyermekes között történhet, hanem egy kisgyermekes és egy 55 évesnél idősebb vagy egy pályakezdő, illetve más kockázatos csoportbelivel is elvállalhatnak ketten egy munkakört.

Tudni kell azonban, hogy *a munkaerőpiac jobbra kínálati piac.* Tehát ezek a munkavégzési formák az esetek többségében úgy jönnek csak létre, ha a szabályozók elősegítik, katalizálják azt. *Hazánkban ilyen katalizátor a munkahelyvédelmi akció keretében nyújtott munkaadói járulékkedvezmény.*

2014-től az 1 és 2 gyermekes anyákat foglalkoztató munkaadó 2 éven át, a 3 vagy több gyermekes anyákat foglalkoztató pedig 3 éven át járulégmentes havi 100 ezer Ft bérig. Majd az 1 és 2 gyermekesek munkáltatója 1 évig, a 3 vagy több gyermekeseké pedig 2 évig fél járulékra kötelezett. Így az 1 és 2 gyermekes anyák munkaadója 858 ezer Ft ked-

**Hazánkban ilyen katalizátor
a munkahelyvédelmi
akció keretében
nyújtott munkaadói
járulékkedvezmény.**

vezményben részesülhet 3 év alatt összesen, a 3 vagy több gyermekesek munkáltatója pedig 5 év alatt 1 millió 368 ezer Ft kedvezményt kaphat.

A családbarát, rugalmas rendszereket az Unió centrumának országai is szinte mind az utóbbi 15 évben vezették be. A szerencsésebbek a gazdasági válság 2008-as kirobbanására már kialakították ezen szabályozásukat. Ausztria egyértelműen a rugalmas gyesnek köszönheti, hogy nagyon jó kisgyermekes foglalkoztatási adatokkal büszkélkedhet. Németországban létezik a mini job rendszere, valamint a családbarát audit minősítéssel is ösztönzik a munkáltatókat. Nagy-Britanniában készült el az egyik legelső rugalmas munka törvénykönyve még 1996-ban. Aztán megalkottak mellette egy flexi-job szabályozást, amiben szinte modellként írták le, hogy mi a feladata a munkavállalónak, illetve a munkáltatónak az egyes rugalmas munkavégzési formák esetében.

Nálunk még az előző Orbán-kormány idején létrejött a Családbarát Munkahely díj, amivel az állam elismeri azokat a munkáltatókat, akik e téren a legkiválóbbak, de aztán közel 10 éven át nem nagyon történt érdemben semmi előremozdulás.

A kormányváltás után a válsággal és számos gazdasági problémával küzdő országban kellett elkezdni a lehetőségekhez képest a leggyorsabban intézkedéseket foganatosítani a kisgyermekesek területén is. A kérdéseket máshogy tettük fel, mint korábban, s más válaszokra is leltünk. Vajon mi a jobb: ha magas adókat szedünk be, s egy másodlagos elosztási csatornán keresztül szociálisan támogatjuk a rászoruló kisgyermekeseket, vagy ha a kisgyermekeseknél a munkát terhelő adókat csökkentjük, s ezzel ott hagyunk forrást, ahol megdolgoztak érte? E második gondolat jegyében elsőként 2011-től a korszerű, *egykulcsos szja-val és a korábbinál sokkal jelentősebb családi adókedvezménnyel előnyökhöz juttattuk a munkájukból élő gyermekeseket.*

2012 januárjától életbe lépett az új munka törvénykönyve, ami megteremtette a kereteket a rugalmas munkaerőpiac kialakításához.

2013-tól pedig a már említett munkahelyvédelmi akció keretében komoly járulékkedvezményeket biztosítottunk többek közt a kisgyermekeseket foglalkoztatóknak.

2014-től jön a gyed melletti munkavégzés tilalmának feloldása.

Többen állítják, hogy a napközbeni formális gyermekellátási lehetőségek bővítése nélkül nem nő majd a kisgyermekesek foglalkoztatása. Nos, nézzük, hogyan állunk e területen!

2009-ben a bölcsődei férőhelyek száma 26 687 volt, s 2012-ben 36 635. A 2013-as adatokat a KSH még nem hozta nyilvánosságra, de 2-3000-rel bővült a becslések szerint a múlt évben is. S a kormány 2014-re 4000 fős férőhelyszám-bővítést tervez.

Az utóbbi időben minden évben 2-2 ezerrel nőtt a bölcsődébe vagy családi napközibe összesen beíratott gyermekek száma. Ez a több mint 8 ezer fős bővülés nagy részét sajnos nem a 3 év alattiak adták. Szervezés kérdése, hogy kit priorizálnak az intézmények a beiratkozáskor.

4. táblázat: A 2012-es évben bölcsődébe és családi napközibe beíratott gyermekek

| | Beíratott gyermek | Közülük 3 évesnél fiatalabb | |
|-----------------|--------------------------|------------------------------------|-----|
| Bölcsőde | 37 017 | 24 176 | 65% |
| Családi napközi | 6 517 | 3 305 | 51% |
| Összesen: | 43 534 | 27 481 | 63% |

Forrás: Saját szerkesztés, adatforrás KSH.

A nagyobb baj az ellátórendszerrel kapcsolatosan, hogy a szabad kapacitások nem ott vannak, ahol az igények jelentkeznek. Tehát megállapítható, hogy a munkaerőpiac előbb lesz rugalmas, mint a szervezett kisgyermekellátás. Nem gondolom, hogy baj tehát, ha a foglalkoztatási oldalon kezdtük a kisgyermekesek problémáit kezelni. Valahol el kellett indulni, s aztán az igények változása magával hozza a többi területen is a változást.

A mostani szabályozással a kormány egy nagyon innovatív lépést tett, amit több mint egyéves egyeztetés előzött meg: több minisztérium és államtitkárság érintett volt a munkában. Már az első megbízási időszakomban kiderült, hogy az ellátás melletti munkavégzés tilalma az egyik legkomolyabb gát a jelenlegi rendszerben. Ezt fel kellett oldani. Most már meglesznek azok a keretek, melyek mentén végleg elrugaszkodhatunk az utolsó helytől az uniós kisgyermekes foglalkoztatási rangsorban.

A NŐK RÉSZVÉTELE A KÜLÖNBÖZŐ ÁGAZATOKBAN

A horizontális szegregáció nemzetközi összehasonlításban nem mondható rossznak hazánkban. Az ipar és szolgáltatások területén több nő dolgozik hazánkban (a korosztály 25,9%-a), mint az EU-ban (24,6%). Legnagyobb

„többlet” a *feldolgozóiparban* mutatható ki. A legnagyobb női dominanciával bíró ágazatban, az egészségügyi és szociális ágazatban éppúgy 78,3% a női foglalkoztatottak aránya hazánkban, mint az uniós átlag. 4 olyan ágazat van, ahol nagyobb a szegregáció, mint az uniós értékek. Ezek az oktatás, amely női dominanciájú ágazat, és magasabb a nők aránya nálunk, illetve az építőipar, az infokommunikációs ágazat és a mezőgazdaság, amelyek férfi dominanciájú ágazatok, és kisebb a nők aránya nálunk, mint az Unióban. És 4 olyan férfi dominanciájú ágazatunk van, ahol pedig kisebb a szegregáció mértéke, mert magasabb a nők aránya nálunk, mint az Unióban. Ezek a már említett feldolgozóipar mellett a szállítási, raktározási ágazat, a villamosenergia-, gáz-, hőellátás, légkondicionálási ágazat, valamint a vízellátás, szennyvíz gyűjtése, kezelése, hulladékgazdálkodás, szennyeződésmérséklés ágazat.

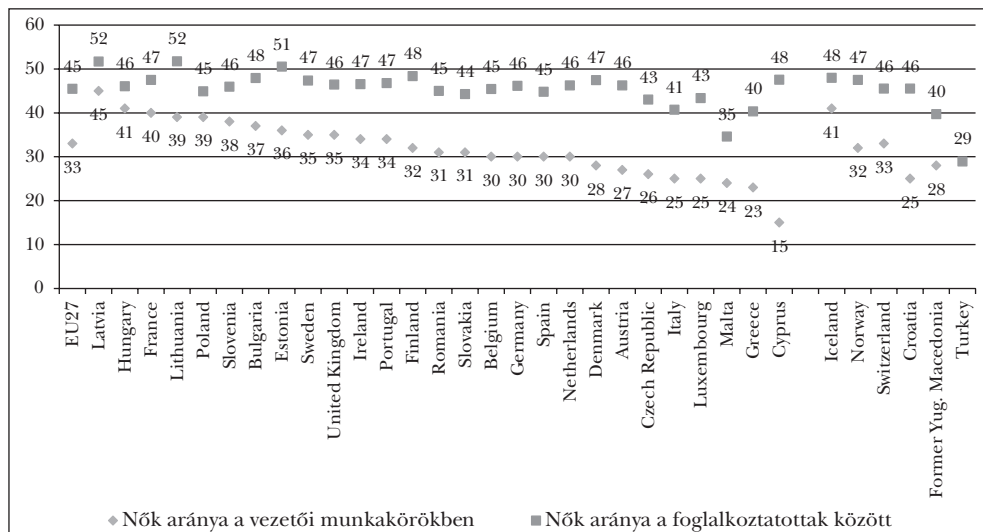
Hazánkban a nők 75%-a *kkv-ben foglalkoztatott*, s ezen belül is 54%-a *dolgozik mikro- és kisvállalkozásokban*. Itt a munkáltatói feladatokat többnyire a szervezet vezetője látja el. Ezen nők foglalkoztatásának támogatására a nagyon kis adminisztrációval járó alanyi jogon igénybe vehető kedvezmények (adó- és járulékkedvezmények) hatékonyak, amilyen ez a munkahelyvédelmi akció.

NŐK A VEZETÉSBEN

2011-ben a vezetők között a nők aránya hazánkban 41% a 2013. március 7-i Eurostat Newsrelease szerint.³ Ez Lettország 45%-os értéke után az Unióban a második legmagasabb. Az évtized végére áhított 40%-os vezetői arányt még Franciaország éri el, az uniós átlag csupán 33% (8. ábra).

Hazánkban 215 ezer fő dolgozik vezetői munkakörben, közülük 87 ezer nő. A törvényhozók, igazgatási és érdek-képviselői vezetők 37%-a; a gazdasági és költségvetési szervezetek vezetőinek (igazgató, elnök, ügyvezető) 55%-a; a termelési és szolgáltatást nyújtó egységek vezetőinek 32%-a; valamint a gazdasági tevékenységet segítő egységek vezetőinek 43%-a nő. (Forrás: Eurostat – az ILO által használt ISCO-kódolás – magyarul FEOR – szerinti „manager” státusúak közötti nemi arány.) Emellett tudjuk, hogy tőzsdecégek csúcsvezetői között és a parlamentben még továbbra is kevés a nő. Bizton állítható, hogy a munkaerőpiac rugalmasabbá válása eredményezni fogja a nők nagyobb létszámban történő jelenlétét a csúcsvezetői pozíciókban is.

8. ábra: A nők aránya a vezetői státusban levők és a foglalkoztatottak között 2011-ben (%)



Forrás: Saját szerkesztés, forrás Eurostat.

Látható, hogy Magyarország a legkisebb vertikális szegregációjú országok egyike nemzetközi összehasonlításban is. S mindezt úgy értük el, hogy nincs országos kötelező kvóta sem a nagyvállalatoknál, sem a gazdasági, illetve a költségvetési szervezetek számára. Természetesen számos egyéb ösztönző létezik, s tudunk nagyon sok olyan szervezetről, amely saját, belső kvótát önszántából, saját vállalásból használ. A gazdaság szereplői számára elengedhetetlen piaci érdek is, hogy a náluk meglévő komoly tudással és tapasztalattal rendelkező nők humán erőforrását értékén kezeljék. A kormány számára fontos a női tehetségbázis maradéktalan kiaknázása, amely hozzájárul az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez.

NŐI VÁLLALKOZÁSOK – ÖNFOGLALKOZTATÓ NŐK

Sajnos nagyon kevés országban vannak olyan nyilvántartások, amelyek lehetővé teszik, hogy a tulajdonosok vagy az első számú vezetők neme alapján vizsgálhassuk a vállalkozásokat. Hazánkban sincs nyilvántartva a cégbíróságokon sem a tulajdonosok, sem az ügyvezetők neme. Ezért nem is tudunk a női vállalkozásokról adekvát statisztikákat vizsgálni.

A női vállalkozásokról csak az önfoglalkoztatók statisztikáiból tudunk következtetéseket levonni. A nők aránya az önfoglalkoztatók között hazánkban 31-32%-os szinten állandósult, ami közel 1%-kal magasabb, mint az Unió átlaga. Az önfoglalkoztatók aránya a női népességben nálunk 3,89%, míg az Unióban 5,69%.

Az olyan önfoglalkoztatók, akiknek vannak alkalmazottaik, Magyarországon találhatóak meg legnagyobb arányban mind a férfiaknál, mind a nőknél.

NEMEK KÖZTI FIZETÉSI KÜLÖNBSÉGEK

Fontos említést tenni arról, hogy 2003 és 2009 között, s épp *a válság alatti években is, az OECD mérései szerint Magyarországon volt a férfiak és a nők fizetési közti különbség a legkisebb* az általuk mért országok között. Még 2010-ben is majdnem 10%-kal kisebb a mi eltérésünk, mint az OECD-országok átlaga, s ebben az évben a 3. legkisebb érték a miénk, mindössze 0,3%-ra elmaradva a legjobbtól. A bérkülönbséget az OECD a bruttó havibérek mediánjával méri. Ez a vizsgálat az 5 főnél nagyobb szervezetekre és minden gazdasági ágazatra kiterjed. (Hazánkban az OECD statisztikája szerint a férfiak és a nők fizetésének különbsége 2007-ben 3,65%, 2008-ban 2,2% és 2009-ben 3,88%, 2010-ben 6,38%, az OECD átlaga 2010-ben 16%.)⁴

Az Eurostat más módszert alkalmaz. A bruttó órabérek átlagának különbségét méri úgy, hogy egyes ágazatokat kihagy a mutató számításánál. Ha csak a mezőgazdaságot hagyja ki, akkor a nemek közti bruttó átlagos órabérrés 15,9%, ha a közigazgatás-védelem ágazatot is kihagyjuk, akkor 18% volt 2011-ben Magyarországon. A vizsgálat a 10 főnél nagyobb szervezetekre terjed ki. A mi értékünk az Unióban Hollandiához, Finnországhoz, illetve az Unión kívüli Svájcra áll a legközelebb, az uniós átlagtól 1,8%-kal nagyobb, hozzá nagyon közeli érték.

A nemzetközi adatok összehasonlításáról nemrégiben egy elemzés látott napvilágot a Századvégtől.⁵

A minimálbér a bruttó átlagkereset százalékában 2012. január 1-jén 41,7% volt, ami az utóbbi 20 évben a legmagasabb érték hazánkban. A minimálbér mindkét nem esetében ugyanannyi.

Összességében elmondható, hogy a nők foglalkoztatása területén a jelenlegi kormány nagyon nehéz örökséget kapott a 2010-es indulásakor. Mivel azonban a foglalkoztatás az egyik kiemelt kulcsterület, számos nagy horderejű intézkedést ho-

zott az elmúlt 2 évben, s ezek hatásai már 2012-ben érzékelhetővé váltak, s 2013-ban további javulást mutattak, illetve további intézkedéseket is tervezünk. Az intézkedések mellett azonban a társadalmi kommunikációt és az érintettek együttgondolkodásának fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni.

JEGYZETEK

- ¹ Pongrácz Tiborné: *A családi értékek és a demográfiai magatartás változásai*. Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 2011. www.demografia.hu/index.php/kiadvanyok/kutatasi-jelentesek
- ² *Út a munkahelyteremtő fellendülés felé*. Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. COM(2012), 173 final, Brüsszel, 2012.4.18.
- ³ *Almost a third of women and 5% of men having a young child worked part-time in 2011*. Eurostat Newsrelease, 37/2013, 7 March 2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07032013-AP/EN/3-07032013-AP-EN.PDF
- ⁴ Szalai Piroska: *A nemek közti jövedelemkülönbségek – három különböző felfogásban*. CEO Magazin, 2011/4.
- ⁵ *Férfi-női jövedelemegyenlőtlenség. Nemzetközi összehasonlítás és mérési problémák*. <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/kutatasok-elemzesek-publikaciok/nonapi-elemzesunk-a-nemek-kozotti-berkulonbsegek-teren-magyarorszagnak-unios-osszehasonlitásban-sincs-szegyenkeznivaloja>

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Szalai Piroska: *Segítsük elő a nők foglalkoztatásának bővülését!* Beszámoló, NGM, Budapest, 2012. szeptember 30. www.kormany.hu/download/b/25/b0000/jelent%C3%A9s_miniszteri%20biztos_v%C3%A9gleges.pdf
- Szalai Piroska: *NGM: Komoly gátat old fel a gyed extra*. Portfolio.hu, 2013. november 20. www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/ngm_komoly_gatat_old_fel_a_gyed_extra.192013.html
- Szalai Piroska: *20 éves csúcson a 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája 2012-ben Magyarországon*. In: *Nők a nemzetgazdaságban – Látható és láthatatlan munka*. ERGO, Budapest, 2013.
- Új baby boom. A középosztály gyermekvállalási forradalma*. Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2012. www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/mivel-lehetne-a-kivant-tervezett-gyermekek-megszuleteset-elosegiteni

Szemereyné Pataki Klaudia

Kecskemét ipari központtá fejlődésének mérföldkövei

Kecskemét – The Milestones of Becoming an Industrial Centre



Összefoglalás

Magyarország kormánya Kecskemétet és térségét 2012 augusztusában kiemelt járműipari központtá nyilvánította. A város szerepe folyamatosan erősödik hazánk gazdasági szerkezetében, mely jelentős növekedési lehetőségeket és egyben kihívásokat jelent. Az elmúlt évek történései, fejlesztései azt igazolják, hogy gazdasági szempontból Kecskemét biztos talajt jelent a már működő vagy új beruházást eszközlő vállalkozások számára.

A tanulmány célja Kecskemét karakterváltásának elemzése a Daimler-konzern első közép-európai bővítésének tükrében. A kecskeméti modellt, a város megújult gazdaságpolitikáját három különálló tanulmányban szándékozom bemutatni. Jelen írás a kezdeti lépések elemzésével foglalkozik; a város gazdasági berendezkedésének változásaival, a vonzó vállalkozási környezet fejlesztésével, majd az ezen tendencia visszaigazolásként megjelent ipari nagyberuházással. A Mercedes-Benz-gyár létrejöttét meghatározó mérföldkövek elemzésének

SZEMEREYNÉ PATAKI KLAUDIA alpolgármester, Kecskemét Megyei Jogú Város, országgyűlési képviselő (szemereyne@kecskemet.hu).

középpontjában az a filozófia áll, amely a közös nevezőt, a szövetség alapját jelenti.

Summary

In August 2012 Kecskemét and its region was officially declared Vehicle Industrial Centre of National Significance. The role of the city in the country's economic structure is constantly strengthening, which brings about significant prospects for growth and, at the same time, challenges. Events and developments of recent years confirm that Kecskemét, from an economic point of view, constitutes a stable basis for operating businesses or expanding enterprises.

The study aims at analysing changes in the character of Kecskemét in the light of Daimler Group's first Central European expansion. I intend to introduce the model, the renewed economic policy of the city in three separate studies. This review analyses the initial steps; changes in the city's economic structure, the development of an attractive economic environment, then the major industrial investment that has emerged as an approval of this tendency. In the centre of this paper dealing with the milestones of Mercedes-Benz Plant's establishment is the philosophy, which signifies the common denominator, the root of the union.

Hírös város Kecskemét – ez ma már több, mint Petőfi Sándor jól eltalált „szlogenje”. 2014-ben munkahelyekben, új gyáregységekben, a magyar gazdasági növekedésben mérhető tény.

Kecskemét csillagának gyors emelkedését a Daimler megjelenésétől szokás számítani. Való igaz, hogy a nagyberuházás lökést adott térségünknek. Több ezer új munkahelyet teremtett, csökkentve a munkanélküliséget, megnyitotta a fejlődés lehetőségét a magyar kis- és középvállalkozások előtt, és új impulzusokat adott a jövő generációk képzésének.

A konszern első közép-európai beruházása azonban nem valaminek a kezdete, hanem egy Kecskeméten elkezdett munka mérföldköve. A Mercedes az egyik, igaz, legkarakteresebb bizonyítéka annak, hogy jó utat választottunk, amikor 8 évvel ezelőtt gyökeresen megújítottuk városunk gazdasági berendezkedését.

Kecskemét gazdasági megújítása most is zajló folyamat. Egy „gördülő” témát elemezni mindig kihívás. Megkönnyíti azonban a helyzetemet,

hogy a cselekménysorokból összeálló új gazdaságpolitikánk szakaszolható. Éppen ezért több részre bontom a kecskeméti modell elemzését, és három külön tanulmányban fogom bemutatni.

Az első és mindennek az alapját jelentő építkezési szakaszt már lezár-

tuk. Mégpedig eredményesen.

**Kecskemét nem ismer
lehetetlent – ez városunk
filozófiája...**

Első tanulmányomban tehát a kezdetekre, Kecskemét megújítására koncentrálok. Két részre bontom ezt a szakaszt is. Az egyik középpontjában a városgazdálkodás új alapokra helyezése, a

város és régiója vonzó termelési központtá alakításának folyamata áll. A másodikban pedig a teljesítményünk elismerésének is beillő ipari beruházásokkal – középpontjukban a Mercedes-beruházással – foglalkozom.

Mindenekelőtt azonban ki kell térnem egy alapfogalomra, amely megvilágítja azt, miért is találtunk egymásra a világ legnagyobb autóipari konszernjével.

A KÖZÖS NEVEZŐ: A FILOZÓFIA

A ma embere racionális, a számoknak és a számokban hisz. Amikor dönt, akkor számoktól hemzseggő elemzések alapján teszi. A válság még inkább felerősítette ezt a trendet. Egyúttal azonban elzárta, vagy legalábbis elrejtette azt a kaput, ami egy növekedési korszakba vezetne minket. Magyarország, és azon belül Kecskemét ennek a racionalitásnak a veszélyét felismerte, egyúttal ki is szakította magát belőle. Ez nem jelenti azt, hogy egy irracionális pályára léptünk. Nem. A számok csak kiindulópontok lettek, de fölébük egy olyan gondolkodásmódot választottunk, és annak révén egy olyan környezetet teremtettünk, amely túlmutat a racionalitáson, előretekint. Víziót készítettünk, amit egy koncepcióval tettünk elérhetővé. A vízió és a koncepció összetartó ereje egy filozófia lett. Kecskemét ma egy filozófia mentén építi magát. És eddigi eredményeink azt bizonyítják, hogy ez a filozófia sikeres.

„*Sem magasság, sem mélység nem rettent!*” Kecskemét nem ismer lehetetlent – ez városunk filozófiája, ami kinyitotta előttünk a világot, és szövetségeseket adott nekünk. Legnagyobb szövetségésünk a racionalitást és a víziót ötvöző német járműipar csillaga lett.

„*A legjobbat, vagy semmit!*” – ez a filozófia jelenik meg a Mercedes minden porcikájában. A konzern minden döntését a Mercedes-filozófián keresztül érthetjük meg, amely világszerte több százezer embert motivál, és hangolja össze munkájukat. Egy világméretű gondolkodásmód, amely ott van minden döntésükben és autójukban, bárhol is élünk a Földön.

Kecskemét azért vált a Mercedes közép-európai otthonává és szövetségesevé, mert filozófiáink passzolnak egymáshoz. Ez az, ami hosszú távú szövetségessé tesz minket. A szövetség megteremtése és fenntartása rengeteg munkával járt és jár.

KELL EGY VÁROS

Magyarországnak az utóbbi években sikerült kiverekednie magát egy rossz pszichózisból. A 2008-ban hozzánk is betörő gazdasági válság, a megszűnő munkahelyek, az elszabadult infláció és egy sor, már a mindennapi megélhetést megnehezítő – extrém esetekben ellehetetlenítő – tényező miatt tartósan pesszimista közgondolkodás hatalmasodott el, és ez megakadályozta, hogy legyen egy jövőképünk, ami segít kilábalni a recesszióból. A válság tulajdonképpen blokkolta hazánkat abban, hogy megálmodjon egy víziót, és elkészítse hozzá azt a koncepciót, ami mentén haladva kihúztuk volna magunkat a gazdasági és társadalmi apátiából. A 2010-ig elhúzódó kormányzati bénultság viszont nem tudta teljesen „lefagyasztani” az országot. Ez volt Kecskemét nagy szerencséje.

A kilátástalanság és koncepciótlanság veszélyeit mi teljesen világosan láttuk. Már a válság előtt. Ezért már 2006-ban megalkottuk az összefogás filozófiáját, aminek két erős lábát is kifaragtuk, a víziót és az ahhoz ezer szállal kötődő, a megvalósítás menetrendjét lefűző koncepciót. Minden döntésünket erre a világos, érthető és nyitott rendszerre fűztük és fűzzük fel ma is. Tudtuk, hogy akkor lehet a jeles múlt után sikeres jövőnk, ha nem egyedül vágunk bele a munkába, hanem szövetkezünk mindenkivel, aki Kecskeméten él, dolgozik, vállalkozik és befektet. Kecskemét sikerének és erejének legfontosabb forrása az az összefogás, amelyet a régióban élők, a város és a vállalkozások kötöttek egymással. Ez a nyertes–nyertes–nyertes szövetség egy rendszerré összeállva stabilitást biztosít városunknak, egyúttal sikeressé teszi az itt otthonra lelő vállalkozásokat, és nem utolsósorban a magyar gazdaság egyik legerősebb motorjává tesz minket.

A kecskeméti összefogást négy pillér teszi stabilá. Ezek szétválaszthatatlanok, ha az egyik kiesik, akkor a modell sántítani kezd. Az első és második pillért jelentik a termelőberuházások és az általuk létrehozott biztos munkahelyek, amelyek gazdasági hasznosságukon túl megerősítik a harmadik támasztékot, a gyarapodó családokat. Mindezek együttesen nyitották meg az utat a negyedik oszlop, a kiegyensúlyozottan gazdálkodó, fejlődni és önmagát fejleszteni képes város felépítése előtt. A költségvetés kiegyensúlyozásával fegyelmezett gazdálkodásra tértünk át. Így megnyílt a lehetőség, hogy a kötelező feladatokat ellátó önkormányzati rendszerünket is racionalizáljuk. Két év alatt stabilizáltuk a várost annyira, hogy a válság csak megtépzott minket, de ledönteni már nem tudott a lábunkról.

Új gazdaságfilozófiánk már a válság előtt karakteres döntésekre sarkallt minket. Tudtuk, hogy a felemelkedéshez nem elég stabilizálni a gazdálkodásunkat, hanem a fejlesztésekre, azok forrásainak biztosítására is gondolnunk kell. Kecskemétet fel akartuk rázni, új gazdasági központtá tenni, ahol a már sikeresen működő cégek mellett újabbak lelnek otthonra. Megvizsgáltuk, mik lehetnek azok a kitörési pontok, amik megadják a kezdőlökést, egyúttal ránk irányítják a potenciális befektetők figyelmét. Rögtön kettőt is találtunk. Egyszerre éltünk egy konzervatívabb és egy nem szokványos eszközzel.

A forrásteremtés szokványosabb módja egy kötvénykibocsátás lett. Egy pénzügyi alapot teremtettünk, amelyet csak a fejlesztési beruházások finanszírozására, illetve ilyen célú pályázatok önrészbiztosítására lehetett volna felhasználni. A kötvénykibocsátás létjogosultságát végül a Mercedes-beruházás igazolta: a gyár helyszínéül szolgáló területek megvételehez szükséges forrást azonnal le tudtuk hívni, tartva a szoros ütemezésű beruházás határidőit.

A nem szokványos eszköz a vállalkozásokkal, valamint a kereskedelmi és iparkamarával folytatott egyeztetéseken mutatta meg magát. A helyi adók közül – súlyát és az általunk megcélzott kört tekintve – a legfontosabbnak az iparűzési adót találtuk. Az abból származó bevételeket alapvetően a gazdasági növekedés, a vállalkozók számának emelkedése és az infláció miatti adóalap-növekedés hatása növeli. Ha tehát csökkentjük az iparűzési adót, akkor megindulnak a beruházások, amelyek növelik az adóból befolyó összeget. A vállalkozásoknál pedig több pénz marad, amit K+F-tevékenységre, innovációra, szakképzésre, beruházás-

ra, fejlesztésre fordíthatnak, ezek indirekt módon megint csak növelik a bevételeinket. Minél több vállalkozás működik sikeresen városunkban, annál nagyobb bevételre számíthatunk – ezt a leegyszerűsített következtetést vontuk le a mélyreható elemzésekből. Ezért a „sok kicsi sokra megy” régi magyar igazságát alapul véve, a megyei jogú városok közül elsőként, 2007-ben – tehát még a válság előtt – megalkottuk a gazdaságösztönző adópolitikát, és a helyi iparüzési adó mértékének fokozatos csökkentésébe kezdtünk. A 2007 novemberében elindított négyéves csökkentési periódusban a korábbi 2 százalékról 2011-re 1,6 százalékra mérsékeljük az IPA mértékét. A koncepció nem várt gyorsasággal hozta is az eredményeket: egy év alatt nőtt a vállalkozások száma, és nőtt az adóbevételünk is, ez a trend pedig azóta is folytatódik. 2008 óta több mint 6 milliárd forintot hagytunk a vállalkozásoknál, amelyet fejlesztésre és új munkahelyek teremtésére tudtak fordítani. Kecskemét szerepe a régióban jelentős erősödésnek indult. Versenyelőnyünk valódi mértékét és értékét a Daimler döntése mutatta meg. A konzern számolt, az új, akkor még csak fejben létező gyár tervezett beindításának évére Kecskeméten 1,6 százalékos helyi iparüzési adóval kellett kalkulálni.

A döntésig azonban várt még ránk egy válsaggal terhelt időszak. 2008-ban egy, a világgazdaságban végbement tabula rasát fedeztünk fel, ami segített minket, hiszen lebontotta a nem működő rendszereket, és arra ösztönzött minket, hogy új utakat keressünk. A kecskeméti filozófiának kedvezett ez a helyzet. Mert mi a lehetőséget láttuk meg benne. Az új Kecskemét felépítésének felgyorsítását. Lehetőséget, hogy megkeressük és megerősítsük azokat a kitörési pontokat, amelyek aztán növekedési pályára állítják, és ott is tartják városunkat és térségét. Nem ijedtünk meg a saját árnyékunktól, átléptük, és mindenkit megelőzve, belevágtunk egy új sikertörténet megírásába. Ebben lett partnerünk és szövetségeseink a Mercedes.

A JÁRMŰIPAR VÁLSÁGA

A válság kirobbanásakor a pénzügyi szektor után rögtön minden szem az autóiparra szegeződött. A gazdasági teljesítményt ugyanis alapvetően befolyásolta a több millió embert foglalkoztató, az addig milliárd eurós profitabilitással működő ágazat helyzete, illetve elképzelései, hogy hogyan kezeli majd a recessziót. Kiemelt figyelem irányult Németországra,

és nemcsak azért, mert gazdasága legerősebb lábát a járműipar adta az-
zal, hogy 745 ezer munkavállalót foglalkoztatott, és összforgalma majd
300 milliárd euróra rúgott. A jövőt jelentő kutatás-fejlesztésre fordított
összeg negyedét – 18 milliárd euró – az autógyárak költötték el, joggal
várták tehát a piacon, hogy ez lesz az az ágazat, amelyik a leggyorsabban
kilábal a recesszióból, magával húzva az egész gazdaságot.

2008 azonban nem sok jóval kecsegtetett. A negatív piaci hangulat
miatt a potenciális vásárlók kivártak, elhalasztották az új autó megvá-
sárlását, figyelmük pedig a kisebb fogyasztással – tehát energia- és pénz-
megtakarítással – járó alternatív meghajtású autók felé fordult. Az előző
évhez képest 27 százalékkal csökkent is a forgalomba helyezett új autók
száma. A visszaesés, mint egy hullám, lassan végighaladt a rendszeren,
a beszállítók forgalma például 60 százalékkal esett vissza, ami csak Né-
metországban 22 beszállítót tett fizetéképtelenné. A tét nem volt kicsi,
a járműiparhoz kapcsolódó beszállítói rendszerben 32 ezren dolgoztak,
az általuk generált összforgalom pedig 2007-ben elérte a 4,5 milliárd
eurót. 2009-ben európai szinten is jelentős visszaesést könyvelhettek el,
operatív eredményük a 2007-es 4,3 százalékról 1,5 százalékra zuhant.
Elszaladtak a nyersanyagárak, az alapanyagoknak számító alumíniumé
például 112 százalékkal drágult már a válságot megelőző 5 évben is.
A megrekedő és visszaeső értékesítések miatt a finanszírozási problé-
mák is megjelentek az ágazatban, az egyik legkockázatosabb befektetési
területté téve azt. Mivel az egész szektorra, a finanszírozó bankoktól a
beszállítókon át a vevőig, a kivárás volt a jellemző, majdnem 100 ezer
munkahely került veszélybe.

A világon több millió embert foglalkoztató szektor olyan patinás sze-
replőinek, mint a Daimler, minden lépését, döntését az átlagosnál is na-
gyobb figyelem kísérte. A recesszió első két évében tetőzött a járműipar
visszaesése: zuhant az új kocsik értékesítése, üzemek álltak kihasználat-
lanul, dolgozók ezreit küldték el, a Daimler eladásai sem úgy alakultak,
ahogy azt tervezte. A német média a vészharangot kongatva már arról
cikkezett, hogy a gazdasági válság miatt bevezetett „költségfegyelemlél”
többre lesz szüksége a konszernnek ahhoz, hogy kimásszon abból a gö-
dörből, amibe a tengerentúlról indult pénzügyi összeomlás lökte. Külső
szemlélők is úgy vélekedtek, hogy a cégcsoport nem most fog belevágni
az expanzióba, helyette a válságkezelésre és a költséghatékonyság növe-
lésére fog koncentrálni, ami a konzervatív közgazdasági gondolkodás

szerint kizárta az új munkahelyekkel járó beruházásokat. A válságpszichózis aratott az iparági elemzők között, leszűkítve figyelmüket a napi, heti kihívások és problémák boncolgatására. A járműiparra irányuló figyelem korlátozódott, kialakítva egy pesszimista képet.

A szelektív figyelem egyben lehetőséget jelentett a szektornak, hogy a már régebb óta tervezett merész, de jövőbeli sikereit megalapozó döntését meghozza: átlépni egy új korszakba. A sűrűn készülő scenáriók a már bejártatott nyugat-európai és észak-amerikai gyárak termelését vizsgálva 2012-ig stagnálást jósoltak. Ezzel párhuzamosan azonban egy eddig kevésbé központi régióra irányították a döntéshozók figyelmét. A Bécsi Műszaki Egyetem és a Fraunhofer Intézet közös tanulmánya Kelet-Közép-Európát vette górcső alá, és arra jutott, hogy itt dohog az a motor, amely dinamizálhatja az ágazatot. Az elemzés szerint a régióban működő gyárak termelése átlagosan 30 százalékkal, összesen évi 7 millió darabra emelkedik. Az impozáns eredményesség hátterében meghúzódó okokat a következőkben látták a kutatók:

- kedvező költség szerkezet;
- Nyugat-Európa közelsége – jó logisztika és infrastruktúra;
- egy új kategória, a kompakt modellek gyártási központja;
- kedvezőbb értékesítési adatok – főleg Oroszországban;
- a TOP 100 alkatrészgyártó már jelen van a régióban 400 gyártóüzemmel;
- a politikai vezetés kezdte felismerni a szektorban rejlő lehetőségeket.

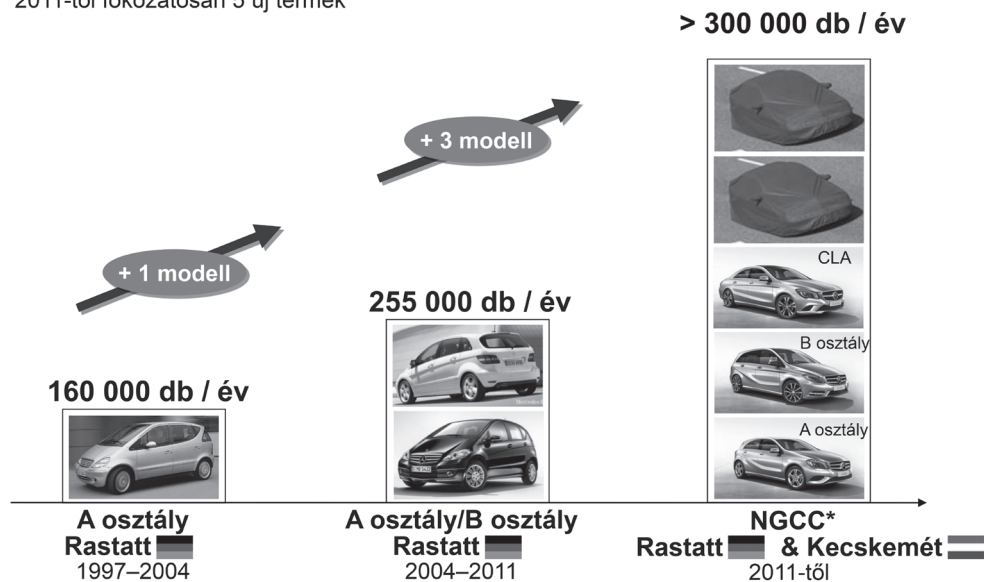
Az elemzésekből és a vállalatok meglehetősen diplomatikus kommunikációjából egy új korszak már korábban körvonalazódni kezdett. Új személyautó-kategóriáról és az annak tömeggyártását lehetővé tevő új beruházásokról beszéltek a jól értesültek. A Mercedes végül egyedülálló filozófiájára építkezve, 2008-ban megnyitotta a kaput az új korszak előtt. A konzern vezetősége már a recesszió elharapódzása előtt döntött arról, hogy új kategóriát hoz létre a válság alatt is keresett, jól fogyó A és B osztályra építve. Ez a kompakt kategória, amely mára a szerencsecsillaga lett. A vízió többről szólt, mint a már eddig piacon lévő két modell

**...Kelet-Közép-Európát vette
górcső alá, és arra jutott,
hogy itt dohog az a motor,
amely dinamizálhatja
az ágazatot.**

frissítéséről. A kompakt kategóriában az eddigi kettő mellé még újabb három modellt kellett kifejleszteni és sorozatgyártásba állítani.

1. ábra: Az új, kompakt kategória pályafutása

Offenzíva a kompakt kategóriás gépjárműszegmensben:
2011-től fokozatosan 5 új termék



* New Generation Compact Cars
PCC/K (PEW)

Forrás: MBMH Kft.

A termékkínálat tervezett szélesítése miatt elengedhetlenné vált a gyártókapacitás bővítése. A kompakt kategória szülőotthonául szolgáló rastatti üzem ugyanis csúcson pörgött, nem tudta volna befogadni a megálmodott testvérmodelleket. Az addigi trendek, és a korábban – még a válság előtt – megjelent elemzések azt vetítették előre, hogy az új gyártóbázisok valahol a Távol-Keleten vagy Dél-Amerikában nőhetnek ki a földből. Az elemzők azokra a piacokra „álmodták” meg a leendő modellesládokat. A Mercedes azonban, mint ahogy az új kategória megtervezésénél, úgy a gyártóbázis lehetséges helyszínének kiválasztásakor sem a megszokásokból indult ki. Az új világ új megoldásokat kívánt. Felértékelődtek azok a helyszínek, ahol képzett a munkaerő, fejlett a munkakultúra, nívós az oktatás, és ahonnan a potenciális piacok könnyen elérhetők.

2. ábra: Magyarország a középpontban – az európai járműipari központok



Mercedes-Benz
Kecskemét

Autógyárak elhelyezkedése az új EU-tagállamokban

| | | | + | TOTAL |
|------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------|
| AUSTRIA | 130,343 | | 22,162 | 152,505 |
| BELGIUM | 562,386 | | | 562,386 |
| CZECH REPUBLIC | 1,191,968 | 3,013 | 4,853 | 1,199,834 |
| FINLAND | 2,540 | | | 2,540 |
| FRANCE | 1,931,030 | 311,898 | 51,961 | 2,294,889 |
| GERMANY | 5,871,918 | 275,035 | 164,150 | 6,311,103 |
| HUNGARY | 200,000 | | 2,800 | 202,800 |
| ITALY | 485,606 | 270,342 | 34,400 | 790,348 |
| NETHERLANDS | 40,772 | | 32,379 | 73,151 |
| POLAND | 740,000 | 85,225 | 11,907 | 837,132 |
| PORTUGAL | 141,779 | 46,385 | 4,078 | 192,242 |
| ROMANIA | 310,243 | 24,924 | 65 | 335,232 |
| SLOVAKIA | 639,763 | | | 639,763 |
| SLOVENIA | 168,955 | 5,164 | | 174,119 |
| SPAIN | 1,819,453 | 480,316 | 53,913 | 2,353,682 |
| SWEDEN | 188,969 | | | 188,969 |
| UNITED KINGDOM | 1,343,810 | 103,014 | 17,175 | 1,463,999 |
| EUROPEAN UNION* | 15,701,685 | 1,600,542 | 395,770 | 17,697,997 |

* Double countings are deducted from the totals

Forrás: ACEA Pocket Guide, 2012

Újra megnyílt előttünk a lehetőség, hogy az élre törjünk, hogy megmutassuk, Magyarország azért járműipari központ, mert az újdonságok és újítások otthona, mert érzi és érti azt az új korszakot, amibe a járműipar belépett. Ezt a trendfordulót érezte meg mindenki előtt Kecskemét, nem sokkal utánunk pedig Magyarország is felismerte, hogy újra visszanyerhetjük éllavas pozícióinkat, ha szövetséget kötünk a szektorral. Stratégiai ágazattá nyilvánítottuk, vállaltuk, hogy erősebben összefonódunk a járműiparral, szövetséget kötünk a már itt lévő, valamint a minket még csak megfigyelő szereplőkkel, vállalatokkal, rajta tartva az ujjunkat a szektor ütőerén. Ez a szoros kapcsolat behozhatatlan előnyt jelent nekünk már most. Több tízezer munkahelyet, növekvő adóbevételeket és fenntartható gazdasági növekedést.

KECSKEMÉT CSILLAGA

2008 tavaszán az állami beruházásfejlesztő cég, az ITD Hungary egy szakértői csapattal jelent meg Kecskeméten, ipari telephelyek után kutatva. A hirtelen támadt érdeklődésnek örültünk, hiszen úgy tűnt, hogy a nem is olyan régen megkezdett átalakítás máris egy szinttel feljebb

emelte városunkat. A realitások talaján tartottuk magunkat, mivel a szakértők az érdeklődésen túl több konkrétummal nem szolgálhattak. Mi tehát „vakon” tárgyaltunk, nem ismertük sem a beruházót, sem a szektort, sem a célokat.

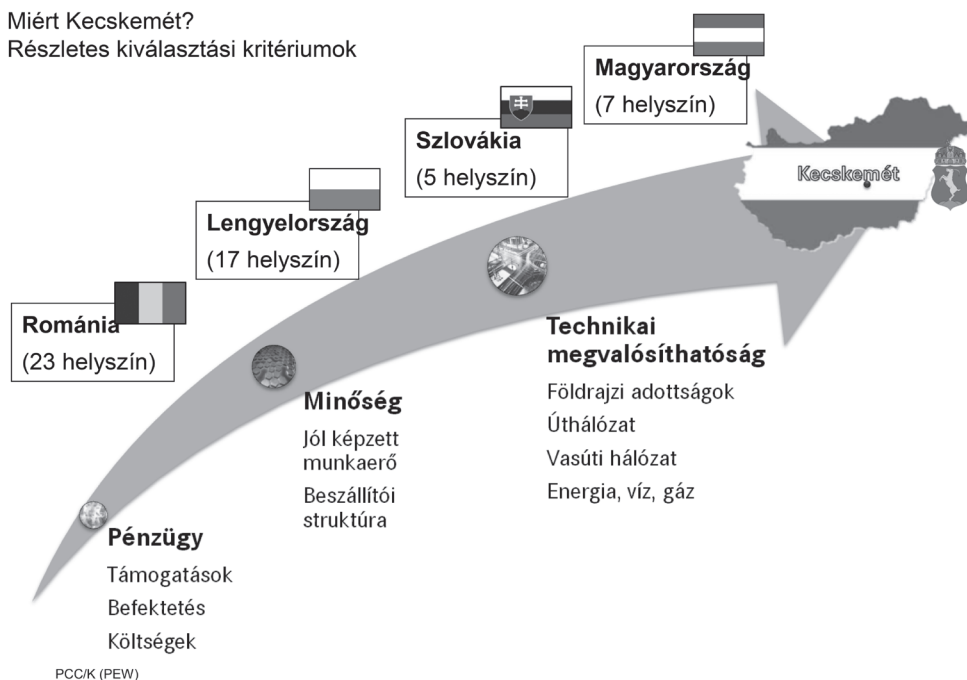
Hasonló folyamatok zajlottak – akkor még persze nem tudtuk – Romániában, Lengyelországban és az örök vetélytárs Szlovákiában. Azt azonban sejtettük, hogy valami készülődik itt Európa közepén.

Közép-Európában a válság kiélezte a nagyberuházásokért folyó versenyt. Amikor egyértelművé vált, hogy a Mercedes egy közel 1 milliárd eurós beruházásnak keresi az otthonát, akkor a régió országai, akiknek mind-mind komoly tapasztalatai voltak egy ilyen beruházás megtelepítésének a lemenedzselésében, legjobb formájukat igyekeztek hozni, ám végül a már említett előnyök miatt Magyarországra esett a választás.

3. ábra: Az érvek Magyarország mellett szóltak

Miért Kecskemét?

Részletes kiválasztási kritériumok



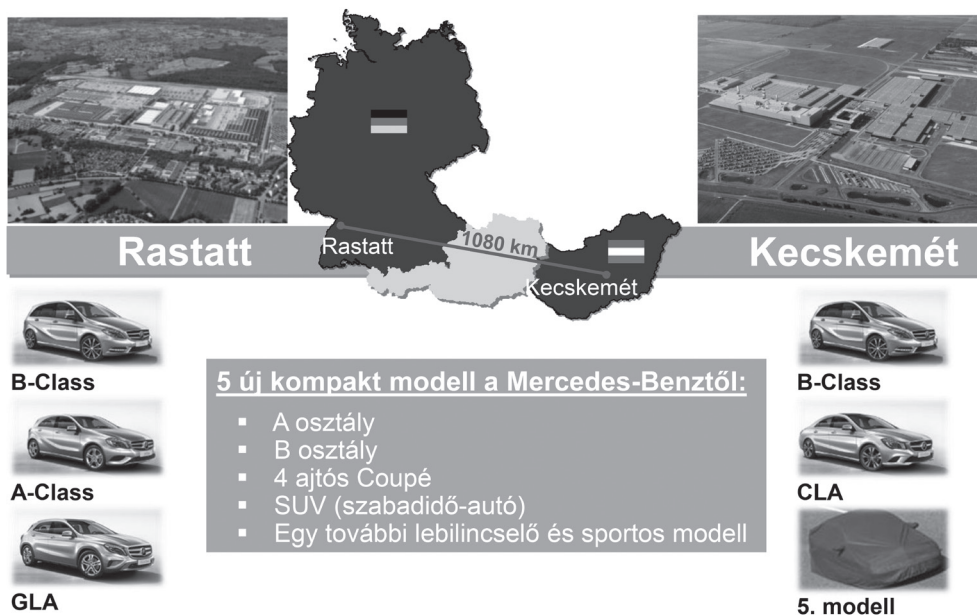
Forrás: MBMH Kft.

Kecskemét ekkor került igazán képbe, a már majd két évtizede működő szombathelyi járműipari központhoz közelebb fekvő Zalaegerszeg-

gel egyetemben. Mindkét megyeszékhely olyan gazdasági környezetet tudott felmutatni, ahol a Daimler kedvező költségek mellett állíthatta volna elő az új modelleket. Mi azonban még mindig nagyon kevés konkrétumot tudtunk. Sokáig csak „alfaprojekt” néven futott az ITDH-n belül is, mi pedig csak annyit tudtunk, hogy „egy autógyár” nevében tárgyalnak. Nagyon szigorú feltételeket támasztott a Mercedes. Egy kilométeren belül autópályának, öt kilométeren belül vasúti iparvágánynak kell lennie, és magas színvonalú információszolgáltatást követeltek.

4. ábra: Az érvek Kecskemét mellett szóltak

Kecskemét a rastatti gyárral közösen gyártja majd a Mercedes-Benz A és B osztály utódgenerációjának modelljeit



PCC/K (PEW)

Forrás: MBMH Kft.

2008. június 18-án egy németországi telefonszámot jelzett ki a mobiltelefonom. A Mercedes vezetése elegánsan, először velünk közölte a döntését: a miénk. Hazánkat, konkrétan Kecskemétet választotta a Daimler új Mercedes modelljei gyártásának otthonául, mégpedig egy-

hangú döntés alapján. A konzern vezetői közül mindenki Kecskemétre szavazott, hogy itt építsék meg a kompakt modellek új gyártóbázisát.

„Versenyképességünk növelése és a kelet-európai piaci lehetőségek kihasználása érdekében egy új gyárat kívánunk létrehozni Magyarországon. Az új kecskeméti gyár a gazdasági szempontok alapján, összes-

A Mercedes egy erős és felkészült város képét igazolta vissza nekünk...

ségében a legjobb perspektívát biztosítja. Ez a gyártóhely teljesíti a Mercedes-Benz üzemének sikeres felépítéséhez szükséges magas minőségi és mennyiségi szempontok által támasztott követelményeket” – magyarázta a döntést dr. Dieter Zetsche, a Daimler AG Igazgatótanácsának elnöke. Lássuk, hogy a döntés meghozatalakor miket vett számításba a Daimler. Az első és legfontosabb érv a szakképzett munkaerő volt. Noha a magyar bérköltségek a legmagasabbak voltak a szóba került országok között, a szakképzett és munkára azonnal kész szakemberek „kiegyenlítették” ezt a gyenge pontot. Ugyancsak mellettünk szólt központi elhelyezkedésünk, egyszerre vagyunk egy nagyobb régió és az Alföld központjában, közel az európai és helyi beszállítókhöz. Ezt részben annak köszönhetjük – ami aztán a másik, mellettünk szóló döntési pont lett –, hogy infrastrukturális helyzetünk kiváló. Az autópálya és a vasúti kapcsolat közel hozta Kecskeméthez nemcsak a fővárost, hanem a lehetséges beszállítókat is. A fejlett vasútvonal is nyomott annyit a latba, mint az M5-ös autópálya. Elvégre innen szállítják a járműveket a világ minden pontjára, ahelyett hogy kivinnék egy német logisztikai központba. Központi helyzetünkéből adódott a magas színvonalú oktatási kultúra. Kecskemét több évtizedes hagyományokkal rendelkezik a műszaki képzésben, felsőoktatásban, amelynek zászlóshajója a Kecskeméti Főiskola. Mindezek a Mercedes elemzése szerint pozitívan hatottak az életszínvonalra, ami ugyancsak nagy súllyal nyomott a latban az ide érkező, a gyár építését koordináló német szakemberek és családjuk szemében.

A Mercedes egy erős és felkészült város képét igazolta vissza nekünk, egyúttal azonban hatalmas kihívást jelentett számunkra. Otthont adni a 800 millió euróból – akkori árfolyamon számolva csaknem 197,5 milliárd forintból – felépítendő, nem egészen négy év alatt „termőképesre”

forduló gyárnak, az azt kiszolgáló beszállítóknak és az egész rendszer lelkét adó több ezer szakembernek, valamint családjuknak.

AZ OTTHONTEREMTÉS FŐBB MÉRFÖLDKÖVEI

A kronológia az a mankó, amire támaszkodva a már megtörtént eseményeket számba szoktuk venni és kiértékeljük. A Mercedes-beruházás elemzésénél azonban ezt a mankót elvetem. Egyrészt, mert egyelőre időben túl közel vagyunk a kezdetekhez, így félő lenne, hogy minden, apróbb történés is helyet kapna ebben a tanulmányban, amire sem a helyhiány, sem a lényeg megértése miatt nincsen lehetőségem. Az időrendiség helyett – de annak előnyeit megtartva – ezért inkább a már bemutatott filozófiákra támaszkodom. Kecskemét és a Mercedes filozófiájának metszeteiből megkapjuk azokat a pontokat, amelyek a beruházás eddigi mérföldkövei. Még most is egy folyamatban vagyunk benne, a Mercedes-Benz-gyár még nem a múlt, hanem a jelen és a jövő része. Az üzemben eddig ugyan több mint 100 000 kompakt kategóriás autót gyártottak, és már több mint 3000 embernek és családjuknak ad biztos megélhetést a gyár, de még a lenyűgöző eredmények ellenére sem dőlhetünk hátra. Mindig is az volt a célunk, hogy a Mercedest minél jobban beágyazzuk Kecskemét életébe. A célhoz vezető út eddigi mérföldkövei a következők:

- a gyár megépítéséhez szükséges feltételek megteremtése;
- a Mercedes beágyazása a Kecskemét-központú gazdasági erőterbe;
- a Mercedes és a kecskeméti oktatási rendszer összekapcsolása;
- stratégiai együttműködés a Mercedesszel.

A fenti négy mérföldkőre épül ez a fejezet. A mérföldköveket Kecskemét szemszögéből fogom megvizsgálni. Így bár nagyon fontos eleme volt a beruházásnak, de nem fogok kitérni az állami támogatásra, amit a kormányzat ígért oda a Mercedesnek, és amit a folyósítás előtt még az Európai Bizottságnak is jóvá kellett hagynia. Ez 2008. július 16-án meg is történt, így Magyarország 111,5 millió eurós (közel 30 milliárd forint) támogatást adhatott a Mercedes-Benz Automotive Hungary Kft. részére. Szakértők már akkor úgy számoltak, ennek az összegnek a többszöröse jön vissza pár év alatt, mivel a befektetés a bruttó hazai termék egy-másfél százalékos növekedésével járt. Kecskemétről a látványos számok jelentette csábítás ellenére sem fogok kilépni, mert a

Mercedes az első pillanattól fogva itt van köztünk, a munka dandárját itt kell elvégeznünk.

A gyár megépítéséhez szükséges feltételek megteremtése

A Daimler döntése után szinte azonnal meg kellett teremteni a fizikai feltételeit egy zöldmezős beruházásnak. Közel 450 hektárnyi terület vásárlását irányozta elő a konzern, ahol minél előbb neki akart kezdeni az építkezésnek. Térben nem volt hiány, időből viszont annál kevesebb volt. A beruházás németesen pontos menetrendje nem engedte a legkisebb csúszásokat sem, az üzemnek a kitűzött 2012. márciusi határidőre már sorozatban kellett gyártania a kompakt kategóriás Mercedeseket. A város gyorsan lépett, és egyszerre több döntéssel megadtuk a beruházásnak a kezdőlökést. A területrendezési terv módosításaival megkezdtuk az építésre kiszemelt terület kialakítását. Rögtön találkoztunk azonban egy új kihívással, amit az épített környezet védelméről szóló törvényben foglaltak jelentettek. A jogszabály szerint a 20 ezernél több lakóval rendelkező településeket egy 200 méter széles, beépítésre nem szánt védőövezetnek kellett körülvennie. A tervezett Mercedes-gyárral ez a védőövezet kitolódott, és érintette Városföld területeit. Településeink megértették, hogy egy ilyen helyzet nem akadályozhatja a régióban élőknek több ezer új munkahelyet adó beruházást. Ezért az önkormányzati törvényben foglalt lehetőséggel élve megállapodtunk a szükséges területek átadás-átvételéről. Mivel nem egyoldalú együttműködésről volt szó, később Kecskemét viszonzta a szívességet, megépítettük a Városföldre vezető kerékpárutat.

Közben a város jegyzőjével együtt kiemelt figyelmet szenteltünk az engedélyezési eljárásoknak is, közvetítő, koordináló központként adtunk lendületet az államigazgatásnak és az engedélyező hatóságoknak, ami a Mercedes elismerését is kiváltotta. A lendületes és hatékony együttműködésen alapuló munkát az sem akadályozhatta, hogy a gyár leendő otthonául szolgáló földterület megszerzését bonyolította egy jogvita. Bár két, akkor kormánypárti beállítottságú médium „tényfeltáró” cikkekben igyekezett összekuszálni a szálakat, nem járhattak sikerrel, mert Kecskemét polgármestere, Zombor Gábor rögtön eloszlatozott minden spekulációt. Lássuk a tényeket, melyeket politikai okokból igyekeztek elferdíteni bizonyos erők. Kecskemét a Daimler által kiválasztott 450 hektáros

mezőgazdasági földterület több mint 160 tulajdonosával azért tárgyalt, mert a német beruházó – a már említett időfaktor miatt – egyben akarta megvásárolni a területet úgy, hogy az már iparterületté legyen minősítve. A területet végül úgy tudta a város megvásárolni a Mercedes-beruházás bejelentése után, hogy 2008. szeptemberi ülésén a közgyűlés rendelt módosítással elővásárlási jogot alapított az ingatlanokra. A korábban kibocsátott kötvényforrás biztos pénzügyi háttérrel adott városunknak, anélkül hogy veszélyeztette volna a város működését. Ez volt a leggyorsabb és leghatékonyabb út, főleg hogy a vonatkozó jogszabályok szerint az önkormányzat nem tudta volna kisajátítani a területeket. A jogi csúrés-csavarás során nem várt méretű társadalmi és politikai egység alakult ki. A földterületek tulajdonosai többször is kijelentették, hogy sem Kecskemét önkormányzatával, sem a beruházó Daimler AG magyarországi leányvállalatával nincsen semmilyen vitájuk, és mindenben támogatják a beruházást. A város jó hírnevének megvédése érdekében a kecskeméti önkormányzat képviselő-testületének tagjai pártpolitikai hovatarozástól függetlenül összefogtak az épülő Mercedes-Benz-gyár lejárató kampányában részt vevőkkel szemben. A kecskeméti összefogás sikerrel vívta meg az első harcát, így építésre előkészítve – ipari területté átminősítve – tudtuk 2009 februárjában eladni a Mercedesnek a hatalmas területet.

Még annak az évnek a nyarán – terv szerint –, amint lehetett, felvonultak a gépek, és megindult a beruházás első látványos fázisa, az építkezés. Ekkor viszont egy újabb, nem várt nehézségbe ütköztünk. A zöldmezős beruházás helyszínén a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal régészei megkezdték a kötelező régészeti feltárást, melynek során egy szarmata-hun kori, valamint egy Árpád-kori település nyomaira bukkantak. A leletnek egészen addig örült mindenki, amíg ki nem derült, hogy a régészeti feltárást cserébe az Örökségvédelmi Hivatal egy közel 3 milliárd(!) forintos számlát nyújtott be. A korábbi kormány felhatalmazta ugyanis az Örökségvédelmi Hivatalt, hogy a saját protokollja szerint, maga árazza be a szolgáltatásait. Egyszerre két problémát oldottunk meg. Független nemzetközi szakértői véleményekkel sikerült a számlán szereplő tételeket piaci áron feltüntetni, ami a beruházó számára is kifizethetővé vált, valamint sikerült a monopóliumhelyzetből adódó kellemetlenségeket a Nemzetgazdasági Minisztérium segítségével új kormányhatározatban szabályozni.

Majd egy évvel az építkezés megkezdése után az egykori kukoricás helyén, 30 hektáron már egy autóváros emelkedett ki a földből. Közel 35 ezer tonna – a Mercedes szerint majd 5 Eiffel-torony megépítéséhez elegendő – acélt, 160 ezer köbméter betont használt fel, 260 kilométernyi kábelt fektetett le az az 1600 ember, akik az építési területen azért dolgoztak, hogy tartani lehessen a beruházás ütemtervét. Az első szerkezetkész épületbe – a későbbi fényezőüzembe – már 2009 szeptemberében megérkeztek a gépsorok, októbertől pedig a többi egységet is fokozatosan vette birtokba a konzern.

A magyar leleményesség is megjelent az építkezéssel párhuzamosan. Egy kecskeméti vállalkozónak szemet szúrt, hogy a nyári nagy melegben jól jön a hűsítő az építkezésen dolgozóknak. Ezért – szigorúan figyelve a környezettudatosságra – egy elektromos golfautóval szállította ki és árulta a fagylaltot, nagy népszerűsége és haszonra szert téve ezzel.

Az építés láthatatlan, viszont kritikus sikertényezője volt a leendő gyár étellel való megtöltése. A szirénhangok azt jósolták, hogy komoly nehézségeket okoz majd kellő számú, megfelelő végzettséggel rendelkező dolgozót találni, ám ezen a téren is tartottuk a lépést a Mercedesszel. Folyamatosan bővült a létszám, pedig szigorú kritériumoknak kellett megfelelni. Az egész napos, a számítógépes intelligenciatesztől kezdve a matematikai, műszaki készségek mérésén keresztül a verbális kommunikációig a jelöltek szinte valamennyi adottságát feltérképező, átfogó felmérésen megfelelt szakembereket aztán a kecskeméti oktatóközpontban, valamint németországi Mercedes-Benz-gyárakban oktatták és készítették fel az üzem beindítására és a folyamatos termelés menedzselésére. A magyar alkalmazottak kezdetben német irányítás alatt dolgoztak, ám a konzern úgy tervezi, hogy idővel egyre több teret ad a helyi szakembereknek.

A leendő alkalmazottak toborzása mellett komoly feladatot jelent a megfelelő minőséget garantáló beszállítói kör kiépítése is. A Mercedes ezen a területen is komoly terepet nyitott a magyar cégek előtt. Már a gyár építési munkálatai során a megbízások több mint nyolcvan százalékát magyar cégek nyerték el. Talán ennél is fontosabb volt, hogy a gépkocsigyártáshoz szükséges alapanyagok, alkatrészek beszállítói hálózatában is magyar cégeknek álljon a zászló. Ez még ma is egy hatalmas kihívás, hiszen nagyon komoly elvárásokat támaszt a konzern.

„Semmit sem bízunk a véletlenre, a legapróbb részletekig tökéletes-ségre törekszünk. Célunk, hogy csúcsmínőségű kecskeméti Mercedes-Benz gépkocsikat kínálhassunk vevőinknek” – vallja Frank Klein, a gyár igazgatója.

5. ábra: Beszállítói rendszerek Magyarországon



Forrás: NIH, 2012.

A leendő beszállítóknak kifogástalan minőséget kell produkálnia olcsón és lehetőleg azonnal. A minőségi követelmények miatt pedig elengedhetetlen a folyamatos technológia- és termékfejlesztés. A Daimler külön a maga számára auditáltja a beszállítóit, nem elegendő az, hogy a vállalkozás egy másik autógyártónak már megfelelt. Cserébe viszont tartós, jelentős és biztos bevételre számíthatnak a beszállítók. A gyár indulásáig 25 magyarországi telephellyel rendelkező, tehát hazánkban munkahelyeket teremtő vállalkozásnak sikerült megugrania ezt a mércét.

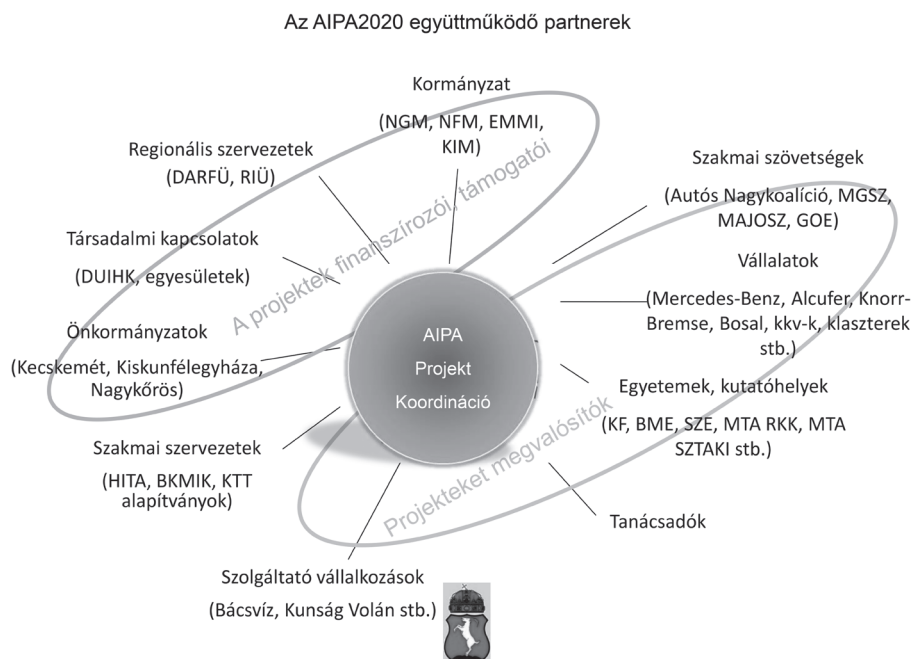
A fentiek tükrében korántsem volt tehát üres frázis a Mercedestől, hogy 2010 végére kulcsrakész lesz az üzem. 2011 januárjában a Mercedes-csilag felkerült a gyár tetejére, és 1000 munkatárssal beindult a tesztüzem.

A járműipar beágyazása a Kecskemét-központú gazdasági erőterbe

Egy sikeres város a szövetségekre épít. Összefog az emberekkel, és összefog a vállalkozásokkal, így hozva ki a legtöbbet a lehetőségeiből. Kecskemét annak érdekében építette ki az összefogást, hogy az autó- és gépipar 10-20 év múlva is meghatározó szereplője legyen a térségnek, Magyarország egyik gazdasági központjává téve azt.

A Mercedes-beruházáshoz kapcsolódó fejlesztések, beruházások összehangolása és az ezen túlmutató ipar- és gazdaságfejlesztési törekvések koordinációja érdekében jött létre a gépjárműiparhoz kötődő, de a térség fejlesztését is kiemelten kezelendő Alföldi Iparfejlesztési Non-profit Közhasznú Kft. (AIPA Kft.). A megyében és Kecskeméten meghatározó súllyal rendelkező szervezetek – kamara, vállalkozók szövetsége, önkormányzat – vezetőit (részben sikeres vállalatvezetőket) nem kellett sokáig győzködni, hogy belássák, proaktivitás híján – más gyárberuházásokhoz hasonlóan – a történelem ismétli önmagát, ezért szükség van egy ernyőszervezet létrehozására, amelyik menedzseli a Mercedes-gyár melletti fejlesztések átfogó integrálását.

6. ábra: Az AIPA rendszere



Az AIPA-hoz így megfelelő politikai és gazdasági súllyal és szignifikáns lokális befolyással rendelkező intézmények és személyek adták a nevüket, ami minimálisan is szükséges volt ahhoz, hogy kinyíljanak az ajtók, pozitív legyen a fogadtatás; de legalább a bizalom meglegyen. Ezek voltak az alapfeltételei annak, hogy a közös munka elkezdődhessen.

Az AIPA-t az alábbi intézmények alapították:

- Kecskeméti Kreatív Tudásközpont Közalapítvány
azaz Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata (KMJV)
- Kecskeméti Főiskola (KF)
- Civil egyesületek, szervezetek
azaz Bács-Kiskun Megyei Kereskedelmi és Iparkamara (KIK)
azaz Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége Bács-Kiskun Megyei Szervezete (BKI)
azaz Bács-Kiskun Megyei Vállalkozásfejlesztési Alapítvány (VFA)

Az AIPA alapos elemzést végzett, portfóliót összeállítva azokból a projektekből, amelyekbe bele kell vágnunk, hogy a kívánt célt elérjük.

7. ábra: A projektportfólió felépítése

| | Fizikai környezet | Társadalmi környezet | Logisztika | PR |
|----------------------------------|--|--|---|---|
| Infrastruktúra | <ul style="list-style-type: none"> •Közművek (utak, víz, szennyvíz, hő, villamos energia), vasúti szárnyvonal •Beszállítói forgalom modellezése •Iparvágyány fejlesztés •Parlagfű mentesítés | <ul style="list-style-type: none"> •Több nyelvű és nemzetiségi oktatási létesítmények, • „egyablakos” ügyintéző központ •Német és egyéb nyelvű hitélet | <ul style="list-style-type: none"> •Beszállítókat tömörítő ipari park, •Vasúti logisztikai központ, •Innovációs központ, inkubátorház | <ul style="list-style-type: none"> •Kulturális létesítmények (bölcsoede, óvoda, ált. iskola, hitéleti létesítmények, német nemzetiségi közösségi házak) |
| Humán erőforrás | <ul style="list-style-type: none"> •KeFo Gépjármű Tanszék létrehozása •Egységes járműmérnöki szakirányokra irányuló tananyagfejlesztés (BME/KEFO/GYÖR) • KeFo GJT infrastruktúrájának kialakítása | <ul style="list-style-type: none"> •FSZ, főiskolai (BSc) és egyetemi (MSc) szintű képzés, •Egészségügyi ellátás összehangolása, rehabilitációs és munkaegészségügyi szolgáltatások fejlesztése •Szakképzés és szakmunkásképzés összehangolása a felsőoktatással | <ul style="list-style-type: none"> •Munkaerő mobilitásának biztosítása, • Közösségi közlekedés fejlesztése •Rugalmas munkaerő szállítás | <ul style="list-style-type: none"> •MTMI képzések népszerűsítése, toborzás, munkaerő megtartása, természetbeni juttatások •Önkormányzati roadshow |
| Kutatás-fejlesztés és innováció | <ul style="list-style-type: none"> •Alternatív energiatermelési módok kutatása, anyag- és energiatakarékos, környezetbarát technológiák •Akkreditált Gépjármű laborok •Járműteszt pálya | <ul style="list-style-type: none"> •Társadalmi-demográfiai helyzetkép felmérése, •szociológiai stratégiai terv, •inverz „agyelszívás”-i program | <ul style="list-style-type: none"> •Tudás- és technológia-transzfer, • K+F kiszervezés, •Tesztlétesítmények, kompetencia-központok kialakítása | <ul style="list-style-type: none"> •Tudományos eredmények disszeminációja |
| Beszerezés, szállítói rendszerek | <ul style="list-style-type: none"> •Újrahasznosítás, hulladék-gazdálkodás •Beszállítói kompetencia-központ | <ul style="list-style-type: none"> •Beszállítói kompetencia-központ •A potenciális szállítók felmérése és helyzetbe hozása | <ul style="list-style-type: none"> •Szolgáltatás-kiszervezés, szerviz-infrastruktúra •Adatbank létrehozása | <ul style="list-style-type: none"> •Gazdaságfejlesztési mintaprojekt, • Tökevonás kommunikációja |

Ennek a portfóliónak a mentén dolgozik most is az AIPA, és segíti elő a jármű- és gépipar beágyazódását a régió gazdasági rendszerébe.

A Mercedes és a kecskeméti oktatási rendszer összekapcsolása

A Mercedes-beruházás – hasonlóan más, ekkora volumenű befektetésekhez – évtizedekre szól. A jelen kihívásai mellett ezért a jövőre is gondolnunk kell, meg kell teremtenünk azt a feltételrendszert, amely Kecskemétet valódi otthonná teszi, ahol tervezni lehet. A Mercedes megjelenésével a régió kiemelt járműipari központtá vált, ahol hirtelen megemelkedett a jól képzett szakemberek iránti kereslet. Ami várhatóan tartósan magas szinten marad, így elemi érdekünk lett, hogy az eddigi tudásunkra és lehetőségeinkre alapozva kialakítsuk azt az oktatási rendszert, amely hosszú távon képes szakképzett munkaerőt adni a járműiparnak, egyszerre növelve a szektor és a régió versenyképességét.

A német tapasztalatok felhasználásával ezért sikra szálltunk a duális szakképzés magyarországi bevezetése mellett. A lobbizáson túl – ami csak 2010 után vezetett eredményre – helyben megkezdtük az új, hatékony oktatási rendszer kiépítését. A Mercedes a Kecskeméti Főiskola Gépipari és Automatizálási Műszaki Főiskolai Karával együttműködve, a hazai viszonyokhoz illeszkedő, duális rendszerű képzést dolgozott ki, melynek célja, hogy maximálisan megfeleljen a járműipari elvárásoknak. Az új korszakba lépő szektor akkora szakemberfelszívó hatást fejt ki, amit a korábbi képzési-oktatási rendszer már nem tudott kielégíteni. A duális szakképzés lényege, hogy az elméleti képzés mellett legalább olyan fontos szerepet kap a gyakorlat. A szakiskolák az új rendszerben komoly támaszt kaptak az olyan nagyvállalatoktól, mint a Mercedes. Magyarországon elsőként vezette be a Mercedes-Benz, együttműködve a Kecskeméti Műszaki Szakképző Iskolával és az iparkamarával, a német mintájú duális szakképzést. 2010 végén megkezdődött a szakmafejlesztés. 2011-ben indult először a hároméves szakképzés, melynek keretében a tanulók már a Mercedesnél töltik gyakorlati idejüket. A szakiskola ezenfelül két vadonatúj, minden extrával felszerelt Mercedes-Benz B-osztályú személyautót is kapott a gyakorlati képzés színvonalának emelésére. A gáláns felajánlásnak köszönhetően a diákok már a legkorszerűbb autókön sajátíthatják el a szakma tudnivalóit. A diákok így már idejekorán nemcsak versenyképes tudást szerezhetnek, hanem karrierképük és munkahelyük is lesz, ami nagyban megkönnyíti az életkezdést és a családalapítást.

A városunkban megkezdett munka nem maradt eredménytelen, a

kormány, megértve az új oktatási struktúrában rejlő lehetőségeket, lépett, és megalkotta az új szakképzési törvényt. Hazánk a régióban elsőként érezte meg, majd ismerte fel, hogy a duális szakképzés több, mint egy német oktatási rendszer, a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés egyik nagyon erős lába. Mert a felnövekvő generációknak olyan versenyképes tudást ad, mellyel nem pusztán megélhetésük, hanem karrierjük is lesz, így stabilizálva a gazdasági növekedést. A duális szakképzés megerősítette Magyarországot vezető helyét a megújuló járműiparban.

A szakképzés csak az egyik, igaz, nagyon fontos, az oktatási rendszerben véghezvitt modernizációs lépés volt. Ahhoz, hogy kiteljesítsük és a jövőben is megőrizzük vezető szerepünket, egyúttal versenytársaink fölébe kerekedjünk, meg kellett újítanunk a felsőoktatásunkat. Egy kutató-fejlesztő felsőoktatás kiépítésébe kezdtünk. Egy olyan tudásközpontot álmodtunk meg és kezdtünk el felépíteni, ahol a jövő járműiparának „agyai” megszületnek, és felvértezik magukat azzal a tudással, ami őket és Magyarországot is a legjobbá teszi az új korszakban. A felsőoktatás tehát új impulzusokra várt, új értelmet és célokat adtunk, hogy illeszkedjen az átalakuló gazdasági struktúrába. A Kecskeméti Főiskola még a Mercedes gyárának beindulása előtt egy stratégiai megállapodást kötött a konzernnel, amiben lefektették, hogy a mérnökképzést új területekkel – a járműgyártás és a gyártási logisztika szakágakkal – bővítik. A szövetség a jövőnek szól, ezért a Mercedes anyagi és technikai támogatása mellett rövid távon új járműtechnikai tanszék létrehozását döntötték el, amit hosszú távon külön kari egységgé fejlesztenek tovább. Az együttműködés nem várt gyorsasággal hozza évről évre a jobbnál jobb eredményeket. Hazánk legfiatalabb járműipari és energetikai innovátorai Kecskeméten tanulnak és gondolkodnak. Ez utóbbi nagyon fontos. Olyan modelleket gondolnak ki, majd terveznek és építenek meg, amelyek már a jövőnek szólnak. Kis túlzással, pár csepp üzemanyaggal ezer kilométereket megtenni képes járműveket fejlesztenek ki. Ők azok az „agyak”, akik a járműipar jövőjét jelentik, ezért támogatja őket a Mercedes és Kecskemét városa is.

**Hazánk legfiatalabb
járműipari és energetikai
innovátorai Kecskeméten
tanulnak és gondolkodnak.**

Régióink, közepén városunkkal, összekapcsolta a jövő két szektorát. Az új korszakát kezdő járműipart a tehetségek és az innovatív gondolkodás központját jelentő oktatással. Ehhez rohamtempóban meg kellett újítanunk az oktatási rendszerünk és az intézményi szereplők kapcsolatait. Nem értünk még a munka végére, viszont az eredmények, melyek visszaigazolják filozófiánk és koncepciónk lényegét, azt mutatják, hogy jó úton haladunk.

Stratégiai együttműködés a Mercedesszel

2012 a Mercedes–Kecskemét együttműködés első szakaszának legfontosabb határköve. Már önmagában az határkövé teszi ezt az évet, hogy ekkor indult meg, majd futott fel a sorozatgyártás. Határkövé teszi ezt az évet, hogy a tervezett 2500 dolgozó helyett év végére már 3300-an működtették a rendkívül precíz, eddigre 10 000 autót már le is gyártó rendszert. Ezek mind-mind nagyon fontos számok és eredmények.

Kecskemét ipari központtá fejlődése 2012-ben a stratégiai megállapodás aláírásával egy új szakaszhoz érkezett.

A Mercedes tulajdonosa, a Daimler és Magyarország kormánya közötti szövetségekötés adja a magyar–német kapcsolatok jövőbeli összetartó erejét. Mert egy széles platformon kötöttet. A Daimler több, mint a Mercedes, amely a cég legismertebb terméke. A Daimler nemcsak személyautókat gyárt, hanem egy sokkal szélesebb ipari spektrummal van jelen a világgazdaságban, ami nagy lehetőséget jelent Magyarországnak és Kecskemétnek is. A kormányzati gazdaságpolitika ugyanis a konzern többi ágazatával is szeretne együttműködést kialakítani. Ahhoz, hogy ez több legyen, mint egy álom, újabb kezdeményezések keltenek. Mert a világban már zajlik egy együttműködési verseny az országok és a régiók között. Azzal, hogy Magyarország és benne Kecskemét felismerte ezt az új korszakot, és megértette a Mercedes filozófiáját, majd összeillesztette a saját filozófiájával, versenyelőnyre tett szert. Mi Kecskeméten azon dolgozunk, hogy ezt az előnyt ne csak megtartsuk, hanem növeljük is.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA), Juli 2008.

Gál András Levente

Gondolatok a Magyary Program 2020 elé

Ramblings Before Magyary Programme 2020



Összefoglalás

Jelen tanulmány összefoglalja, hogy a Magyary Program a 2010–2014-es kormányzati ciklus végén indokolt, a 2014–2020-as európai uniós tervezési ciklus előtt pedig szükséges újragondolása kapcsán milyen új megközelítéseket kell számba venni. Ennek érdekében továbbfejleszti és kibontja a Magyary Program ún. „jó állam” fogalmát, röviden végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben az egyes beavatkozási területeken (szervezet–feladat–eljárás–személyzet) milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyary 2020 programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, melyekre a magyar államnak, ennek részeként a magyar közigazgatásnak jó választ kell adnia.

Summary

The study is an account of the new approaches that are reasonable to consider at the end of the 2010–2014 government cycle and a must

DR. GÁL ANDRÁS LEVENTE kuratóriumi elnök, Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet (gal@igazgatas.hu).

prior to the 2014–2020 budgetary cycle of the European Union. To this end the concept of the “good state” underlying the Magyary Programme, is refined and expounded, briefly browsing the achievements and backlogs of the past four years in the various areas of intervention (organisation – duty – procedure – staff), and finally sums up the major challenges the Hungarian public administration must meet in a new kind of Magyary Programme 2020.

BEVEZETŐ

Közel négy év távlatából látható, hogy a magyar politikum 2010 tavaszán valódi lehetőséget kapott a választók felhatalmazása által arra, hogy megújítsa, jobbá tegye az állami, azon belül közigazgatási működését oly módon, hogy az ne pusztán a mának feleljen meg, hanem intézkedései és újításai által meg tudjon felelni a magyar államfejlődés hagyományainak – a szilárdság okán – és a jövő egyre gyorsabban érkező kihívásainak – a megmaradás okán.

Az állam megújítása működésének szinte minden területére kiterjedt, éppen ez a teljes szélességű és mélységi (az Alaptörvénytől a gyógyszerellátásig) átalakítás volt az, ami a külső és a valódi választói igényeket kevésbé ismerő értékelők részéről legtöbbször váltott ki éles kritikát. Figyelemre méltó ezzel együtt, hogy a magyar közvélemény a környező államokhoz és akár csak a rendszerváltás utáni reformok fogadtatásához képest milyen értő türelemmel, zömében támogatóan követte a megújítás okozta nehézségeket, változásokat. Különösen nagy lehetőséget jelentett a közigazgatás területén az a körülmény, hogy a fegyelmezett kétharmados kormányzati többség mellett nem kellett a pusztán hatalomtechnikailag értelmezhető, de szakmailag igénytelen, kompromisszumos megoldásokat alkalmazni, hanem elvszerűen lehetett a közigazgatás területén tervezni, és a végrehajtást megvalósítani. Mondatik ez minden szakszerűségi fennhézás nélkül, és elfogadva a politikum megrendelő szerepét a közigazgatás irányába, de nyugtázva, hogy a közigazgatási fejlődés optimális közege, mikor a kormányzás nem rángatózik sem riadalmak, sem koalíciós alkuk okán.

A 2009. évre előállt magyar belpolitikai helyzet – értsd: a választási eredmény nagy bizonyosságú megjósolhatósága – lehetővé tet-

te, hogy a korábbi választási évekhez képest egyedülálló módon az új kormány gondosan kidolgozott és részletesen előkészített intézkedéssorral tudta végrehajtani a szükséges feladatait, jellemző módon, számos területen az azóta is tartó ütemes előrehaladás mellett az elemzők és értékelők csak jókora késéssel tudták lekövetni az eseményeket. Ezen tervezett erős nyitánynak is köszönhető, hogy az ország politikai vezetése végre a dolgok természetes rendje szerint tudta tagolni a következő választásokig rendelkezésre álló négyéves ciklust két részre. A kormányzás első fele a közigazgatási kormányzással (azaz a szerkezeti változások, új alapelvi és érdekrendszerek kialakítása), míg a második rész a politikai kormányzással (azaz a végrehajtott változtatások eredményeinek tényleges lehívása, az összeütközések zárása) mint jelzős szerkezettel írható le a legegyszerűbben. A közigazgatási kormányzás egyik meghatározó terméke volt a Magyary Program (MP),¹ amelynek 11.0-ás (2011. június 10.) és 12.0-ás (2012. augusztus 31.) kiadása a teljesség igényével (azaz a szerzők szándéka szerint nem maradhat ki az MP értelmezési tartományából egyetlen közigazgatási történés és cselekvés sem), szükség szerint új fogalmakat teremtve vette számba a közigazgatás megújítása során történeteket és terveket, azaz jelentés és stratégia is volt egyben. Látható módon, ahogy a magyar kormány 2010 óta bevezetett számos válságkezelő intézkedését átvették más országokban, vagy egyszerűen a magyar példa nyomán vettek bátorságot a változtatások végrehajtására, ennek részeként adott esetben külhoni érdeklődésben részesült a kormányzati munka hatékonyságát jelentősen megalapozó Magyary Program, amely már eleve ilyen igénnyel, egyfajta közigazgatás-fejlesztési know-how szándékával került kiadásra, értsd igénypontokba szedett volta² és közérhetősége miatt átvehető, részben vagy egészben alkalmazható más – adott esetben külföldi – közigazgatásokra, igazgatási működésre.

2014 tavaszán ismét eljön egy új kormányzati ciklus kezdete, esetleg közigazgatási kormányzási része, és ezzel lényegében egy időben kez-

**...külhoni érdeklődésben
részesült a kormányzati
munka hatékonyságát
jelentősen megalapozó
Magyary Program...**

detét veszi az EU-tag Magyarország egy új hétéves tervezési időszaka. A fentiek alapján tehát ideje van annak, hogy az éves Magyary Programoktól eltérően egy nagyobb ívű stratégia készüljön, ami a következő évekre ismét megteremti a magyar közigazgatás-fejlesztés cél- és fogalomrendszerében a közös felületet, és egyben immár nem pusztán a belső teendőket veszi számba, hanem kitekint: mégis az immár magával tisztába jött magyar közigazgatásnak az elkövetkező évekre, 2020-ig középtávon miképpen kell készülnie, hol és miképpen kell rátermettségét igazolnia.

Jelen dolgozat egyike azon a *Magyary Program 2020* című stratégiát megalapozó tanulmányoknak, amelyek 2014 tavaszán sorra készülnek. Az alábbiakban azzal a feltételezéssel élünk, hogy a Magyary Program alapjai valamelyest ismertek az olvasó számára, így éppen az elvárt rövidség miatt a korábbi MP 11.0 és MP 12.0 programokban írtak csak indokolt esetben kerültek részletesen ismertetésre, különösen akkor, amikor új fogalom jelenik meg.

A JÓ ÁLLAM ÉS FOGALMA

A Magyary Program előkérdése az, ami a közigazgatás-tudomány, az államelmélet és a politológia határterületének 2010-es évekbeli egyik legizgalmasabb témája: mitől jó az állam (ezen belül a közigazgatás), és ha már minősítünk tudományos igényességgel, akkor miképpen lehet a minősítés érdekében mérni, azaz miképpen lehet előállítani egy időbeli és/vagy földrajzi összehasonlítást lehetővé tevő indexet?

Az első megállapításunk (1.), hogy a lázas jóállam- és jóállam-indexkeresésnek van egy előzménymeghatározottsága, ami, mint látni fogjuk, pontosabban álláspontunk szerint, szükségszerűen részben félrevisz, részben hiányos. Előzménynek tekinthetők mindenekelőtt olyan jól sikerült (al)ágazati indexek (1.1.), melyek a nemzeti összterméket, az inflációt vagy éppen a foglalkoztatottságot mérik. Látni kell, hogy ezen mutatókat, bár komoly kutatások és bonyolult adatfelvételek alapozzák meg, de összetettségük nem mérhető egy állam teljes működési mutatóinak vizsgálatához, hiszen önmaguk is ilyenformán egy ágazat egyik mutatói, azaz megítélésünk szerint három gráffal, általánosítási szinttel úgymond lejjebb vannak, mint a jóállam-index. Így számolni kell azzal, hogy rövid időn belül nehezen fogunk eljutni egy pusztán szám-

mal kifejezhető értékhez, hiszen biztos elemek megléte esetén is külön körütekintő mérlegelés tárgya, hogy milyen faktor, milyen mértékegységgel/minősítéssel és milyen súlyszámmal legyen része egy összesített, aggregált értéknek. Nem véletlen, hogy a legtöbb intézet jelenleg is úgy jár el, hogy sokszor már az áttekinthetőséget kockáztató hosszú szám-sorokat/minősítéseket tesz közzé (OECD: Government at a Glance, IMD: World Competitiveness Ranking, WEF: Global Competitiveness Report).

A másik meghatározó előzmény, hogy a jóállam-index megalkotási kísérletei szinte kivétel nélkül versenyképességi mérések továbbfejlesztéséből állnak (1.2.). Nincs is ezen igazán mit csodálkozni, hiszen bizonyos művészeti ágak mögött a nemzetközi gazdaság a második leginkább globális (jel)rendszer, ami mint ilyen, saját nyelvet igényel, és a maga logikája szerint széles – ambíciója szerint teljes – körben méri a gazdasági, befektetési működés szempontjából az országok és államok tevékenységét. A maguk módján jó és igényes módszerek ezek, de három okból is ficamot adnak akkor, ha a jóállam-indexet keressük. Az egyik (1.2.1.), hogy alapvetően a gazdasági szereplők aspektusát veszik figyelembe, és így a másik kettő, nevezetesen az egyén és bármilyen közösség (családtól a közttestületekig, egyházakig és hangsúlyosan a nemzetig) elvárásai és rész-közjó igényei nem jelennek meg. A másik (1.2.2.) ficam, hogy hangsúlyosan a „mát” írják le. Méréseikben sem a mind államfejlődésben, mind a néplélekben ténylegesen állami mozgást igenis meghatározó múltat, tradíciót, sem pedig a bonyolult történelmi és politikai, diplomáciai elemzést igénylő jövőt mint többes forгатókönyvet nem tudják értékelni. A harmadik ficam zömében az alanyban rejlik (1.2.3.). Nevezetesen, ezen méréseket végző nemzetközi intézetek világnézetileg meghatározottak például abban, hogy milyen jelentőséget tulajdonítanak a tőke szabad áramlásának, vagy hogy mennyiben tartják elfogadhatónak a belső piac védelmét. Ez a sajátos modernizmus a mai világgazdasági eszmekört uraló értékrend mentén kellően türelmetlen olyan fogalmakkal szemben, mint a nemzet, az egyház vagy éppen egy zárt hierarchikus nagycsalád intézménye. Sőt van, ahol a mérés nem egyszerűen árnyalatlan értékelésbe (második fokozat), hanem proaktív módon a harmadik fokozatba, a térítésbe, meggyőzésbe megy át. Röviden mondhatnánk azt is, hogy az értékelést, a jóállam-index kialakítását ne csak külföldről, globális

magaslatról, ne csak a vállalkozások oldaláról, és ne csak a jelenben végezzük el.

A fentiek alapján tehát tisztán a versenyképességi mérésekből kifejlesztett jóállam-index a létező ágazati indexek fejlesztésével úgy is gyorsan az összetettség mocsarába süllyedhet, hogy még csak nem is képes átfogni az állam valódi és teljes célrendszerét, és ennek megfelelően nem tudja összességében helyesen minősíteni azt.

A második megállapításunk a jóállam-indexálás egy másik tipikus módjára vonatkozik. A fentihez hasonló eredményre jutunk ugyanis, amennyiben az államot nem mint gazdaságszervező és -fejlesztő, hanem jogalkotó és jogbiztonságot teremtő (2.) entitást értékeljük. Azazhogy az állam mennyire jó a jogszerűségben és méltányosságban, mennyire igazságos. Hiszen a jóállamindex-készítés kiindulási alapja lehet – a gazdasági versenyképesség helyett – az egyes nemzetközi emberi, polgári, szabadságjogi, vagy éppen antikorrupciós, átláthatósági mérések továbbfejlesztése, kibontása. Jelesül, ebben az esetben is állnak rendelkezésre jó (al)ágazati mutatók, statisztikák, de számba véve ezen jelentéseket, itt is megjelenik a globális árnyalatlan, a helyi adottságokkal szemben türelmetlen szemlélet és értékválasztás. Továbbá itt is a jelenre, „mára” fókuszálnak az elemzések, és ebben az esetben általában a szabadságjogait kiterjesztő egyénre (itt a közösségek érdekei tudnak elenyészni) történő túlzott összpontosítás jellemző, ami sokszor az állami működőképességet, mint a jó állam meglétének kötelező feltételét kezdi ki.

Ehhez képest, kibontva és továbbfejlesztve a Magyary Program logikáját, javaslatunk a jóállam-index fejlesztésére a Magyary 2020 stratégia alkotása során, az alábbi keretet adó logika mentén történne:

1. A „jó” fogalmának meghatározása nem megkerülhető. Álláspontunk szerint az államok jósága éppen az állam mint az emberi kultúrfejlődés egyik terméke saját logikája szerint nem abszolút, hanem a „megfelelő” jelzővel rokonítható, azaz megfelel-e az állam polgárai, közösségei és vállalkozásai elvárásainak (és itt rögtön meg kell jelölni a 3 idősíkra vonatkozó kiterjesztést: a múlt, jelen s jövő polgárai, közösségei és vállalkozásai). Továbbá mint önmegfelelés az emberiség közösségi, jogintézményi evolúciójának, állam-egyedfejlődésének folyamatában mennyire jól halad előre, jelesül képes-e magát örökíteni, fejleszteni, vagy más államokkal szemben elbukik, feloldódik. Végezetül a harmadik megfelelési tengely, mint egyetlen külső megfelelés: összes-

ségében mennyiben szolgálja az emberiség, az élhető föld megmaradását, fejlődését. Jó, ha látjuk, hogy az utóbbi két megfelelési tengely, zsinórmérték alig-alig tűnik fel az egyes indexálásokban.

2. A „jóság” mint „megfelelés” adja, hogy nem kizárólagosan abszolút értékek, hanem igenis az adott állam, nemzet polgárai/közösségei/vállalkozásai által helyi és esetleg a globális szempontok ellen ható értékek, elvárások, megfelelési kényszerek is megjelenhetnek (ilyen lehet a vallás, a család szerepe).

3. Az „államra” mint hatalmi, azaz akaratbefolyásoló és -hajlító erővel bíró intézményre tekintünk, hiszen a Magyary Program definíciója szerinti a jó állam fogalmában megjelenő állítmányokhoz erő és hatalom kell: „egyensúlyt teremt, igényérvényesítést tesz lehetővé, védelmet nyújt”.

4. Az állam minősítése esetében konzervatív módon a hatalmi ágak szerinti hármas tagolást alkalmazzuk. Jelesül a kormányzás/közigazgatás-igazságszolgáltatás-törvényhozás/politikum. Ezen három hatalmi ág esetében fontos külön-külön megnevezni az átfogó működést meghatározó célt, elvárást, amiből indokolt lebontani az egyes indikátorokat. Az ún. fékek és ellensúlyok rendszerének szervezeti formát is öltő részei esetében szükséges megragadni röviden, mi a saját megfelelő működésük szempontjából az elvárás, hiszen természetüknél fogva egyesek inkább az igazságszolgáltatáshoz (alkotmánybíróság, ombudsmanok), mások pedig a közigazgatáshoz (az önálló szabályozó szervek) hasonlatos „jóság”-elvárással rendelkeznek.

5. Az „állam határai” tekintetében komoly dilemma az indexalkotás során, hogy mikor az egyes megkérdozettek a jólétükről, elégedettségükről és ennek kapcsán az állam jó, megfelelő működéséről nyilatkoznak, miképpen húzzák meg ténylegesen az állami felelősség határait. Miért felel, és miért érdemesül alappal az állam, és mi az, ami államon kívül álló javító, illetve rontó körülmény? A Magyary Program négy beavatkozási területét³ számba véve álláspontunk szerint látni kell, hogy a kiterjesztő értelmezés a járható út az állam határainak meghatározása során, nevezetesen ha bármelyik állami, közigazgatási elem a fenti négyből jelen van, abban az esetben az állam értékelése, indexálása szükségszerűen megtörténik, azaz önmagában elég, ha állami szervezet, feladat, eljárás vagy személyzet megragadható az értékelés tárgyát adó jelenség, történés során.

1. táblázat: Jóállam-index megfelelési és elvárásrendszere

| jó = megfelelő | | | | | |
|--|---|--|---|--|-----------------------------------|
| belső megfelelés | | önmegfelelés | | külső megfelelés | |
| egyén – közöség – vállalkozás (1.1.) | múlt – jelen – jövő (1.2.) | állam működőképessége (2.1.) | állami egyedségek fejlődés és megmaradás (2.2.) | az emberiség fejlődése, megmaradása (3.1.) | a földélhetősége (3.2.) |
| állam = hatalmi intézmény részei = hatalmi ágak | | | | | |
| 1. végrehajtó hatalom – kormányzás | | 2. jogalkotás – politikum | | 3. igazságszolgáltatás | 4. fékek és ellensúlyok |
| államigazgatás | önigazgatás (átadott kormányzati hatáskörökben) | törvényalkotás | önszabályozás | | |
| hatékony és nemzeti | | képviselési (demokratikus – plurális) és életszerű | | jogszerű és igazságos | 1–3. az intézmény jellege szerint |

A korábbi Magyary Program-megjelenésekben számba vett jóállam-indexszel kapcsolatos eredmények és fentiek szerinti megközelítés még messze van egymástól, de nélkülözhetetlen lépés a fenti, egyfajta deduktív és a számtalan mérésben sorra vett, ehhez képest inkább induktív javaslatokat közelíteni, és ebből az oda-vissza gondolati hídverésből eredményesen juthatunk majd el egy értelmezhető, jóállam-értékelő leíráshoz, majd ennek tömörítése után egy valóban elfogadható, és a szakmai, politikai közbeszédben használható jóállam-indexhez.

A MAGYARY PROGRAM ELSŐ ÉVEI

A Magyary Program elvárásainak megfelelően 2010 kora nyarán mind a négy beavatkozási területen egyszerre és valóban jó értelemben vett forradalmi hevülettel indult meg a munka „a Haza üdvére és a Köz szolgálatában”. Jelen dolgozat keretei nem alkalmasak arra, hogy a teljesség igényével számba vegyük az elért eredményeket, a szükségessé vált korrekciókat, valamint az előrehaladás elakadásait, kialakult hiányokat, így csak a legfontosabbakat tekintjük át. Első helyre kívánkozik a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény és a sarkalatos törvények, amelyek az államigazgatás számára mind szervezet-, mind feladatrend-

szer tekintetében a korábbinál következetesebb és korszerűbb keretet adtak. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépésekor már másfél éve zajlott a közigazgatás megújítása, így az Alaptörvény megalkotása során izgalmas és fontos jogalkotási és tapasztalati oda-vissza csatolások történ(het)tek (a kormánytisztviselői jogállás, a területi közigazgatás rendszerének leírása, az önkormányzatiság és az államigazgatás viszonya).

A Magyar Program keretében a szervezetek területén teljes körű, ún. állami szervezeti kataszter elkészültét követően sikerült végrehajtani az államigazgatási szervek és háttérintézmények jogi és gazdasági konszolidációját. Ezen felfesztés tette lehetővé, hogy a szervezetek száma alig egy év alatt 649-ről 320 alá, azaz több mint felére csökkenjen. Az így immár párhuzamosságoktól és hatékonyságot rontó jogi, illetve gazdasági zavaroktól mentes államigazgatás vált képessé arra, hogy 2011-től kezdődően át tudja venni az önkormányzati rendszertől azt a jelentős intézményfenntartó és (elsősorban hatósági) jogalkalmazó szerepet, ami az első esetben – az átmeneti kormányhivatali feladatellátás után – az ágazati intézményfenntartó szervezeteknél, a második szerepkörben a járási kormányhivatali/kormányablak rendszer létrejöttével, a kormányhivatali rendszerben nyerte el végleges helyét. Ezen a területen látni kell, hogy mind az ágazati intézményfenntartási rendszer, mind a kormányhivatali és ágazati feladatintegráció tekintetében még jelentős integrációs feladatok vannak hátra, amelyek éppen a működőképesség fenntartása érdekében szükséges fokozatosság miatt szorultak a második ütembe.

A korábbi 13, vagy még annál is elaprózottabb minisztériumi modellt felváltó 8 minisztériumi működés jól vizsgázott azzal együtt, hogy a több ágazat egy tárcánál történő központosítása jelentős erőfeszítéseket igényelt, különösen a kormány megalakulását követően, az érintett személyi állománytól. A kormányzati és a parlamenti működésben a klasszikusan egymással (kiemelten költségvetési forrásért) versengő ágazatok (pl. egészségügy, oktatás, kultúra, szociális, sport) vagy az egymást opponáló ágazatok (államháztartás és gazdaságfejlesztés, agrár- és környezetvédelem, közigazgatás és igazságügy) összezárása tette lehetővé részben a minden korábbinál feszesebb költségvetési gazdálkodást, a nagy ágazati reformok párhuzamos végrehajtását, végezetül az egyes törvényekben az ágazati érdekek egészséges egyensúlyának beállítását. A kormányza-

ti ciklusban végrehajtott szervezeti átrendezések mutatják, hogy egyes esetekben szükség volt a hatékonyabb működés érdekében korrekcióra, ilyen terület kiemelten az NFÜ és a közreműködő szervezetek, az innovációval foglalkozó szervezetek, a külgazdaság intézményrendszere. Bizonyos cikluson belüli átrendeződések a fentiekben kifejtettek szerint

A Magyary Program keretében... elkészült a teljes körű magyar állami feladatkataszter...

időben kettéosztott (közigazgatási és politikai) kormányzással magyarázhatók, idesorolható a kormányzati ellenőrzés és a kommunikáció átkerülése a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a Miniszterelnökségre, majd a fejlesztéspolitika átkerülése a Nemzeti Fejlesztési Minisz-

tériumtól a Miniszterelnökségre.

Egyre nagyobb jelentősége van annak, hogy a kormánytisztviselői karnak a hatékony feladat-végrehajtáshoz rendelkezésre álljon a lehető legjobb felszerelés, értjük ez alatt a munkafeltételeket az irodai elhelyezéstől az informatikai eszközökig, légyen az számítógép, elektronikus aláírás vagy más jogosultság. Erről szólt a Magyary Program részeként megalkotott Erekly Terv. Ezen a területen elsősorban a fejlesztési források vártnál lassúbb lehívási üteme, valamint a közigazgatástól elvárt – sokszor túl is hajtott – önmérséklete (jelesül, hogy más ágazatok előbbre valók az állampolgári megítélés szerint) miatt számos ponton az elvárt szintet nem sikerült elérni. Figyelemre méltó fejleménye a mögöttünk hagyott négy évnek, hogy az új állami és megyei önkormányzatifeladatelosztás szerint még inkább együtt lesz képes dolgozni Magyarország jelenlegi 19, elsősorban helyi fejlesztéspolitikával foglalkozó megyéje a szépen kiépülő ún. Európai Területi Társulásokkal (EGTC/ETT), amelyek lényegében határon átnyúló megyék.

A Magyary Program keretében a feladatok területén végre elkészült a teljes körű magyar állami feladatkataszter, amely alapja volt az elmúlt 25 év egyik legjelentősebb deregulációs munkájának. Azonban fontos látni, hogy a dereguláció következő üteme még hátravan, amikor a törvényi és végrehajtási rendeleti szintű szabályozást immár a politikailag is értékelt feladatkataszter és a szükséges, egyszerűsítést szolgáló jogalkotási innovációk által lényegesen lehet még szálkásítani. Ehhez a mun-

kához ad alapot, hogy a jogalkotás szempontjából egyik fő indukciós területen, a kormányzati stratégiák és testületek világában is soha nem látott vágást sikerült végrehajtani, és itt a ciklus második felében sem lazult fel a rend. A közel négy év tapasztalata alapján elmondható, hogy a szervezet- és feladatmegfeleltetést sikerült pontosan megvalósítani a közigazgatásban, de az eljárások egyszerűsítése és az ezekkel összefüggően működő személyzeti teljesítményértékelés terén elsősorban pusztán a stratégiai dokumentumok készültek el, az új rendszerek a napi ügymenet gyakorlatába még nem kerültek átültetésre. Ennek hiányában viszont sem az ügyfelek jelentős része, sem pedig a személyzet még nem érezheti általános jelleggel, milyen, mikor a Magyary Program elvárása szerint salakmentesen (holtidő nélkül, szakszerű és a lehetséges – vö. eljárási garanciák – legcélratartóbb módon), a feladat–felelős–határidő hármasságára koncentrálna működik az államgépezet. A Magyary Program végrehajtásának ebbéli hiányosságára mentségül szolgáljon, hogy főleg a feladatok területén rendkívüli hatáskör-átrendeződést kellett kezelnie a magyar közigazgatásnak az Alaptörvény és a sarkalatos törvények végrehajtása érdekében (az önkormányzati és államigazgatási feladat-újracsztás, új köztestületek és alkotmányosan nevesített szervek). Az átalakításhoz szükséges egyszeri forrás biztosítása nélkül, hanem éppen ellenkezőleg, a hiánycél feltétlen tartása érdekében jelentős, 15%-ot meghaladó személyi leépítés és gazdasági zárolások kezelése mellett sikerült a magyar közigazgatásnak ezt végrehajtania. A következő ciklus tehát nyilvánvalóan a finomhangolás, a szükséges kisebb korrekciók jegyében telik.

Beváltotta a hozzá fűzött reményeket az ún. „átfogó feladat” intézménye. Nevezetesen az aktuális, adott esetben hazai vagy nemzetközi – de zömében nem tartósan fennálló – hangsúlyos igények mentén megfogalmazott feladatcsoportok esetében nem történt meg a közigazgatási rend szétzilálása, hanem maga a közigazgatás szervezetileg, eljárásában és személyzeti átcsoportosítással alkalmazkodott, reagált. Így tett, mikor az e-közigazgatási lemaradásunk ledolgozásáról volt szó, vagy amikor az Alaptörvény és a sarkalatos törvények, illetve a patrióta gazdaságpolitika miatti támadások okán, legélesebben 2011 januárjától kezdeményező kommunikációra volt szükség. És az „átfogó feladat” felfogás mentén szükséges jogalkotás keretei között sikerült torzítástól és formalizmustól mentesen a Magyary Programban nevesített további három átfogó

feladat vonatkozásában is megvalósítani a lényegi előrelépést: egyszerűsítés/adminisztratív terhek csökkentése, elszámoltathatóság/korrupció visszaszorítása, valamint az esélyegyenlőség biztosítása.

A fentiekben már érintőlegesen szó esett az eljárásokkal kapcsolatos hiányosságokról. Azzal együtt, hogy a közigazgatási eljárások ideje általánosságban rövidült és egyszerűsödött, a politikai és közigazgatási illesztések mind kormány-, mind megyei és járási szinten, összhangban a magyar közjogi hagyományokkal, rendeződtek, azonban drasztikus javulást ezen a területen a ciklus végére megvalósuló informatikai fejlesztések tényleges alkalmazása hozhat majd (elektronikus aláírás, kormányzati felhő, maradéktalanul egységes szolgáltatási környezet, pl. iratkezelés), valamint az a körülmény, hogy a kormányzás elején van mód a hatalomtechnikai megfontolásokból kialakult, túrt párhuzamosságok és rivalizálás felszámolására. A jövőre nézve kiemelt tanulságul kell hogy szolgáljon, hogy a kormányzati forráselosztás (különös tekintettel az EU-s forrásokra) vonatkozásában (az NFÜ és a közbeszerzések rendszere) a vártnál lassabban javult az állam teljesítménye, ami nemcsak a gazdasági növekedést hűtötte, hanem jelentős akadálya volt magának az állam (igazgatás) megújulásának is. Ez sajnos akkor is így van, ha az előző kormányzatokkal történő összehasonlítás tekintetében a javulás szembetűnő.

A Magyary Program negyedik tengelye a személyzet. A személyzet fejlesztése területén döntő jelentőségű volt, hogy már a ciklus legelején – egy alkotmánybírósági döntéssel megtámogatott módon – sikerült a civil közszolgálatot, hasonlóan a honvédelmi és rendvédelmi szolgálati viszonyokhoz, kiemelni a munkaviszony jellegű értelmezési környezetből. Ez nem pusztán magasabb rangot adott az érintetteknek, és egyben a szolgálat igazi hivatás minősítését teremtette meg, hanem a jogalkotónak kellő mozgásteret biztosított ahhoz, hogy mind a közszolgálati, azon belül a kormánytisztviselői életpályát⁴ új alapokon és töretlen elvszerűséggel szabja meg, mind a személyzeti igazgatás intézményrendszerét hatékonyan építse ki.

Döntő jelentőségű, hogy a szervezeti konszolidációval együtt a személyi állomány beosztási és javadalmazási egységesítése is megvalósult, több ponton jelentősen és minőségben frissült az állomány (közigazgatási ösztöndíj rendszere, ReGeneráció), elkészültek a hivatásetikai normák, a ciklus végéig megújult képzési, továbbképzési és vizsgarend-

szer, elkészült a kormánytisztviselői kar lakhatás-támogatási rendszere. Jelentős, de indokolható a késés, miszerint a részleteiben kidolgozott munkaköralapú értékelési rendszer bevezetése egy ehhez tartozó új előmeneteli és javadalmazási rendszerrel együtt célszerű. Az életpálya vonatkozásában a civil állomány valamelyest lemaradásban van a honvédelmi és rendvédelmi állománnyal összehasonlítva, ugyanakkor azt is látni kell, hogy az utóbbiak esetében jelentős kompenzációs kényszer is volt a kormányzat részéről a korengedményes nyugdíjak megszüntetése miatt.

Az, hogy kellő időben létrejöttek és kiegyensúlyozottan működnek a személyzeti igazgatás intézményei, így különösen a három közszerződési hivatásrendet már az alapképzés során összhangba hozó Nemzeti Közszerződési Egyetem, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal személyügyi központja, továbbá hogy felállt a Magyar Kormánytisztviselői Kar és a Magyar Rendvédelmi Kar, mind együttesen garanciát jelent arra, hogy úgy az életpálya, mint a személyzeti igazgatás területén, az ország gazdasági teljesítőképességével összhangban, a szükséges fejlesztések és azok végrehajtása a következő ciklus elején megvalósulhatnak.

A MAGYARY PROGRAM 2020-IG

Fontos, hogy 2014-ben az új kormány megalakulását követően készüljön egy, konkrétságát tekintve a 11.0-hoz és a 12.0-hoz hasonló Magyary Program (14.0) éves kiadás, ami számba veszi a hiányokat, és „lőtávolságban” megadja a javítási módot. Nem mellesleg azért is szükség van erre, hogy a 2014–2020-as fejlesztési ciklus tervezési elképzelései és a rögzülés igényei a korábbiakhoz képest pontosabban egybeessenek. De emellett meg kell alkotni egy nagyobb ívű munkát, ami a 2020-ig tartó, illetve azon túli perspektívában veszi számba, hol és miképpen kell majd a kihívások és lehetőségek mentén bizonyítani a magyar államnak és ennek részeként a magyar közigazgatásnak, hogy tényleg jó. Azaz hatékony és nemzeti, és valóban a haza üdvére és köz szolgálatában képes tenni a dolgát. Elindult az a munka, amely tehát feldolgozza és a szervezet/feladat/eljárás/személyzet felosztásba szortírozza, hogy a látható vagy csak esetlegesen sejthető fejleményekre milyen állami válaszok kellenek, hol és miképpen adhatunk a történelem ítélőszékét is meghökkentő választ

úgy, hogy általa hosszú távon Magyarország és a magyar nemzet előbbre jusson, nem feledve (de csak a szükséges mértékig saját érdekeit feladva), hogy különböző nemzetközi közösségek tagjai vagyunk. Kiemelt jelentőséggel bír, hogy ez a Magyar Program 2020 olyan élességgel mutassa meg az állam és képességeinek fontosságát bizonyos ügyekben, mint amilyen fagyosan kristálytiszt egy háború idején mindenki (ideértve a civileket is) számára, mit ér, és mire jó egy ütőképes hadsereg.

Vegyük tehát számba, hogy a magyar közigazgatásnak hol kell különösen helyállnia, azon túl, hogy az Alaptörvénytől egészen a miniszteri utasításokig alpműködés szerint adottak a mindennapi feladatok és felelősségek.

1. Gyorsuló külső és belső működés, ennek megfelelően drámaian rövidülő reakcióidő szükséges, ezért tovább kell vágni és egységesíteni a szervezeti rendet, létre kell hozni komoly e-közigazgatási támogatással a közigazgatási automatizálást lehetővé tevő „közigazgatási mechatronikát”, amely oly mértékben tehermentesíti az adminisztrációt, hogy kellő erőforrás és figyelem marad a kiemelt, illetve különleges ügyekre.

2. Az állami szuverenitást, illetve a közigazgatás hatékony működését (vö. jogszerűség) érintő és egyre erősödő befolyások kezelése, azaz folyamatosan és egységes, megelőző szemlélet mellett értékelni kell a hazai jogalkotás és jogalkalmazás és a hazai, valamint nemzetközi bírói fórumok, továbbá a nemzetközi jogalkotás viszonyait, konfliktusos egymásra hatását. Mind a közigazgatási bírászkodás kialakult rendszerét érdemes megvizsgálni néhány év ítélkezési tapasztalat alapján, mind pedig az állami és nemzeti szuverenitást indokolatlanul korlátozó törekvésekkel szemben kezdeményező, illetve megelőző megoldásokat kell találni.

3. Tovább élesedő és átalakuló világgazdasági versenyhelyzet, azaz e tekintetben a magyar közigazgatás a magyar gazdaság szolgálólánya, így folyamatosan – a versenytársak és szövetségeseik megoldásait –, a korábban alaposabban elemezve kell a közigazgatásnak magának is, minden ágazatában versenyelőnyt jelentenie (ha kell, a gyorsítás, ha kell, védelem biztosításával stb.) a gazdasági élet és a magyar gazdaságpolitika számára.

4. Az állam állampolgárai (a területén működő közösségek és vállalkozások) informatikai védelme, azaz mára és egyre inkább a katonai és pénzügyi/gazdasági képességek mellett erőteljesen válik a globális

informatikai világ és annak meghatározó szereplői. Egy adott állam mi-
képpen tudja elsősorban az állampolgárait, azoknak a virtuális világban
létező, onnan visszaható személyiségét (profilját) védeni, hogy minde-
közben maga nem él túlzott hatalommal, nem korlátoz, és nem von el
népszerű, hasznos (nélkülözhetetlen) lehetőségeket, alkalmazásokat.
Ez mára már állami, nem könnyű, de alapfeladat. Látni kell, hogy eb-
ben az új IT-rendszerben már messze több és más eszköz is kell, mint
pusztán adatvédelem és a személyiségi jogok vagy a fogyasztóvédelem
klasszikus védelmi rendszere. Végezetül készülni kell arra, hogy épül-
nek azok a technikák, a polgári állam előtti korhoz hasonlatosan épül-
nek ki azok az intézmények, gazdasági, jogi és informatikai megoldások,
hogy az állampolgárt – akár akaratlanul – kivonják az adott állam szu-
verén joghatósága alól.

5. Természeti és energia-erőforrás biztosítása, azaz a közigazgatás-fej-
lesztés szempontjából értelmesen belátható jövőben csak egyre nő majd
az igény a természeti és energetikai erőforrásokra. Ezzel együtt, akár a
jelenlegi Magyarországon fellelhetőek és védendőek, akár kívülről kell
Magyarországnak is behoznia, az ezekért folyó verseny és küzdelem csak
egyre élesebb és durvább lesz, mind pénzügyi, mind politikai, mind pe-
dig közigazgatási eszközökkel.

6. A világ-, illetve regionális szintű informális (nem állami) hatalmi
központok értelmezése és kezelése, azaz bár várhatóan a 21. században
sem hal el hirtelen az állam, de éppen a közigazgatások globálisan ta-
pasztható – a béke és jólét korszaka szülte elbizakodottság okán előál-
ló – életidegensége (sokszor túlzott formalizmus, aránytalan jogvédel-
mek) szüli, hogy egyre fontosabb és befolyásosabb hatalmi rendszerek
jönnek létre, és azok láthatóvá tétele, megértése és kezelése legalább
olyan fontos immár, mint más országok statisztikáinak, formális állami
működésének értékelése, amely utóbbi Magyar korában elégséges volt.
Ennek része, hogy a magyar közigazgatás minden nemzetközi tagsági
rendszerében aktív (ez messze nem jelent szükségszerűen támadó) és
nem pedig szenvedő szerepet töltsön be.

7. A magyarság megmaradásának kezdeményezőbb szolgálata, azaz a
magyar közigazgatásnak értő gondossággal és feltétlen elkötelezettség-
gel kell eljárnia annak érdekében, hogy a nemzet – bár sokszor legfel-
jebb csak a folyamatok romlási ütemének csökkenése figyelhető meg
– számosságában, kultúrájában, egészségében és javaiban ténylegesen

gyarapodó és javuló pályára álljon, a jelenlegi országhatároktól függetlenül. Ennek a megközelítésnek a része az is, hogy figyeljünk a leszakadókra, legyen a mindennapi működés része az esélyteremtés, azaz egyben is tartsuk a nemzetet.

A kutatási terv szerint a fenti 7 kihívásra kell a Magyar Program 2020 keretében a megfelelő közigazgatási választ megtalálni azzal, hogy nem minden elemében és minden megközelítésben kell állami dokumentummá tenni azt, hanem van mód a műfaji és szerzői sokszínűsége.

ZÁRSZÓ

A Magyar Program előrehaladása, az ott elért sikerek és elszenvedett kudarcok, a program jellegéből fakadóan, kevesebb nyilvánosságot kaptak, mint például az ország tényleges gazdasági függetlenségéért vívott küzdelem eseményei. Ettől függetlenül látni kell, hogy az elmúlt négy évben a Magyar Program volt az egyik olyan stratégia, és Magyarország újkori történelmében alig van olyan közigazgatás-fejlesztési program, ami egy ciklus alatt végig a kormányzat adott ágazatra vonatkozó fejlesztési tevékenységének fő vonalaként megmaradt, és általa már egy ciklus alatt is értelmezhető eredmények jöttek létre. Ennek megfelelően álláspontom szerint érdemes folytatni a Magyar Programot, mint a magyar közigazgatás fejlesztési-értelmezési keretét, és mindazok, akik az elmúlt négy évben sokszor igen szűkös erőforrások mellett tettek a Magyar Program sikeréért, a jó oldalon álltak.

JEGYZET

¹ Lásd <http://magyaryprogram.kormany.hu/>

² 1. program és nem terv, azaz folyamatosan fejlődik; 2. teljes körű, azaz minden jelenséget és intézkedést magában foglal; 3. érthető, azaz különösen a közigazgatási személyzet számára elsajátítható; 4. megszólító, azaz épít a végrehajtásában közreműködők érzelmi elköteleződésére; 5. értéktartalmú, azaz a szakmai racionalitás részeként a céljait a nemzet fejlődését segítő értékek mentén fogalmazza meg; 6. fő célja meghatározott és részletesen kibontott: hatékony nemzeti közigazgatás; 7. négy beavatkozási területen teszi számba vehetővé a jelenségek és változások sokaságát: szervezet–feladat–eljárás–személyzet; 8. befogadó, azaz ún. átfogó feladatként fogadja be a politika vagy a külső körülmények szülte átmenetileg nagy in-

tenzitású változásokat (pl. kezdeményező kommunikáció); 9. feladatmegközelítése van, azaz az előirányzott újításokhoz feladat tárgyát, felelősét és határidejét rögzítő, azaz számon kérhető intézkedési terv társul.

³ Szervezet–feladat–eljárás–személyzet.

⁴ A Magyar Program szerint a kormánytisztviselői életpálya elemei: hivatásetikai normák, munkaköralapú rendszer, kiválasztás, értékelés, előmenetel és javadalmazás, képzési, továbbképzési és vizsgarendszer, állami gondoskodás.

Junqing Li

Analysis of the Economic Development and Policies in China



Summary

After 30 years of sustained growth, China has become a country with a huge economic aggregate, which is undergoing rapid growth in social undertaking and is increasingly incorporated into the world market. However, China is encountering numerous problems in economic development, such as finding new a growth momentum, transforming the economic growth pattern, adjusting the industrial structure, and reforming the financial system.

ECONOMIC HISTORY REVIEW AND ANALYSIS
OF THE STATUS QUO

China lies on an area of 9.6 million sq km and has a population of 1.34 billion. Between 1949 and 1978, China's economy was centrally planned. Since the latter date, China has been treading the path of gradual reforms and opening up, repeatedly adjusting to and incorporating the successful experiences. The more than 30 years of transfor-

PROF. DR. JUNQING LI, dean, Minzu University of China.

mation can be divided into four stages. Between 1978 and 1984, in the initial stage of the reform, the foundations of the planned economy were loosened and people were allowed to start their own businesses. The policy of opening up was first implemented in the coastal areas. The second stage, between 1984 and 1992, was seen as a period experiencing a split in the economy, when the concepts of commodity exchange and free market were gradually accepted by people. The institutions and policies issued by the government to regulate the market were explored and adjusted. The policy of opening was extended to the entire nation. In the third stage, between 1992 and 2012, reforms were deepened, market economy was improved and had a great impact on resource allocation. Macroeconomic control and government policies were polished. China's economy was fully integrated into the process of globalization. In the current fourth stage, market plays a decisive role in resource allocation, and China's policymakers further decrease intervention into and control of the market. Market mechanism will be strengthened.

EXPANSION OF THE ECONOMY

In 1978, China's total GDP was RMB 364.522 billion, accounting for USD 154.97 per capita, while the fiscal revenue of the government was RMB 113.2 billion. In comparison: in 2012, China's total GDP was RMB 51.9322 (USD 8.4 trillion), translating to RMB 38.354 (USD 6100) per capita, and the fiscal revenue was RMB 11.721 trillion (USD 1.95 trillion).

Building social venture

In 2012, the government spent RMB 2.1984 trillion, accounting for 4% of GDP on financial education. In primary education the net enrollment rate was 99%; 85% enrolled in secondary educational institutions, and the gross enrollment rate in higher education was 30%. RMB 2.93 trillion was allocated to healthcare and 95% of the population were covered by health insurance. 0.79 billion people had various kinds of old-age insurance bonds and more than 1.3 billion people were insured for healthcare services. The general revenues, expenditures and sur-

plus of the available five kinds of social insurances (old-age pension, unemployment, healthcare, occupational hazards and maternity insurance) amounted to RMB 2.85 trillion, RMB 2.21 trillion and RMB 3.54 trillion, respectively. The total amount of assets held at social security funds exceeds RMB 1 trillion and local governments manage another RMB 2 trillion as social security funds at various levels.

Change in the economic structure

In 1978, more than 80% of the population lived in rural areas, and agriculture contributed nearly 30% of GDP, while the service sector added a mere 16%. There was huge disequilibrium of economic development and wealth distribution between the regions, industries, urban and rural areas. As a result of a 30-year development, this unreasonable imbalance has been improved greatly. In 2012, the agriculture only contributed 10% to China's national GDP and is still decreasing. The service sector contributed 45% and will rise in the future close to that of the secondary sector of the economy. In 1978, the highest per capita GDP of all provinces, autonomous regions and municipalities of China was recorded in Shanghai, 20.5 times higher than the lowest value recorded in Guizhou province. However, in 2012, the highest per capita GDP (Tianjin) was only 4.7 times the lowest value (Guizhou).

Influence on the world economy

Due to its isolation, prior to 1978 China's economy had a limited impact on the global economy. Even more than 20 years after the start of reforms and opening up, China had a rather insignificant effect on the global economy. Its influence started to rise when the economic crisis hit Southeast Asia in 1997 and strengthened during the global economic crisis that started in 2008. China has become a positive force giving an impetus to the global economic growth and market. China's economy grew at an average of 9.3% per year between 2008 and 2012 and accounted for 29.8% of the net global increase.

In 2012, China's economic growth accounted for 60.9% of global economic growth. China has become one of the pillars of global demand. Between 2008 and 2012, China's share in the global import vol-

ume increased from 6.9% to 9.5%. During the global financial crisis, China posted a 23.3% growth in import volume in contrast to a global shrinkage of 8.4%. It is estimated that China would contribute over USD 1 trillion to global demand annually in the next five years and become the new source of global capital. China's outward foreign direct investment has reached USD 87.8 billion in 2012. Its share in the global volume has increased from less than 0.5% in 2002 to 6.3% in 2012. The share of the Chinese foreign exchange reserve in the total global volume has increased from 8.6% in 2000 to 31% in 2012.

MAJOR PROBLEMS OF CHINESE ECONOMIC DEVELOPMENT

Several problems have emerged as a result of the rapid development of China's economy, the demographic trends and the economic globalization since 1978. These problems are enhanced by the new concerns raised the changes in the global economic and social development, which place China's economic development under considerable pressure and challenge governance in many ways.

Declining economy and realistic demand for stable economic growth

Due to the sluggish world's economic recovery, limited resources and transformation in the development model, in recent years domestic demand continued to slump, and this triggers contraction in short-term demand coupled with decline in medium and long-term growth, and consequently posed the severe pressure on Chinese economic growth. The economic growth rate in China has been declining gradually from the 10% peak recorded in recent years to 7.8% in the fourth quarter of 2012 and then to 7.7% in the first and 7.5% in the second quarter of 2013. As the most populous developing country, development is the key and basis of solving social problems. Especially employment issues would become extremely difficult to handle without high-speed economic growth. A 1% unemployment rate would leave 9 million people unemployed in China. Each% of GDP growth creates 1.3–1.5 million jobs. Thus if China is to ensure that 10 million job vacancies are created and the registered unemployment rate remains at around 4% in urban areas, 7.2% GDP growth should be maintained. Therefore, the focus

on economic growth is actually a focus on employment. The aims to provide the infrastructure to satisfy the needs of 1.3 billion people and improve the care and welfare system are all related to maintaining the speed of economic growth, which is no small challenge for the Chinese government.

Difficulties in adjusting the economic structure and the goal of sustainable development

In order to maintain growth at steady levels, it is essential to solve the problem of providing an impetus for the pattern of economic development to transform into sustainable development when the extensive development pattern is difficult to maintain. Although in the past few decades extensive development triggered rapid growth in the economy, meanwhile it also required high social costs and caused problems in development, primarily the following:

a) Expensive ecological costs. In the past 20 years, environment pollution and ecological degradation cost between 7%–20% of China's GDP.

b) Unreasonable industrial structure. A high ratio of industries is energy-intensive and products are manufactured with low-added value. In China energy consumption per unit of GDP is 2.2 times that of the world average.

c) Serious excess production capacity. Excess production capacity has reached about 0.2 billion tons in steel industry and 0.35 billion tons in cement industry. The same problem is encountered in the electrolytic aluminium, shipbuilding and chemical industries, as well as in some high-end fields such as PV solar cells and polycrystalline silicon manufacturing.

d) Lack of driving force for endogenous investment and consumption growth. In 2009, China's investment in fixed assets contributed 70% of growth in domestic demand, while contribution by consumption was merely 30%. The ratio between investment and consumption is unreasonable.

e) Unbalanced regional development. In 2012, per capital GDP in Tianjin was 4.7 times that of Guizhou province.

f) Lack of independent innovation capacity. In 2012, scientific and

technological development made a 50% contribution to economic growth, 15% to 30% lower than in developed countries.

Financial system and local finance hindering the economic potential

Despite the fact that reform in the taxation system with the implementation of tax sharing in 1994 assigned more power for local governments to manage their revenues and expenditures, high concentration in tax legislation resulted in the lack of decision-making power for local governments in tax matters. Financial administration practice and the low level of institutionalization in power adjustment instead of reliance on political negotiations increased instability in local governments' fiscal revenues. The lack of main tax resulted in an unreasonable structure in the local tax system. Other problems included the low efficiency of financial expenditures, weak supervision, the high costs of tax administration and collection, and irregular special tax transfer payment under various and complex pretexts, etc. As the tax base is weak and there is increasing demand for public services, reliance on revenues from land and rising local government debts pose serious problems. Huge local government debts and complicated debtor–creditor relationships result in high potential economic risks. According to the National Audit Office's report of 30 December 2013, by the end of June in 2013, state debt increased to RMB 30.27 trillion, or 50% of GDP, of which fully covered central government debt amounted to RMB 12.38 trillion, and fully covered local government debt to RMB 17.89 trillion. 37.49% of the debts lawfully repaid by local governments is used to fund municipal constructions. 51.45% of the debts lawfully guaranteed by local governments is used to fund public transport. 36.45% of the debts saved by local governments is used to fund municipal constructions, debts and transport. At the end of 2012, the ratio of debts outstanding and lawfully repaid by the state was 36.74% of GDP. Although this ratio is kept under control, it has approached the international warning line.

Lag in the Market Economy Reform to affect economic development

During the earlier stages of the reform, some important areas were not transformed to ensure success in the economic reform. But after

the establishment and improvement of market economy, in these important industries issues grew serious and led to a split in the social interest structure. They increased the barriers to the reform and risks to economic development and social stability. Currently, reforms are becoming pressing in two fields. One of them includes reform in the public sector. Although since the economic reform of 1978, the %age of the state-owned businesses in the economy has declined substantially, it still has a highly significant influence on economy and control over resources. In 2012, state-owned enterprises have pocketed RMB 42.38 trillion revenues (RMB 51.93 trillion GDP in that year), made RMB 2.20 trillion profits, and collected RMB 3.35 trillion taxes (in 2012 the financial revenue was RMB 11.73 trillion). In the same year, 73 companies were listed on the 2012 Fortune Global 500 from Mainland China, 63 of which were state-owned. More than 70% of China's top 500 companies and the very first 30 are state-owned. Control over important industries by State-Owned Enterprises is determined by the social institutions of China and is essential for Chinese economic security and national stability. However, SOEs have monopolistic interests and use their control over natural resources and preferential policies, which result in low efficiency and generous welfare for themselves, triggering serious discontent of other interest groups. Reforming and improving the management of SOEs will remain an important long-term task.

The second vital reform concerns public institutions. They were established during the planned economy system with the aim to provide various kinds of public services. A large number of them are supported from public funds and are in monopoly positions, nevertheless they directly or indirectly compete in the market. This means fair market competition is seriously injured. Although in 2012 the central government issued a guide to the reform of classifying public institutions, its implementation is slow.

Increasing financial risks and inflation caused by the financial reform

In 2012, China's M2 monetary supply exceeded RMB 100 trillion. Due to oversupply in monetary credit, inflation expectations began to form and tended to increase, which in turn caused rise in consumer prices in

the manner of “keeping up with the Joneses” compensation and prevention. Besides the threat posed by money supply, the following financial and credit problems are also encountered:

a) Structural imbalance in lending. State-owned enterprises and local governments have considerably easier access to credit than small and micro-enterprises or the emerging industries. Therefore, a large amount of credit flows into the government-dominated infrastructure.

b) Non-performing loans and potential risks threatening the operation of financial institutions. At the end of March 2013, the balance of non-performing loans in commercial banks reached RMB 524.3 billion and rebounded in six consecutive quarters.

c) Impact of international hot money flows. In 2012, hot money outflows from China amounted to about USD 320 billion. However, the large-scale inflow of international hot money rose in 2013. In March the amount of new foreign exchange was RMB 236.3 billion.

d) Impact of interest rate liberalization and RMB internationalization in banking. China pushed for the full convertibility of RMB, which resulted in internal and external pressure on bank system transformation.

Social security and welfare

Despite rapid economic development, China’s social security and welfare remained low-standard. Due to the disparity between development in urban and rural areas, there was a huge gap in basic public services, such as education, healthcare, social security and employment provided by the government.

a) Lack of financial support. Although financial investment in social security, employment and health care has been improved substantially, as a ratio of the total fiscal expenditure it is still below the average of developed countries.

b) Low level social security. The only kind of insurance that has been extended to the entire society is health insurance. China needs to improve the level, sustainability, efficiency and fairness of social security institutions to converge to developed countries in this respect.

c) Cumulative risks in value maintenance and the appreciation of the social security fund. Between 2005 and 2011, the annual average

benefit of the fund was only 1.5%, which is 1.52% lower than the inflation rate in the same period. Over the term of 7 years, the benefit exceeded the CPI only in a single year, and thus the cumulative shrinkage exceeded 10%.

CHINA'S ECONOMIC POLICIES AND FUTURE TRANSFORMATION

Challenged by a delicate domestic and international economic situation, the Chinese government takes the following measures to promote economic restructuring and maintain stable economic growth:

MAINTAINING STEADY ECONOMIC GROWTH

To solve the problem of declining economic growth, the following direct measures are taken:

a) Increasing investment in livelihood and releasing domestic demand

Currently, functional problems are encountered in three areas of economic growth: sluggish domestic demand, deteriorating foreign trade environment and diminishing marginal investment efficiency. In the developed countries domestic demand is the main driving force of economic growth. In the three largest economies, i.e. the United States, Japan and the European Union, domestic demand contributes 75-85% of GDP, citizens' general needs amounting for 65-70%. For a long time, China's economic growth has been driven primarily by investment with a high investment rate against low consumption rate. In 2010, China's consumption rate was 47.4%, considerably lower than the 87.7% ratio in the United States, 80.7% in European Union, 78.6% in Japan, and significantly lower than the 67% ratio in other medium-income countries. The Chinese government regards investment in livelihood to increase domestic demand as a solution for the widespread economic worries. Firstly, the ratio of expenditure on education, employment, housing, healthcare and cultural aspects is constantly increasing, and distribution has also been obviously improved. In the fiscal year of 2011, the central government's expenditure on education, healthcare, social security, employment, affordable hous-

ing and culture, which are directly related to people's lives, added up to RMB 1.165931 trillion, representing an increase of 30.7%. Expenditure on agriculture and irrigation, public transport, energy, environmental protection and urban and rural community affairs, which are closely related to livelihood, total RMB 1.394432 trillion. Most local tax refunds and general transfer payments by the central government are used to upkeep and improve people's living standards. In 2011, the central government spent altogether RMB 1.04977 trillion on these three major areas in rural China, up by 22.4%.

b) Promoting technological innovation to reduce the use of resources and the environmental costs of economic development

Whether it is to maintain a stable and rapid pace, or to accelerate the transformation of economic development, we need to enhance scientific and technological innovation, and exploit the potential of an enterprise innovative development. In joint effort with enterprises, universities and research institutions, in the next five years, China will accelerate the establishment of a system of technological innovations with focus on enterprises and the market. A national intellectual property strategy will be implemented with focus on breakthrough points in key technologies that subdue industrial transformation and upgrading, and the increased consumption of material resources will be replaced by scientific and technological progress, the improvement of the quality of labour, and innovation in management as the main driving forces of economic growth.

Improving the market economic system

The main measures include two aspects:

a) Continued streamlining in the administration and the delegation of power to lower levels, rethinking government functions, and the further clarification of the relationship between government and the market

As China is a country shifting from a planned to a market economy, in order to assign a genuinely decisive role in resource allocation to market mechanisms, the most important task is to clarify interrelationships between government and the market, and to solve the problem caused by too extensive and too direct government inter-

vention in the economy due to the inertia caused by planned economy. The Chinese government will therefore continue to streamline and decentralise its administration, redefine government functions, and create the conditions of market mechanisms to play a more pronounced role, based on the requirements of the development and the

The Chinese government will therefore continue to streamline and decentralise its administration...

adjustment of government functions. In July 2013, China's State Council decided to cancel or delegate administrative approval for 50 different issues. So far, China's central government has cancelled and adjusted 2497 projects requiring approval fol-

lowing 6 large-scale decentralization programmes. In the meantime, the Chinese government also had a clear change of direction in functions, to create an appropriate environment for market operations, to provide high-quality public services, and to safeguard social fairness and justice.

b) Improving the basic system of market operation

In recent years, China has accelerated the legislative process related to market-based entities, market behaviour, macroeconomic management, and intellectual property protection, such as the Antitrust, the Competition and the Consumer Protection Acts. By strengthening legislation and enforcement, China has removed market barriers, reinforced market competition order, guaranteed the free flow of resources and information in markets, and established special agencies to supervise and manage all kinds of behaviour that interfere the order of market running. The Act on Macroeconomic Control is under preparation for publishing. It will set the objectives, principles and procedures of macroeconomic control and remove the economic barriers between provinces. At the same time, the establishment of a series of markets, such as China's capital market, human resources market, technology market, information market, land market, and property replacement markets will also be conducted. Standards are being set for product quality and service quality assessment. All these measures will guarantee the sound development and stable operation of the market.

Deepening reforms in the fiscal, taxation and financial sector

Currently, the focus of China's financial reforms is to improve budget management and taxation, and to establish the system of powers and competences in line with the responsibilities for expenditures. Instead of the government it is the Congress that has the power to decide on the budget, and this improves the budget process, and standardizes the system of fiscal payment transfers. The current reform of including business taxes into VAT will be a key breakthrough, primarily supported by the government, as it serves to promote structural change, the transformation and upgrading of enterprises, and ultimately, economic development.

In the financial sector, the Chinese government has insisted that finance should serve the real economy, requiring that the financial innovative reform should be launched on the basis of demand by the real economy, and therefore made eight specific requirements for reforms and innovations in the financial sector. They focus on guiding credit funds to support the real economy, increasingly favour credit in three dimensional rural issues, small and micro-enterprises and other weak links, supporting enterprises to "go global", boosting consumer upgrades, accelerating the development of multi-tier capital markets, promoting private capital to flow into the financial sector, and strictly preventing financial risks. In addition, the Chinese government has also promoted interest rate liberalization. In 2012, the floating range of the RMB exchange rate was increased from 0.5% to 1%; in 2013, private deposit and loan interest rates remained unchanged, while other deposit and loan projects were limited in respect of interest rates by the government. The Chinese government has also encouraged financial institutions to explore the overseas financial markets.

In the currency sector, the Chinese government will continue to adhere to prudent monetary policy, maintain moderate liquidity, achieve a reasonable growth in money, credit and social financing scales, and maintain the basic stability of general price levels. The Chinese government is also actively promoting the internationalization of RMB, firstly allowing importers and exporters to settle accounts in RMBs, secondly establishing offshore RMB deposits markets in Hong Kong and London, and then proceeding to pilot RMB bonds in some overseas mar-

kets. The central bank of China and the central banks of many other countries have signed currency swap agreements to speed up the process of RMB internationalization.

Adjusting income distribution

Although the balance of China's economic development has improved as a whole since the start of the reform and opening up, inequities in income distribution between different regions, groups, industries are still salient. According to the National Bureau of Statistics, China's Gini coefficient was 0.474 in 2012, with a peak of 0.491 in 2008. China's Gini coefficient has been higher than the level of the international warning line of 0.4 for more than ten consecutive years since 2000. Currently, incomes are about three times higher in urban areas than in rural areas. According to urban wage statistics, the income gap between high- and low-income industries is about fourfold. In addition to seriously affecting sound economic development, this unfair distribution of income also has become a reason for social conflicts and undermines social stability. To solve the problem, the Chinese government takes measures to promote the reform of income distribution, with the basic principle being the "the adjustment of taxes levied on high-income earners, the continued expansion of medium-income groups, and significant increase in the incomes of low-income groups". In the initial allocation process, it is emphasized that factors such as labour, capital, technology and management are weighed according to their contribution in the primary distribution mechanism. During redistribution, the Chinese government insists on the focus on fair value, takes efficiency into account, endeavours to narrow the income gap through redistribution adjustment mechanisms in taxation, social security, and payment transfers as the main vehicles, and gradually puts forward a series of policies and measures to promote the development in regional co-ordination and to break the duality between urban versus rural areas.

CONCLUSION

Douglass C. North, 1993 Nobel Laureate in economics proposed that the existence of a state is the key to economic growth, while the nation

is the rootstock of contrived depression in economy. In the process of improving economic and social development, for the countries of the world, it is a universal problem that deals with the interrelationships between government and market. As China is a country with a vast economy and a huge population, in a period of social transformation, drastic economic fluctuation will not only trigger a series of serious social problems, but also affect the global economy. Thus the adoption of positive and steady measures to promote reform in the economic system will be the basic principal of the government's economic administration in the future.

Török Gábor

Devizaalapú kölcsönszerződések a Kúria jogegységi határozata tükrében

FX Loans in View of the Supreme Court's Decision



Összefoglalás

A tanulmány a Magyarországon komoly, gazdasági nehézségeket és társadalmi feszültségeket okozó devizaalapú kölcsönszerződéseket vizsgálja. Elemzi a Kúria e tárgykörében hozott jogegységi határozatát, és arra a kérdésre keresi a választ, hogy vajon volt-e lehetősége a Kúriának érdemben eltérő döntést hoznia. A tanulmány végén arra a megállapításra jut, hogy a Kúria más döntést is hozhatott volna, ugyanakkor a szerző sürgeti a hitelszerződések dogmatikai rendszerének átfogó vizsgálatát.

Summary

This study examines the FX loan contracts that have caused serious economic difficulties and social tensions in Hungary. It dissects the

PROF. DR. TÖRÖK GÁBOR DSC, egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Civilisztika és Nemzetgazdasági Intézetének vezetője (torok.gabor@uni-nke.hu).

concerning decision by the Curia and attempts to answer the question whether the Curia had the opportunity to take a substantially different decision. The author concludes at the end of the study that the Curia might have taken a different decision and urges the comprehensive examination of the dogmatic system of loan contracts.

Érzékeny és már eddig is nagy port felvert ügycsoportban kellett a Kúriának jogegységi határozatot hoznia. Közismert a devizaalapú kölcsönszerződések kapcsán eladósodottak nagy száma, az érintett réteg (természetesen azok, akik nem képesek törlesztőrészletüket fizetni) felháborodása szinte nem ismer határt, és ennek kapcsán különböző – akár már a köznyugalmat is megzavaró – eseményekre is sor került. De a törlesztőrészletüket eddig fizetni tudók igazságérzetét is erősen borzolja, hogy akár többévi fizetés után tartozásuk összege nemhogy csökkent volna, hanem jelentősen nőtt. Az eddig meghozott intézkedések (végtörlesztés, árfolyamgát) bár kétségkívül jelentősen mérsékeltek az adósok terheit, de a probléma végleges megoldását – persze a végtörlesztés kivételével – nem jelenti.

Sajnos a Kúria jogegységi határozata nem alkalmas az indulatok lecsillapítására, annak minősítését az egyes személyek – szerződésben elfoglalt pozíciójukból adódóan – egymásnak homlokegyenest ellenkező módon értékeli.

Jelen tanulmány arra az egyetlenegy kérdésre keresi a választ, hogy hozhatott volna-e a Kúria más döntést a hatályos magyar jog alapján, avagy sem. (Természetesen, a más döntés alatt itt nem az egyes részletkérdésekben való álláspont finomítását értem, hanem tartalmilag, ténylegesen mást.)

Megítélésem szerint azonban az érdemi válasz előtt az alapvető közgazdasági álláspontokat, valamint bizonyos, akár elméletinek is nevezhető kiindulópontokat tisztázni kell, mivel meggyőződésem, hogy megfelelő elvi alap nélkül a későbbi megállapítások sem állnak meg a helyüket.

KÖZGAZDASÁGI MEGKÖZELÍTÉS

A közgazdasági és pénzügyi szakirodalom a válság előtt nem szentelt különösebben nagy figyelmet jelen problematikának, hanem lénye-

gében azt speciális banki terméként fogta fel, amely felvétele esetén a lényegesen alacsonyabb kamatlábak miatt a hitelfeltevő előnyt élvezett a forintban eladósodott társaival szemben. A devizaárfolyamok – különösen a svájci frank árfolyamának – drasztikus megváltozása azonban minőségileg új helyzetet teremtett, amikor is egyszerre nagy tömegű hitelfeltevő került szinte máról holnapra adósságcsapdába.

**...egyszerre nagy tömegű
hitelfeltevő került
szinte máról holnapra
adósságcsapdába.**

A helyzetre természetesen a közgazdaság-tudomány is reagált. Róna Péter szerint – aki külföldön nagyon komoly szakmai karriert futott be – például a devizatermék egyszerűen hibás termék, és mint ilyen érvénytelen,¹

Varga István pedig következetesen képviseli azt az álláspontot, hogy a kölcsönösszeg konkrét meghatározása hiányában e szerződések lényegében semmisek.²

Tavaly októberben jelent meg Pitz Mónika és Schepp Zoltán tollából átfogó és értékelő írás e témában.³ A tanulmányban a szerzők részletesen elemzik a devizaadósság problémájának kialakulását, szólnak az eladósodáshoz vezető útról, majd több pontban foglalkoznak az egyes szereplők magatartásával és ezek következményeivel. Néhány megállapításuk:

Lakossági oldalról

– a lakosság pénzügyi kultúrájának nem megfelelő szintje, amelyből következik, hogy a hitelfeltevők nem voltak képesek a célok és realitások tényleges felmérésére;

– a középtávú előrelátás hiánya;

– saját anyagi erő túlbecsülése.

A bankszektor oldaláról

– piacszerzési célok miatt egyre kockázatosabb ügyfeleknek történt hitelnyújtás;

– nem törekedtek az információs aszimmetriák csökkentésére;

– „A hitelkamatok változtatásában élvezett szabadságot a bankok az eredményük növelésére használták fel, amely addicionális kockázatok vállalását is jelentette (lejárati mismatch, szintetikus úton előállított devizaforrások).”⁴

Kormányok, illetve a független intézmények oldaláról

A szerzők egyebek között az alábbiaknak tudják be e felelősség beálltát:

- 2002 és 2008 között a politikai vezetés egyáltalán nem foglalkozott a lakosság devizaadósságának rendszerkockázatával;
- a lakástámogatási rendszer megváltozása, valamint 2006-ig a politikai kommunikáció homlokterében a gazdasági növekedés stabil alapjainak hangsúlyozása és az euró belátható időn belüli bevezetése állt – mindkettő ösztönözte a devizahitel-felvételt;
- a Magyar Nemzeti Bank ugyan reagált a jelenségre több megnyilatkozásában is, de nem tett elég erőteljes lépéseket a folyamat megállítására;
- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete törvényi felhatalmazás hiányában nem tudta elég hatékonyan ellátni e tekintetben az ügyfelek védelmét.

Végezetül az alábbi konklúzióra jutnak:

„A felelősségi kérdéskör röviden három fő pontba sűrítethető:

1. Tisztességes szerződéseket kell kötni, és az alapvető szakmai szabályokat be kell tartani (bankrendszer).
2. A megkötött szerződéseket be kell tartani, és felelősséget kell vállalni a tévesnek bizonyult döntésekért (adósok).
3. Gondoskodni kell a jogszabályok betartásáról, illetve szükség esetén fejleszteni kell azokat (a magyar kormány és a független szervezetek).”⁵

E közgazdasági fejtegetésből okszerűen következik, hogy egy olyan összetett problémával állunk szemben, amelyre nem lehet egyszerűen a „kinek van igaza, kinek nem” fogalompárral válaszolni, hiszen mindhárom nagy szereplői kör magatartásában az előbb idézettek szerint komoly hiányosságok fedezhetőek fel.

A terep tehát, ahol a jogásznak le kell vonnia a megfelelő következtetéseket, és döntenie kell, mindhárom oldalról aláaknázott, jó és igaz döntés absztrakt módon nem hozható, és így a Kúriának alapvetően vizsgálnia kellett azokat a társadalmi-gazdasági és pénzügyi-politikai szempontokat is, amelyek egyrészt a jelen helyzetet előidézték, másrészt meg kellett volna találnia azt a megnyugtató kivezető utat, amely a szereplőknek a lehető legkisebb érdeksérelmet okozza.

A Kúria egyáltalán nem volt könnyű helyzetben, hiszen kötve van a

jogszabályokhoz (pozitív jog), és első megközelítésben csak és kizárólag e rendelkezések összevetéséből vonhat le következtetéseket. S itt merül fel az a kérdés, hogy vajon a jog az csak a pozitív jog-e, avagy még valami más is hozzátartozik.

VAJON CSAK A TÉTELES JOG ALAPJÁN DÖNTHET-E A KÚRIA?

Ismeretes, hogy hazánkban először 1959-ben került elfogadásra olyan polgári törvénykönyv, amely hatályba is lépett. Persze ez nem azt jelentette, hogy az azt megelőző évszázadokban ne létezett volna polgári jog Magyarországon, természetesen volt, csak az egyes jogforrások közötti hézagokat, illetve a magánjogi törvénykönyv hiányát a szokásjog töltötte ki.⁶

A Ptk. hatálybalépésével – összhangban a szocialista államfelfogással – szigorúan szétválasztásra került, legalábbis elvi szinten, a jogalkotói és a jogalkalmazási funkció, és a bíróságok pusztán csak a tételes, írott jogszabályok keretei között hozhatták meg döntéseiket. Persze nem lehet mindent előre jogszabályban rögzíteni.⁷ Ezért szükségképpen az akkori Legfelsőbb Bíróságra is hárult bizonyos jogértelmezési, joghézagkitöltő szerep. A merev szétválasztást elvi szinten úgy oldották meg, hogy a Legfelsőbb Bíróság korabeli teljes ülési határozatai az állampolgárokat nem, csupán az alsóbb fokú bíróságokat kötelezték. Nyilvánvaló volt, hogy mivel az alsóbb fokú bíróságok kötve voltak a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásához, ezért e fórum döntései konkrétan az állampolgárokra is kihatnak, ezt azonban nem volt ildomos nagyon hangsúlyozni. Bár a tételes jogi helyzet mára sem változott, a Kúria jogegységi döntései szintén csak az eljáró bíróságokat kötik, de ma már a Kúria bevallottan is rendelkezik jogfejlesztő és joghézagkitöltő hatáskörrel. Ezzel kapcsolatban Prugberger Tamás rámutat arra, hogy: „A Kúriának az elvi határozatai ezért az eseti aktus, ítélet és a minden jogalany részére közvetlen jogforrásként funkcionáló jogszabály között álló olyan jogforrás, amely az alsóbíróságok számára közvetlen, míg a jogkereső közönség számára az ítéletet meghozó bíróságon keresztül közvetett jogforrás. Ez a kifejezetten szakmai értékelés a jogi értékelésnek egy olyan magasabb szintjét képviseli, amelynél a többnyire erkölcsi és alapvető jogi belső norma-rendszeren túlmutató társadalompolitikai, gazdasági és a társadalom szempontjából lényeges egyéb szakmai kritériumokat is figyelembe kell venni.”⁸

Szerencsére már a Ptk. megalkotói is pontosan tudták, hogy lehetetlen célkitűzés a pozitív jogi teljességre törekvés, ezért – bár a magyar Ptk. a némettel ellentétben nem tartalmaz általános részt – olyan elveket fogalmaztak meg, amelyek vagy az egész polgári törvénykönyvre, vagy annak egy részére (pl. kötelmi jog) alapvetően vonatkoznak. Ezen alapelvek figyelembevételével tudják a bíróságok a konkrét ügyek esetleges megítélési hézagait kitölteni, illetve tudja a Kúria, mint legfőbb bírói fórum, az általános iránymutatást megadni.

Polgári jogunk egyik legjelentősebb alapelve szerint „a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni”.⁹

A kötelmi jog szerződéses részére vonatkozó ugyancsak fontos alapelve a Ptk. 201. § (1) bekezdése fogalmazza meg, amely szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár.¹⁰

A KÚRIA 6/2013. SZÁMÚ PJE-HATÁROZATÁNAK¹¹ ELEMZÉSE

Tartalmaz-e a határozat belső ellentmondást?

a) Minden elméleti szempontból történő vizsgálódásnak – a szakma írott, íratlan szabályai szerint – először azt kell megállapítania, hogy a vizsgált határozat szövege önmagában koherens-e, avagy tartalmaz-e belső ellentmondásokat.

A jogegységi határozat 1. pontja rögzíti:

„A devizaalapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések (a továbbiakban devizaalapú kölcsönszerződések) devizaszerződések. A felek a hitelezőnek és az adósnak a kölcsönszerződésből fakadó pénztartozását egyaránt devizában határozták meg (kirovó pénznem), és azt mindkét fél forintban volt köteles teljesíteni (lerovó pénznem). E szerződéstípusnál az adós az adott időszakban irányadó forintkölcsönnél kedvezőbb kamatérték mellett devizában adósodott el, amiből következően ő viseli az árfolyamváltozás hatásait: a forint gyengülése az adós fizetési terhének növekedését, erősödése pedig a csökkenését eredményezi.”

A részletes indoklás 4. oldalán a következők olvashatók:

„Akár hitelszerződésnek, akár kölcsönszerződésnek nevezték a jog-

szabályok vagy a felek a jogviszonyukat, az adós olyan konstrukcióban szerezte meg idegen pénz időleges használatának a jogát, amelyben a kirovó és a lerovó pénznem eltér. Ez azt jelenti, hogy a felek a pénztartozást úgy határozzák meg, hogy az adós az esedékességkor annyit fog forintban fizetni (leróni), amennyi megegyezik a szerződésben tipikusan svájci frankban, euróban, jenben kirótt pénztartozással.”

„A Ptk. 231. § (2) bekezdése szerint a más pénznemben meghatározott tartozást a fizetés helyén és idején érvényben lévő árfolyam alapulvételével kell átszámítani. Ez az átszámítás nem jelent pénzváltást, csupán a folyósított összegnek, illetve a törlesztett összegnek a teljesítéskori árfolyam alapján történő kiszámítását.

A devizaalapú kölcsön mögött – figyelemmel a pénzügyi intézményekre vonatkozó közjogi jellegű szabályokra – devizaforrás áll. Annak vizsgálata, hogy egy konkrét szerződés mögött van-e devizaforrás, lehetetlen és egyben szükségtelen is a perekben... A hitelező helyzetére ugyanakkor az árfolyam változása nem hat ki, hiszen az adós általi visszafizetéskor forintban ugyanolyan értékű devizához jut, mint amennyit folyósított.”¹²

„A kirovó és a lerovó pénznem eltéréséből szükségszerűen fakad, hogy a szerződéskötés időpontjában nem lehet megmondani, hogy a lerovás (szerződéskötéskor nem is szükségszerűen ismert) pénzneméből mennyit kell adni ahhoz, hogy az adós teljesítsen. Ez azonban a kirótt tartozás egyértelmű meghatározottságát nem érinti.”¹³

„Másképpen a pénzügyi intézmény az adós devizában történt eladósodása folytán nem jut öt meg nem illető előnyhöz, hiszen a törlesztéskor csak a kölcsönadott devizaösszegnek megfelelő forintösszeghez jut hozzá.”¹⁴

Amint láttuk, a határozat 1. pontja ugyan rögzíti az ügylet devizaszerződési minősítését, de azt is kimondja, hogy csupán a pénztartozás összege került devizában meghatározásra, viszont mindkét fél forintban kell, hogy teljesítsen. Ezzel szemben az 5. oldalon tényként kerül állításra, hogy a bank oldaláról devizaforrás áll, viszont utána azonnal kétségessé teszi saját állítását, amikor kifejti, hogy szükségtelen annak vizsgálata, hogy a konkrét szerződés mögött volt-e egyáltalán devizaforrás. Pár sorral később ugyancsak visszatér a devizaforrás tényként való kezelésére, amikor szerinte a hitelintézet ugyanolyan értékű devizához jut, mint amennyit folyósított. Alább pedig azt olvashatjuk, hogy az adós devizában adósodott el, ami ellentmond saját meghatározásának. Arról nem

is beszélve, hogy ha igaz lenne az adós devizában történt eladósodása, akkor miért ne törleszthetne devizában? Az pedig végképp érthetetlen, hogy a 6. oldalról származó idézetbe miért került bele a szerződéskötéskor nem is szükségszerűen ismert pénznem fogalma, mikor a jogegységi határozat 1. pontja kifejezetten rögzíti azt az elvet, hogy mindkét fél forintban köteles teljesíteni.

Nem tartozik szorosan a témához, de azért mindenképpen meg kell jegyezni, hogy kölcsönszerződésnél „nem idegen pénz időleges használatának jogáról van szó”, hiszen kölcsön esetében az adós tulajdonosává válik a megkapott pénzösszegnek. Ezt a Ptk. 119. §-a kifejezetten rögzíti is, amikor leszögezi, hogy akire pénzt vagy bemutatóról szóló értékpapírt ruháznak át, tulajdonossá lesz akkor is, ha az átruházó nem volt tulajdonos. Az 523. §-hoz fűzött kommentár pedig leszögezi, hogy „a hitelező akkor, amikor a kölcsönösszeget az adós rendelkezésére bocsátja, azt egyben az adós tulajdonába is adja (119. §), ez teszi lehetővé, hogy az adós a megkapott pénzt (vagy más helyettesíthető dolgot) a saját céljaira felhasználja”.¹⁵

Összességében megállapítható tehát, hogy az alapkérdésben a jogegységi határozat ugyan a rendelkező részben egyértelműen állást foglal, később azonban ezt az indokolás különböző részein saját maga bizonytalanítja el. Ez egy alsóbb fokú bírósági ítélet esetében sem helyénvaló, egy jogegységi határozatnál viszont megengedhetetlen.

b) Különösen politikai oldalról komoly értetlenség fogadta, hogy a Kúria döntését felfüggesztette az Európai Unió bírósági ítéletének meghozataláig.

A határozat 6. pontja szerint:

„Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltétel mikor felel meg az átláthatóság követelményének, a Jogegységi Tanács a döntését, az Európai Unió Bírósága előtt, C-26/13. szám alatt folyó előzetes döntéshozatali eljárásban történő határozathozatalt követően fogja meghozni.”

Az Európai Bírósághoz való fordulást, okát és indokait ugyancsak tartalmazza a jogegységi határozat indokolása:

„Speciális esetet képez, ha a szerződés tisztességtelennek bizonyult kikötése az egész szerződés érvénytelenségét eredményezi. Ez a kérdés merült fel a Kúria előtt folyamatban levő Pfv. VII.21.247/2012. számú ügyben, a kétnemű árfolyam alkalmazása (a folyósításkor deviza vételi, a törlesztésekkor deviza eladási árfolyam kikötése) kapcsán. E kér-

déskör tekintetében a jogegységi tanács nem tud iránymutatást adni, ugyanis a 13/93/EGK-irányelv értelmezésére kétely esetén az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Unió Bírósága jogosult. Ezért az említett számú ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása iránti kérelmében a Kúria ítélező tanácsa arra kért választ, hogy a kétnemű árfolyam használatának tisztességtelensége a bíróság által vizsgálható-e. Ha vizsgálható, elégséges-e, ha egy szerződéses rendelkezés nyelvtanilag egyértelmű, avagy annak érthetősége tágabb összefüggésben vizsgálandó. Végül, ha a tisztességtelennek bizonyult feltétel elhagyása esetén a szerződés nem teljesíthető, mi módon van a bíróságnak lehetősége az érvénytelenség kiküszöbölésére. Nyilvánvaló, hogy a harmadik kérdésre adandó iránymutatás minden olyan egyéb – eddig még nem ismert – esetben is irányadó lesz, amikor a tisztességtelen szerződési feltétel elhagyásával a szerződés nem teljesíthető. Az eljárás az Európai Unió Bírósága előtt C-26/13. szám alatt folyamatban van. Azokban a peres eljárásokban, amelyekben az érvénytelenség talált szerződéses rendelkezés nélkül a szerződés nem teljesíthető, indokolt lehet, hogy a bíróság az előtte lévő per tárgyalását felfüggeszesse. Ennek lehetőségét a tárgyalás felfüggesztésének egyes kérdéseiről szóló 3/2005. (II. 14.) PK-KK vélemény egyértelműen rögzíti.”

Formai szempontból nem lehet kifogásolni a Kúria eljárását, hiszen ha már egy konkrét kérdésben valamelyik tanácsa az Európai Bírósághoz fordult, akkor már csak udvariassági okokból is célszerű megvárni az Európai Bíróság ítéletét. Ugyanakkor egy jogegységi döntés nyilvánvalóan túlmutat az adott konkrét ügyön, tehát e tekintetben a Kúria határozhatott volna, különösen akkor, ha jogegységi határozatában ezt már érdemben meg is tette, hiszen az indokolás 5. oldalán rögzíti, hogy az átszámítás nem jelent pénzváltást. Ez esetben viszont a kérdés igazából fel sem merülhetne, hiszen ha nincs effektív pénzváltás, akkor az árfolyamrés alkalmazására sem kerülhet sor, hanem nyilvánvalóan MNB, avagy banki (ebben lehetett volna dönteni) középárfolyamot kell figyelembe venni.

A határozat egyes további részei

Tekintettel arra, hogy az alap tényállás vonatkozásában a jogegységi határozat saját rendelkezését – amint arra már rámutattam – teszi kicsit bizonytalanná az indokolási részben, ezért a nem egyértelműen megha-

tározott tényállásból következőleg az egyéb következtetések is mintegy „lebegnek”. Már a határozat 2. pontjából megtudjuk azt, hogy ez a szerződéstípus nem ütközik jogszabályba, nem ütközik nyilvánvalóan a jó erkölcsbe, nem uzsorás szerződés, nem irányul lehetetlen szolgáltatásra, és nem színlelt szerződés. A legfőbb ügyész álláspontja szerint:

„Kizárólag a kereset tárgyában döntő bíróság van abban a helyzetben, hogy a szerződés egyedi vizsgálatával, az érvénytelenség oka feltárásával és értékelésével, továbbá annak a szerződéses jogviszonyra gyakorolt hatása mérlegelésével döntsön az érvénytelenség fennállásáról és okáról,

valamint annak jogkövetkezményeiről. Devizaalapú fogyasztói kölcsön szerződés részbeni érvénytelenség esetén csak akkor dől meg, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.”

Ezt az álláspontot a Jogegységi Tanács is magáévá tette, hiszen nagyon helyesen rámutat arra, hogy egyedi szerződések érvényességének vizsgálatára nem alkalmas, hanem pusztán azt tudja rögzíteni, hogy egy ilyen típusú konstrukció polgári szempontból érvényes-e, mivel az egyes szerződések egyedi megvizsgálása, egyedi, illetve többlétevényállási elemek feltárása, értékelése csak a konkrét perekben lehetséges. Ugyanabban a körben szögezi le elvi éllel, hogy „...nem maga a szerződéses konstrukció, hanem a konkrét megkötött fogyasztási (2005. január 1-jétől a fogyasztási, lakossági) kölcsön szerződés ütközik jogszabályba, ha nem felel meg a Hpt. 213. § (1) a)–g) pontjai szerinti feltételeknek.”¹⁶

Hosszú fejtegetések olvashatók arról, hogy a bíróságnak törekednie kell az esetlegesen előállt érdeksérelmet kiküszöbölni, a szerződés érvényessé nyilvánítására törekedve, „...mert az esetek nagy részében ez a megoldás szolgálja mindkét szerződő fél, de főként az adósok érdekét, akiknek a még fennálló tartozása más érvénytelenségi jogkövetkezmény alkalmazása esetén egy összegben azonnal esedékessé válna. Különösen indokolt a szerződés érvényessé nyilvánításáról rendelkezni akkor, ha csak formainak tekinthető olyan okból érvénytelen a szerződés, amely tekintetében a felek akarata egyértelműen megállapítható (pl. a törlesztőrészletek száma tévesen került feltüntetésre).”¹⁷

**...ez a szerződéstípus nem
ütközik jogszabályba,
nem ütközik nyilvánvalóan
a jó erkölcsbe...**

Ezzel kapcsolatban csak azt jegyzem meg, hogy az adós valószínűleg nem formai szempontból fogja érvénytelennek tartani a törlesztőrészek téves számának meghatározását.

EGY LEHETSÉGES DÖNTÉSI ALTERNATÍVA

A Kúriának a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben lehetősége van jogegységi határozat meghozatalára. (Bsz. 32. § (1) bek. a) pont A jogegységi eljárás lefolytatása kötelező, ha azt a Kúria elnöke vagy kollégiumvezetője... vagy a legfőbb ügyész indítványozza.) Rögzíthetjük, hogy jelen esetben a Kúriának nem csupán joga, hanem kötelessége is volt a jogegységi határozatát meghozni. A legalapvetőbb elvi kérdés az volt, hogy a tárgykörben szereplő szerződések devizaszerződések-e, avagy sem. A Kúria rögzítette, hogy ezek devizaszerződések, amelyek azzal a specifikummal bírnak, hogy a pénztartozás összege kerül devizában meghatározásra, de mind a folyósítás, mind pedig a törlesztés forintban történik. Ezt a megállapítást – amint arra fentebb utaltam – maga a Kúria kicsit gyengítette állásfoglalásának indoklási részében, a magam részéről viszont a megállapítást fogadom el, és erre a kiinduló tényállási elemre alapítom döntési alternatívámat.

1. A hitelintézet devizaforrásból biztosította a forint fedezetét. Ebből egyenesen következik az is, hogy az árfolyam-ingadozás csak és kizárólag addig lehet hatással a kölcsön összegére, ameddig azt a hitelintézet vissza nem fizette. Elvileg a kívánatos helyzet az lenne, ha a pénzügyi intézet által felvett devizaforrás szerződését, valamint a kölcsönszerződést együttesen lehetne vizsgálni. Gyakorlatilag persze erre nincs mód, hiszen a hitelintézet többfajta konstrukció keretében – amelyeknek általában a lejárat ideje is különböző – veszi fel a devizát. Nem lehet olyan konkrét szerződést találni, amelyet szembe lehetne állítani az adott devizaalapú kölcsönszerződéssel. Ez azonban a Ptk. 4. §-a alapján, amely kimondja a felek jóhiszeműségét és kölcsönös együttműködési kötelezettségét, nem lehet akadálya annak, hogy a szembeállítás elméletileg mégis megtörténjen.

A Kúriának bírói vélelmet kell felállítania arra nézve, hogy az ilyen típusú szerződéseknél a kölcsönösszeg folyósításától számított 2 éven belül a hitelintézet visszafizette az általa felvett devizát. Ez viszont azon-

nal azzal a következménnyel jár, hogy az árfolyam-ingadozás hatása 2 év után megszűnik, és technikailag meg kell szűnnie az árfolyamrész alkalmazhatóságának is.

2. Az árfolyamrész célja, hogy a banknál a valutaváltás költségét fedezze. E megállapításból logikusan következik, hogy amennyiben ténylegesen nincs devizaváltás, akkor az árfolyamrész sem lehet alkalmazni. A jelenlegi gyakorlat, miszerint az adós köteles a hitelintézetnél forintszámlát nyitni, ahol számára a devizát eladási árfolyamon számolják, viszont az általa törlesztett összeg vételi árfolyamon kerül átszámításra, nyilvánvalóan tisztességtelen, mert beleütközik egyebek között a Ptk. 209/B § (1) bekezdésébe, miszerint tisztességtelen az általános szerződési feltétel, illetve a gazdálkodó szervezet és a fogyasztó közötti szerződés kikötése, ha a jóhiszeműség követelményének megsértésével a feleknek a szerződésből eredő jogosultságait és kötelezettségeit egyoldalúan és indokolatlanul az egyik fél hátrányára állapítja meg.

Az árfolyamrész teljes futamidőn keresztül való alkalmazása a Ptk. 201. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenértékűség elvébe ütközik, hiszen teljesen világos, hogy a futamidő jelentős részében e tekintetben ellenszolgáltatás nélküli szolgáltatás kerül teljesítésre.

Ha ehhez még azt is hozzávesszük, hogy magának az árfolyamrész megállapításának joga kizárólag a hitelintézet hatásköre, azt egyoldalúan bármikor módosíthatja, akkor nyilvánvaló a jogsértés ténye.

3. A kölcsönszerződéseknél megszokott fogalom a közjegyzői díj, amely „természetszerűleg” az ügyfelet terheli. Kérdés, vajon miért természetes ez, és a közjegyző szerepeltetése kinek az érdekében áll. Közismert, hogy amennyiben valamely szerződést a közjegyző foglal írásba, akkor ez a jogi hatással jár egyebek között, hogy nem vagy nem kellő teljesítés esetén nem kell bírósághoz fordulni, hanem rögtön a végrehajtási eljárást lehet kezdeményezni. Ezért is hívja mind a jogi szaknyelv, mind a hétköznapi nyelv a közjegyző által készített iratot „végrehajtható okiratnak”.

A vizsgált kérdéskörben az ingatlanfedezeteknél történik jellemzően a közjegyző igénybevétele, amelynek eredményeképpen nemfizetés esetén azonnali bírósági végrehajtások indulnak (ezek társadalmi, lélektani következményeit ismerjük). Közjegyzői okirat hiányában a hitelintézetnek bírósághoz kellene fordulnia, általában 2-2,5 év elteltével kerülhetne sor végrehajtási aktusra.

Egyértelmű tehát, hogy a közjegyző igénybevétele hitelezői érdek. Akkor viszont vajon milyen alapon terhelik ennek költségeit az ügyfélre? Mi ez, ha nem erőfölénnyel való visszaélés, illetve egyoldalú kikötés?

ZÁRSZÓ HELYETT

Talán sikerült annak bemutatása, hogy a Kúria a hatályos magyar jog alapján más álláspontra is helyezkedhetett volna.

Teljesen nyilvánvaló, hogy a devizaalapú kölcsönszerződések ügye olyan társadalmi feszültségeket okozott már eddig is, hogy a végleges és megnyugtató rendezés sokáig már nem várathat magára. Megítélésem szerint viszont az is nyilvánvaló, hogy e kérdéskör ráirányította a figyelmet a vonatkozó szabályozásnak olyan alapvetői anomáliáira, amelyek megnyugtató rendezése mindenképpen a közeljövő feladata kell hogy legyen.

Hatályos Ptk.-nk szerint a szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges, valamint a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges (205. § (2) bekezdés). A 240. § (1) bekezdése pedig főszabályként rögzíti, hogy a felek közös megegyezéssel módosíthatják a szerződés tartalmát. Ezzel szemben közismert, hogy a Hpt. szabályai egyoldalú módosítást tesznek lehetővé a pénzügyintézetek számára, az ügyféltől elvárt ellenszolgáltatás tekintetében, amikor is növelhetik a pénz bekerülési költségét. A kölcsönt felvevő számára az a kérdés, hogy mennyit kell fizetnie, nyilvánvalóan lényeges kérdés, tehát az ebben foglaltaktól való bármilyen eltérési lehetőség lényegében nem felel meg a Ptk. dogmatikai rendszerének. Ugyanakkor mind a korábbi, mind pedig a 2014. január 1-jétől hatályos Hpt. egyértelműen rögzíti a pénzügyintézeteknek egyoldalú módosítási lehetőségét. (Csak zárójelben merem megkérdezni, hogy ezt az ellentmondást nem kellene-e már feloldani, és végleg rendezni?)

Kétségtelen, hogy a Hpt. látszólag komoly garanciákat biztosít a kölcsönt felvevők részére, amikor például úgy rendelkezik, hogy semmis az a fogyasztási, lakossági kölcsönszerződés, amely nem tartalmazza a szerződéssel kapcsolatos összes költséget. Szögezzük le, hogy a semmisség kategóriája a polgári jog egyik legerősebb szankciója, ennek kapcsán az a kérdés merül fel, hogy vajon miért az alakiságokra megyünk rá, miért jó az a szerződés, ha az összes költséget felsorolja, akkor már e költség-tényezők érdemben igazak lesznek?

Megítélésem szerint a fogalmak újrendszerezésével és számuk radikális csökkentésével dogmatikailag a Ptk.-val megegyező alapokra kellene már helyezni a banki tevékenység egészét is.

JEGYZETEK

- ¹ Megjegyzem, hogy Róna Péter egyebek között nagyon komolyan vizsgálta a közgazdaságtan és az erkölcs viszonyát: „Az állítás, amely szerint egy adott gazdasági jelenség káros tulajdonsága ellenére legitim, mert valamiféle »objektív« törvényszerűség megnyilvánulása, alaptalan és tudománytalan, mert kivétel nélkül minden gazdasági jelenség értékalapú, kizárólag kulturális konstrukció, és mint olyan, létét az adott közösségi vagy egyéni gazdasági szereplő érdekeinek köszönheti. Jellegzetességeit, rendszerességeit, éppúgy, mint diszfunkcionalitásait, nem egy, a természettudományoktól kölcsönvett törvényszerűségek kaptafájára fogalmazott rendszerben, hanem kulturális környezetének értékeiben lehet keresni. Semmiféle marginalista közgazdaságtan sem képes magyarázatot adni a korrupció jelenségére, még kevésbé felfedezni olyan gazdasági törvényszerűséget, ami azt kiiktatná. Nem képes magyarázattal szolgálni a szegények és gazdagok közötti különbségre, és nem képes előállni egy olyan törvényszerűséggel, ami azt csökkentené. Igaza volt tehát Arisztotelésznek, amikor a közgazdaságtant az erkölcstan – szélesebb értelemben az értéktan – részének tekintette. A közgazdaságtan tárgya pedig nem a korlátozott források allokációja, de még a vagyon eredete vagy felosztása sem, hanem a különmemű elemek értékalapú mérlegese, az értékeknek a mérlegeléshez szükséges felmérése.” Róna Péter: *A közgazdaságtan elméleti gyökereiről*. Köz-gazdaság, Tudományos füzetek, VIII. évf., 2. sz., 2013. május, 148. o.
- ² Lásd például a *Magyar Demokratában* megjelent interjút: „...arra sem, hogy a devizában számolás nem felel meg a polgári törvénykönyv fogalmának és vonatkozó szabályának”. Magyar Demokrata, XVII. évf., 33. sz., 2013. augusztus 14., 20. o.
- ³ Pitz Mónika–Schepp Zoltán: *A lakossági devizahitelezés problémája*. Köz-gazdaság, Tudományos füzetek, VIII. évf., 3. sz., 167–180. o.
- ⁴ Uo. 179. o.
- ⁵ Uo. 179–180. o.
- ⁶ Szladits Károly a magyar magánjog fejlődésmenetéről szólva megállapítja: „Tételes magánjogunk különböző elemei, régi jogunk maradványai, az O.É. szabályai az idegen hatás alatt befogadott jogtételek és az új törvényhozás eredményei lassanként egységes rendszerbe kezdenek összeforrni. Ennek az integrálódásnak legfőbb tényezői egyfelől a bírói gyakorlat, másfelől a jogtudomány.” *Magyar magánjog I.*

Általános rész, *Személyi Jog*. Szerk: Szladits Károly, Grill Károly Könyvkiadó-vállalata, Budapest, 1938, 97–98. o.

- ⁷ A több mint 17 ezer paragrafusból álló, 1796-ban hatályba lépett porosz általános törvénykönyv (Allgemeines Landrecht) ragyogó példája a mindent előzetes szabályba foglalni akarásnak. Kudarca viszont arra is rámutat – igaz, áttételesen –, hogy a jog soha nem volt és nem is lehet azonos a pozitív joggal.
- ⁸ Prugberger Tamás: *A jogi értékek világa jogdogmatikai és jogrendszertani összefüggésben*. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI, Miskolc University Press, 2013, 120. o.
- ⁹ Az 1991. évi XIV. törvény 2. §-ával megállapított szöveg; A 4. § (1) bekezdése a kölcsönös bizalom alapelvét mondja ki. A polgári jog alanyának magatartási mércéje etikai megalapozottságú. A cselekvési és döntési szabadságot biztosító magánautonómia az egyes magánjogi viszonyokban a kölcsönös bizalom elvével kapja meg végleges tartalmát. Eszerint a polgári jogi jogviszony alanya cselekvéseinek és döntéseinek során a másik fél tiszteletben tartásával és vele kölcsönösen együttműködve köteles eljárni (Pfv. IV. 21235/1996. – BH 1997/5. sz. 218.; Gfv. X. 31005/1996. – BH/1997/10. sz. 494.). A magánautonómia és a kölcsönös bizalom elve szorosan összetartoznak, a polgári jog megingathatatlan alappilléreit képezik. Az (1) bekezdés a jóhiszeműség és a tisztesség követelményét várja el a jogalanyoktól. Mint sok más jogrendszer, így a magyar polgári jog is a „Treu un Glauben” elvén alapul. A jóhiszeműség, a tisztesség és a kölcsönös együttműködés követelménye napjainkban már univerzális, nemzetek feletti, általánosan elismert elvnek tekinthető. *A Polgári Törvénykönyv magyarázata I–II*. KJK – Kerszöv Kiadó, Budapest, 2001, 33–34. o.
- ¹⁰ „A 201. § (1). az egyenértékűség elvét fogalmazza meg. Az egyenértékűség elve a visszterhesség elvének továbbfejlesztése, mondhatni magasabb foka. Ez annyit jelent, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért nem egyszerűen ellenszolgáltatás, hanem egyenértékű ellenszolgáltatás jár, vagyis olyan, amelynek értéke a szolgáltatás értékéhez viszonyítva nem mutat feltűnően nagy különbséget. Ez nem más, mint a vagyoni viszonyok alapvető sajátosságainak törvényi kifejezője, az értéktörvény érvényesülése általános határainak törvényi rögzítése.” Uo. 672. o.
- ¹¹ A jogegységi határozat a Kúria internetes oldaláról került letöltésre, így az oldalszámzás is ehhez igazodik. www.kuria-birosag.hu/
- ¹² Az idézetek a határozat 5. oldalán található. Uo.
- ¹³ Az idézet a határozat 6. oldalán található. Uo.
- ¹⁴ Az idézet a határozat 8–9. oldalán található. Uo.
- ¹⁵ *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, i. m., 1742. o.
- ¹⁶ Az idézet a határozat 7. oldalán található. www.kuria-birosag.hu/
- ¹⁷ Az idézet a határozat 12. oldalán található. Uo.

Bódi Stefánia

**A gyülekezési jog
szabályozásának és
gyakorlati problémáinak
összevetése
Nagy-Britanniában,
Észak-Írországban
és Magyarországon**

**Comparison of Problems Related to the
Regulation of the Right of Assembly and
Its Practical Concerns in Great Britain,
Northern Ireland and Hungary**



Összefoglalás

Ebben az írásban szeretném bemutatni a békés gyülekezéshez való jogot Nagy-Britanniában és Észak-Írországban. A gyülekezési jogot szabá-

BÓDI STEFÁNIA egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék (Bodi.Stefania@uni-nke.hu).

lyező legfontosabb törvények a közrendről szóló törvény és az antiszociális viselkedésről szóló törvény. A cikk alapjául ezek mellett egy jelentés szolgál, melyet az ENSZ gyülekezési és egyesülési joggal foglalkozó különleges megbízottja, Maina Kiai készített. A szerző úgy látja, hogy a hazai szabályozás „jogközpontúbb” a gyülekezési joggal kapcsolatosan, mint az angol. A szerző a cikkben néhány jogesetet is megemlít, melyek az elmúlt években történtek.

Summary

This article describes the right to peaceful assembly in Great-Britain and Northern Ireland. The most important laws regulating the right of assembly include the Public Order Act and the Antisocial Behaviour Act. In addition to these, the article is based on a report by Maina Kiai, Special Rapporteur on the freedom of peaceful assembly and of association. In the author's opinion the Hungarian regulation of the right to freedom of peaceful assembly is more focussed on rights than the British. A few cases are also mentioned from the past few years.

BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányomban ismét a politikai jogok egyikével foglalkozom, a gyülekezési jog mint klasszikus politikai szabadságjog elemzését ezúttal angol nyelvterületen szeretném bemutatni, elsősorban Angliában, utalva a Wales, Észak-Írország és Skócia területén érvényesülő szabályozásra. A politikai jogok sajátossága, hogy az állam hatalma elé állítanak korlátokat, így biztosítják az egyén kibontakozását, ezért megvalósításukhoz az is szükséges, hogy az állam csak a szükséges esetben avatkozzon be ezek gyakorlásába. A szabályozás elemzését követően párhuzamosan megemlítem a gyülekezési jogra vonatkozó hazai 1989. évi III. törvényt, amely egyike a híres rendszerváltó törvényeknek, és érdekessége, hogy még mindig hatályban van. A gyülekezési jogra Angliában két jogszabály vonatkozik elsődlegesen, az egyik az angol *Public Order Act*, vagyis a *közrendről szóló törvény*, amely kimondja, hogy statikus és dinamikus gyűlések vannak. A másik pedig az *Anti-Social Behaviour Act*, amit úgy fordíthatnánk, hogy az *antiszociális (társadalomellenes) viselkedésről szóló törvény*.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa keretei között a gyülekezési joggal foglalkozó különleges megbízott (*Special Rapporteur*) 2013 júniusában jelentést készített a gyülekezési jog helyzetéről,¹ ezt megelőzően pedig, 2013. január 14. és 23. között hivatalos látogatást tett az Egyesült Királyságban, hogy értékelje e jog megvalósulásának valós helyzetét. A hivatalos megbízott számtalan problémát állapított meg Anglia és Wales területén egyaránt, melyet jelentése² alapján, a jelentést felhasználva szeretnék részletesen bemutatni.³ Aggodalmát fejezi ki a hatóságok megelőző intézkedései, a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán a túlzott óvintézkedések, valamint a szakszervezetekkel kapcsolatos intézkedések miatt is. A jelentés végén javaslatokat tesz a hibák orvoslására.

A különleges megbízott úgy készítette el jelentését, hogy minden városban találkozott civil szervezetek képviselőivel, tiltakozókat is beleértve. Megemlítendő, hogy az Egyesült Királyság 1976. május 20-án fenntartások nélkül ratifikálta az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát. A különleges megbízott reméli, hogy ajánlásai révén folytatják a kormánnyal a konstruktív párbeszédet, annak érdekében, hogy az országban teljes garanciát biztosítsanak a békés gyülekezési és szervezkedési szabadság jogának gyakorlására, melyek a demokrácia alapvető komponensei.

A GYÜLEKEZÉSI JOG ÁTTEKINTÉSE ANGLIA ÉS WALES TERÜLETÉN

Az emberi jogokról szóló 1998-as törvény⁴ 11. cikkelye mindenki számára biztosítja a békés gyülekezés jogát, ez alapján a hatóságoknak kötelességük, hogy védelmezzék és elősegítsék e jog gyakorlását, és indokolatlanul ne avatkozzanak bele. A közrendről szóló 1986-os törvény pedig előírja a nem statikus gyűlések esetében, hogy *6 nappal a tervezett gyűlés előtt bejelentési kötelezettsége van a szervezőknek*,⁵ de ezt a határidőt túlságosan hosszúnak találja a különleges megbízott. Ő inkább egy rövidebb idejű bejelentést tartana megfelelőnek. Megjegyezzük, hogy hazánkban az 1989. évi III. törvény alapján a szervezőnek 3 nappal korábban elegendő a bejelentést megtenni az illetékes rendőrkapitányságnál. A közrendről szóló törvény 13. §(1) bekezdése *maximum 3 hónapra teszi lehetővé gyülekezések betiltását egy adott helyen*, ez az idő is túlságosan hosszúnak

tűnhet. Természetesen az Egyesült Királyságban is bármilyen nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet képviselője a gyülekezések alkalmával tilos, ahogy az ezekre való felbujtás is. A 2011. évi rendőrségi reformok és társadalmi felelősségvállalás törvény⁶ 143. paragrafusára szerint tilos a Parlament közelében sátrak vagy bármilyen más „alvási alkalmatosság” fel-

**...bármilyen nemzeti,
faji vagy vallási gyűlölet
képviselete a gyülekezések
alkalmával tilos...**

következtetni, hogy a felvonulás zavarná a közrendet vagy a közösséget, vagy súlyos kárt okozna, akkor a rendőrség feltételeket szabhat, például maximalizálhatja a résztvevők számát, vagy időbeli korlátot állapíthat meg, e feltételek megszegése pedig bűncselekménynek minősül, akár a szervező, akár a résztvevők részéről. A rendőrség, hasonlóan a hazai szabályozáshoz, itt is jelen lehet a gyülekezések alkalmával. Érdekessége az angol szabályozásnak, hogy ha a rendőrség valamilyen korlátozó előírást szab, akkor az egy adott területen vagy területrészen minden további rendezvényre automatikusan vonatkozik három hónapon keresztül.

A törvény szerint a statikus gyűlések azok, melyek egy helyben zajlanak, a dinamikusak pedig a helyváltoztatással járók. A gyülekezést – assembly – legalább húsz személy⁷ részben szabadterén történő gyűléseként határozza meg, míg a felvonulást – procession – emberek meghatározott útvonalon, közterületen való mozgásaként definiálja. A magyar szabályozás⁸ nem tesz ilyen különbséget, és köztudottan nem rendelkezik a gyülekezési joggal kapcsolatban a minimálisan szükséges résztvevők létszámáról, de értelemszerűen arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyülekezéshez legalább két személy jelenléte szükséges.

A Public Order Act szerint a törvényt sértő gyűlések előzetesen is betilthatók. Erre akkor van lehetőség, ha a rendőrség megalapozottan úgy véli, hogy nem tartható a rendezvény a tervezett útvonal keretei között, a közösség életét súlyosan sértené, vagy károkat okozhat, ekkor a rendőrség vezetője javasolhatja az önkormányzatnak a felvonulás megtiltását legfeljebb három hónapra.⁹ Az önkormányzat döntését minisztériumi

állítására, vagy bármennyi ideig ott tartózkodni. A különleges megbízott aggodalmát fejezi ki, hogy az ilyen kikötések (rendelkezések) valójában a Parlament előtti hosszú távú békés tüntetések betiltását célozzák. A törvény kimondja, hogyha ésszerűen lehet arra

szinten is jóvá kell hagyni. Nálunk a törvény úgy fogalmaz, hogy ha a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtilthatja.¹⁰

A szabályozás lényegi tartalmát tehát a Public Order Act tartalmazza, amely szerint a rendőrség – a legmagasabb rendfokozatú rendőr – mindig korlátokat szabhat a felvonulással vagy a gyűléssel kapcsolatosan, ha a rendezvény feltehetően a közrend sérelméhez vezetne, vagy a tulajdon súlyos megrongálódásához, vagy a közösség életének megzavarásához, vagy pedig a szervezők szándékuk szerint megfélemlítésre törekednek, illetve másokat valaminek a megtételére vagy meg nem tételére kényszerítenének. A korlátozó rendelkezések megszegésére való felbujtás is büntetendő magatartás a Public Order Actben található minden tényállás esetén, elkövetőjét a rendőrség jogosult letartóztatni.

„Egy csoport abban az esetben *oszlatható fel* az angol szabályozás szerint, ha jogellenes magatartást tanúsít (például a rendőrségi korlátozásoknak nem tesz eleget); ha alappal feltehető, hogy meg fogja zavarni a közrendet, illetve a köznyugalmat; vagy ha már sor került a közrend megzavarására, és azokkal a személyekkel szemben, akikről megalapozottan feltehető, hogy a rendezvényben részt vettek, a körülmények figyelembevételével indokolt a rendőri erőhasználat.”¹¹ A magyar szabályozás úgy rendelkezik a rendezvény feloszlását illetően, hogy ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlítani. Tartalmazza azt is, hogy ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik,¹² vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlítja.

A közrendről szóló törvény kimondja, hogy a szervezők felelősségre vonhatóak, ha szándékosan nem tartanak be egy feltételt, amelyet a törvény ír elő, és bizonyítaniuk kell, hogy ez a „kudarc” hatáskörükön kívüli körülményekből fakad. A törvény értelmében pedig bárki bűnös, aki fenyegető, gyalázkodó szavakat használ, vagy ilyen viselkedést tanúsít, vagy bármilyen látható képet, írást kirak, amely fenyegető, gyaláz-

kodó vagy inzultáló. Összességében megállapítható, hogy a gyülekezési jog szabályozása Angliában kevésbé e jog gyakorlására, mint inkább a közrend fenntartására koncentrál. Ehhez képest a hazai szabályozás – és általában az emberi jogok megközelítése hazánkban – „jogközpontúbb”, vagyis az egyén joggyakorlását helyezi messzemenően előtérbe. A jelentés leírja, hogy a gyülekezés joga¹³ igen elterjedt Angliában, azon belül is Londonban gyakorolják legtöbbször e jogot, körülbelül 4000 alkalommal évente, és ezek jórészt incidens nélkül lezajlanak. A jelentésből kiderül,¹⁴ hogy átlagosan napi 10-15 spontán tüntetés zajlik, ami viszont igen nagy számnak tekinthető. A különleges megbízott elismeri, hogy a gyülekezési jog gyakorlása igen nagy változáson ment át 2009 áprilisa óta, amikor Londonban a G20-csúcstalálkozót¹⁵ tartották, amelyet még a rendőri szervek túlzott beavatkozása jellemezett. Ezen a ponton a jelentésben az ENSZ-megbízott kiemeli a báméskodó *Ian Tomlinson halálát*.¹⁶ A 47 éves újságárus férfi épp hazafelé tartott, amikor egy rendőr fellökte, ezután rosszul lett és elhunyt. A férfi véletlenül futott bele a tüntetésbe. A rendőrt emberölés gyanújával hallgatták ki, bár először szívinfarktust állapítottak meg az áldozatnál. A tizenkilenc legnagyobb ipari és fejlődő ország és az EU államainak állam- és kormányfői április 2-án tartottak válságkezelő értekezletet Londonban. A férfi egyébként az értekezlet előestéjén halt meg, egy amatőr felvételen az is látható, amint hátulról nagy ütés éri, majd fejét eséskor a járdába üti.

Anglia és Wales: titkosrendőrség és megelőző intézkedések

A jelentésből kiderül, hogy a különleges megbízott aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy békés tüntetések alkalmával is jelen vannak beépített rendőrök. A jelentés konkrét eseteket kiemel, így megemlíti Mark Kennedy esetét,¹⁷ aki a hírszerzésnél dolgozott, és 2003 és 2010 között több aktivista, környezetvédő csoportba is beszivárgott. A rendőr a tudomására jutott információkról rendszeresen tájékoztatta parancsnokait. A jelentés név szerint említi egy másik beépített rendőrt, Jim Boylingot is,¹⁸ aki szintén békés csoportokba szivárgott be, valamint azt is kiemeli, hogy a rendőrök a cél érdekében nőkkel intim viszonyt alakítottak ki, ami teljességgel elfogadhatatlan. Arra is fény derült, hogy a rendőrök halott csecsemők személyazonosságát használták fel, ideértve nevüket, születési adataikat, hogy megtévezzék az aktivistákat, ami szintén borzalmas,

illetve jogilag elfogadhatatlan, szükségtelen eszköz volt. Megemlíthető az is, hogy a békés tüntetőkről rendszeres adatgyűjtés is történt, nyílt és titkos eszközökkel egyaránt, vagyis adatbázisokat is készítettek, ami az ENSZ-megbízott szerint szintén megengedhetetlen. Az adatgyűjtésben és a tüntetőkről fényképek készítésében állítólag magánbiztonsági cégek is részt vettek, mint például a Greenpeace és az Occupy Movement magáncégei, amelyek titkos megfigyeléseket végeztek, és amely szintén komoly aggodalomra ad okot a különleges megbízott szerint.

A megelőző intézkedések különösen „érdekesekek”, tekintettel arra, hogy Nagy-Britannia egy demokratikus jogállam, a gyülekezési jog területén tapasztalható korlátok azonban mégis olyan szigorúak, amelyek egy demokratikus állammal nem egyeztethetők össze. A megelőző intézkedések azt jelentik, hogy a tüntetőket a hatóságok több ízben felkeresték a tüntetést megelőzően, és figyelmeztették arra, hogy ne kerüljön sor semmilyen rendbontásra.

Ezek az intézkedések a királyi esküvő napján (2011. április 29.) különösen hangsúlyosan érvényesültek, mert többeket – pusztán megelőző célzattal – előzetes letartóztatásba helyeztek, másoknál pedig házkutatást tartottak a jelentésben foglaltak szerint. Ezek az intézkedések nem voltak szükségesek vagy arányosak, tekintettel arra, hogy az erőszak még csak be sem következett, pusztán feltételezés alapján került sor ezekre. A biztonsági intézkedések egyébként mintegy 20 millió angol fontba, vagyis 6 milliárd forintba kerültek.¹⁹ A rendfenntartó erők attól tartottak, hogy terrorista elemek jelennek meg az esküvő napján. A terrorizmusról szóló 2000-es törvény²⁰ értelmében a bűnüldöző szervek széles hatáskörrel rendelkeznek, vagyis egy rendőrtisztnak megalapozott gyanú nélkül is joga van megállítani vagy átkutatni bárkit. Ezzel a lehetőséggel is több alkalommal éltek a rendőrök.

Anglia és Wales: az erőszak túlzott alkalmazása

2010 decemberében Londonban az oktatástámogatási csökkentések és a magasabb tanulmányi díjak miatt tartott tüntetésen²¹ állítólag a rendőrök megverték a diákokat, a földön fekvőket rugdosták, és lovas rendőröket is bevetettek. 43 embert kórházba kellett szállítani, egy gumibottal bántalmazott diákon pedig háromórás agyműtétet kellett végrehajtani. Az eset során néhány rendőrtiszt letakarta az azonosító

számát. Az utóbbi évek egyik legsúlyosabb zavargásának²² minősítették a sajtóban az esetet, amely talán attól vált ennyire súlyossá, hogy a választások előtt még azt ígérte a miniszterelnök-helyettes, nem emelik a tandíjat. Elszabadultak az indulatok, és egy csoport megpróbálta betörni a Pénzügyminisztérium és a Legfelsőbb Bíróság épületének bejáratát, illetve kirakatokat is bezúztak.

A másik eset, amelyet a jelentés megemlít, hogy számos békés tüntetőt, akik a Dale Farmról²³ utazók/menekülők evakuálása ellen tiltakoztak, 2011. október 19-én, a hírek szerint szintén megaláztak. Ebben az esetben illegálisan élő romák és írek kitelepítéséről volt szó (Basildon város önkormányzata részéről), közel 400 emberről. Az ENSZ felszólalt a kitelepítések ellen, amely egyébként 110 gyermeket érintett. Az ENSZ szerint a kitelepítések sértik az érintettek családi élethez való jogát, és komoly megpróbáltatást jelentenek a számukra. „Az Amnesty International nagy-britanniai szervezete szerint az ENSZ beavatkozása az ügybe azt mutatja, hogy a kitelepítés nemzetközi ügyé vált, amely szégyent hoz az Egyesült Királyságra.”²⁴

A *tömegoszlatás* részletes szabályait²⁵ egyik szabályozás sem tartalmazza, ennek részleteit Angliában a Criminal Law Act²⁶ és a Human Rights Act tartalmazza. Ezek értelmében bárki alkalmazhat arányos erőt bűncselekmény megakadályozására, vagy azért, hogy egy bűncselekmény elkövetőjének elfogásában segédkezzen. Mérlegelni kell, hogy az adott szituációban a tömegoszlatás-e a legcélravezetőbb megoldás, nem okoz-e esetleg nagyobb problémát, mint ami már kialakult, és végrehajtható-e a rendelkezésre álló rendőri erőkkel.

A tömegoszlatás előtt figyelmeztetni kell a tömeget, és a rendőrségnek megfelelő módon bizonyítani kell tudni a figyelmeztetés megtörténtét. Ennek módja elsődlegesen a videofelvétel, másodlagosan a hangfelvétel és harmadlagosan az írásos dokumentáció.²⁷ A hazai gyülekezési törvény nem rendelkezik a kép- és hangfelvétel készítéséről, de a gyakorlati tapasztalatok alapján tudjuk, hogy a rendőrség már többször készített felvételt a tüntető tömegekről. A kérdést a rendőrségi törvény válaszolja meg, a következőképpen: „A rendőrség a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíthet. [...] A felvétel, il-

letve az abban szereplő személyes adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás során, körözött személy vagy tárgy azonosítása vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében használható fel.”²⁸

Az angol szabályozás a tömegosztatás körében ismeri a tárgyalásos módszert, a pajzsot és a gumibotot egyaránt. A tárgyalásos módszer azt jelenti, hogy megpróbálnak valakivel tárgyalni a tömeg osztatása érdekében.

A magyar rendőrségi törvény szerint kényszerítő eszközök a következők: a testi kényszer, a bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkolóeszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, csapaterő, tömegosztatás.²⁹ Megjegyezzük, hogy az angol szóhasználatban a gumibot szélesebb jelentéssel bír, mint a hazai szabályozásban. Lehetséges ezenkívül lovas rendőrök alkalmazása és szolgálati kutya bevetése is, de mindkettőt figyelmeztetésnek kell megelőznie. A tömeg visszاسzorítása érdekében rendőrségi járművek is alkalmazhatóak.³⁰ Természetesen itt is azt az eszközt kell választani, amely az adott helyzetben a legcélravezetőbbnek tűnik.

A jelentés megemlíti az úgynevezett *stop and search* taktika alkalmazását a gyülekezésekkel kapcsolatban, amely szintén gyakorta jogsértő módon, és az ENSZ-megbízott szerint túlságosan széleskörűen zajlik. „Kétségtelen, hogy a *stop and search* nem feleltethető meg maradéktalanul a magyar igazoltatásnak, hiszen itt pl. szükségszerűen az intézkedéssel jár együtt a ruházat átvizsgálása is, s a »sima« igazoltatásnak jobban megfelel a *stop and account*-nak nevezett brit intézmény, számos eltérés kimutatható a rögzített adatok köre és az eljárás technikai végrehajtása között is... a két intézkedés esetében végül is ugyanarról van szó: az állampolgárt a rendőr megállítja, kérdést tehet fel neki, ha további intézkedésre okot adó körülményt tapasztal, akkor azt megteszi, ellen-

**Az angol szabályozás
a tömegosztatás körében
ismeri a tárgyalásos
módszert, a pajzsot és
a gumibotot egyaránt.**

kező esetben pedig szabadon elengedi az intézkedés alá vont személyt, s mindezzel párhuzamosan átvizsgál(hat)ja a ruházatát is.”³¹

Anglia és Wales: összekötő rendőrtisztek alkalmazása

A tüntetésekkel kapcsolatosan Angliában szokásban van „összekötő” rendőrtisztek alkalmazása, akik a szervezőkkel konzultálnak, abból a célból, hogy békésen folytassák le a tüntetéseket. Az ENSZ megbízottja kifejti jelentésében, hogy pontosan nem világos, az összekötők valójában milyen mértékben segítik elő az operatív tervezést. A megbízott hangsúlyozza, hogy az összekötők szerepét nem szabad egybemosni az információgyűjtéssel, mert ez két külön funkció; és az információgyűjtés valójában csökkenti a bizalmat a hatóságok felé. A különleges megbízott angliai körútja során felvette a kapcsolatot a Független Rendészeti Panasztestület Bizottságával is (IPCC)³²: ez a szervezet felelős Angliában és Walesben a rendőri túlkapások kivizsgálásáért.³³ A sértettnek először a rendőrségen kell panaszt tennie, amely dönt a panasz sorsáról, majd ezt követően, ha a panaszt elutasítják, lehet fordulni az IPCC-hez. A bizottságnak joga van arra is, hogy javaslatokat tegyen a rendőrségnek a közrend fenntartásával kapcsolatosan a gyülekezési jog kapcsán.

Az antiszociális viselkedésről szóló törvény

Ezt a törvényt, amely szintén Anglia és Wales területére vonatkozik, 2003-ban fogadták el. A törvény többek között felhatalmazza az önkormányzatokat a graffitik eltávolítására. Ezenkívül foglalkozik a csavargással, a bandatevékenységgel, a nyilvános részegséggel, a mentőknek és tűzoltóknak tett hamis bejelentésekkel. A gyülekezési joghoz hasonlóan a törvény értelmében 3 hónapos tiltás rendelhető el bizonyos helyiségekre, vagyis 3 hónapra bezárhatók azok, ahol bizonyíthatóan olyan tevékenység folyt, amely jelentős és tartós rendzavarást jelentett a lakosság számára. A törvény lehetőséget nyújt a rendőrségnek arra is, hogy két vagy több személyből álló csoportokat szétoszlason bármilyen közterületen, ha jelenlétük „eredménye vagy várható eredménye a lakosság bármelyik tagjának megfélemlítése, zaklatása, riogatása vagy bajba keverése”. Egy rendőrtisztnek joga van arra is, hogy 16 éven aluli, kíséret nélküli személyeket hazakísérjen este 9 óra és reggel 6 óra között. Ez a

törvény, melyet a gyülekezési joggal kapcsolatban is emlegetnek, vonatkozik még az átutazókra, vasúti kihágásokra, kövek dobálására, túlzottan magas sövényekre a szomszédok felé, tehát minden olyan esetre, amely alkalmas az emberi együttélés megzavarására.

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

Az ENSZ megbízottja vizsgálódása során több aggodalomra okot adó körülményt is észlelt a gyülekezési jog gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban, és megállapításait tételesen foglalta össze. Megjegyezhetjük, hogy a gyülekezési jog gyakorta olyan mértékű korlátozásokat szenved el, amelyekkel Magyarországon nem is találkozhatunk.

Az ENSZ-megbízott javaslatai:

- folytassanak nyilvános vizsgálatot a hatóságok Mark Kennedy ügyében és más hasonló ügyekkel kapcsolatosan, hogy lehetőség nyíljon jóvátételre;
- vizsgálják felül a titkosrendőrökre vonatkozó jogi szabályozást;
- állítsák le a megelőző figyelmeztető intézkedéseket;
- a bűnüldöző hatóságok következetes elszámoltatására van szükség a békés célú gyülekezések jogtalan megsértése miatt;
- a bűnüldöző szervek tagjai viseljék azonosító jelvényeiket minden alkalommal;
- adjanak több jogkört a Független Rendészeti Panasztestület részére.

ÉSZAK-ÍRORSZÁG ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

Észak-Írország felekezeti és gazdasági megosztottsága közismert, és olyan régre nyúlik vissza, hogy ezt a konfliktust Bibó István is tárgyalta a biztonságpolitikai konfliktusok körében. Közismert a vallási szembenállás, mely röviden úgy összegezhető, hogy az írek katolikusok, az angolok és a hozzájuk csatlakozó Észak-Írország pedig protestánsok. Bibó jegyzi meg találóan, hogy az emberek rácsodálkoznak arra, hogy népek a 20. században vallásháborút folytatnak. Valójában azonban nem erről van szó, ha jobban megvizsgáljuk a dolgot, azt is láthatjuk, hogy a katolikusok szegények és munkavállalók, a protestánsok pedig gazdagok és munkaadók.³⁴ A konfliktus tehát ebben az esetben is sokrétűbb és összetettebb. A jelentés szerint körülbelül 4500 esemény történik éven-

te, amely a gyülekezési jog hatálya alá tartozik, és ebből több mint 200 aggályos. A legtöbb gyülekezést minden évben március és augusztus között tartják. Egy 1998-as észak-írországi törvény³⁵ létrehozta a Felvonulási Bizottságot, amelynek feladata a nyilvános gyűlésekkel kapcsolatos jogviták megoldásának elősegítése és a nyilvánossággal való kapcsolat-tartás. A 6. § (2) bekezdése előírja, hogy 28 nappal korábban be kell jelenteni a gyűlést, amit a különleges megbízott szintén nagyon hosszú időnek tart. A bejelentésben meg kell határozni az útvonalat, a dátumot, a résztvevők és a „támogatók” várható létszámát, a szervező nevét és címét, a részt vevő zenekarokat, illetve a szervező intézkedéseit az ellenőrzést illetően.³⁶

Egy 1987-es közrendről szóló rendelet értelmében a rendőrség előírhatja a rendezvény feltételeit, például létszámát vagy időtartamát, ha ezt szükségesnek tartja a rend fenntartása érdekében. A nyilvános felvonulásokról szóló 1998-as törvény³⁷ szerint pedig a miniszter előírhatja egy nyilvános felvonulás vagy minden nyilvános rendezvény betiltását egy bizonyos területen, ha az a rendezvény komoly zavart okozna a közrendben vagy a közösség életében, vagy aránytalanul nagy erőket igényelne a rendőrségtől a rend fenntartása. A tiltás 28 napig tarthat. Az ilyen általános jellegű tilalmak szintén aránytalanoknak tekinthetők.

A Felvonulási Bizottság, a rendőrségi ombudsman és az Észak-írországi Rendőri Szolgálat

A felvonulásokkal foglalkozó bizottság („Parades Commission”) egyedi jelenség, nem állítható, hogy minden országban létezik ilyen. Működésével nem is mindenki ért egyet. Feladata a felvonulások szabályozása, feltételeket szabhat a rendezvényekkel kapcsolatban, közvetíthet a felek között. A bizottságot többen elfogultnak tartják, derül ki a különleges megbízott jelentéséből. A bizottság jogszerűen szabhat feltételeket a rendezvények idejével, helyével vagy a felvonulás módjával kapcsolatban. Ez azonban nem változtat azon, hogy a felelősség a szervezőket terheli a gyűlésekkel kapcsolatban, ezért a szervezőknek a bejelentés alkalmával meg kell adni nevüket és címüket. A bizottság előírásait a szervezőknek teljesíteniük kell, ennek elmulasztása büntetőjogi szankciót von maga után. A szervezőknek a feladata tehát, hogy minden lehetséges lépést megtegyenek a rendezvény békés voltát illetően, ide-

értve többek között az összekötőkkel való kapcsolattartást. Azonban a szervezőnek nem kell felelősséget vállalnia mások jogellenes cselekményei miatt.

Az Észak-írországi Rendőri Szolgálat (PSNI³⁸) felelős a rend fenntartásáért. A különleges megbízott alapvetően jónak tartja az ottani gyakorlatot, és elismeri azt a felelősségteljes munkát, amit a PSNI végez. Ugyanakkor itt is felhívja a figyelmet bizonyos dolgokra, pl. a gumilövedékek használatára, melyek akár halálosak is lehetnek. Ezzel kapcsolatban a jelentésben utal az ENSZ-megbízott arra, hogy 1998-ban az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága felhívta a figyelmet, hogy el kell törölni a tömegoszlatások során a gumilövedékek alkalmazását. Különösen nagy aggodalomra ad okot az állítólagos nemi erőszak, amit a rendőri szervek követnek el a tüntetések „felügyelete” során. Létezik rendőrségi ombudsman is, aki kivizsgálja a rendőri erőszak túlzott alkalmazásával kapcsolatos ügyeket.³⁹

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

A különleges megbízott a következő javaslatokat teszi Észak-Írország vonatkozásában:

- a Felvonulások Bizottsága világosabb és érthető megállapításokat tegyen a gyülekezésekkel kapcsolatban;
- erősítsék tovább a párbeszédet a gyülekezési joggal kapcsolatban;
- állítsák le a gumilövedékek alkalmazását;
- a PSNI működésének nemcsak pártatlannak kell lenni a tüntetésekkel kapcsolatban, de annak is kell látszania.

SKÓCIA ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

Az ENSZ-megbízott szerint mutatkoznak hasonlóságok a két ország felvonulási tradíciói között, bár nem a rendezvények feszültség szintje tekintetében. Évente több mint ezer, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény van Skóciában, és a legtöbbet ezek közül az Orange Order⁴⁰ tartja. A zenekarok itt is a rendezvény általános résztvevőinek tekinthetők. Itt egy 2006-os törvény szabályozza a gyülekezéseket, amely címe szerint a rendőrségről, a közrendről és a büntető igazságszolgáltatásról rendelkezik.⁴¹ A törvény 70. szakasza értelmében a ren-

dezvény megtartása előtt 28 nappal be kell jelenteni a gyűléseket; ez a rendelkezés minden felvonulásra érvényes, kivéve a temetési meneteket, és azokat, melyeket a skót miniszterek szabályoznak. Ezt a határidőt ismételten túlzónak tartja az ENSZ-megbízott, és jelentésében kifejti, hogy talán még azon rendezvények esetén sem szükséges a 28

**...a tüntetések előtt
előzetes figyelmeztetésben
résztesítették a résztvevőket...**

napos határidő, melyek első alkalommal kerülnek megrendezésre. A gyűlések többnyire itt békésen zajlanak. A rendőrség munkája, illetve a párbeszéd a szervezők és a rendőri szervek között dicséretes.

Itt is előfordult azonban az az angliai jelenség, hogy a tüntetések előtt előzetes figyelmeztetésben résztesítették a résztvevőket, hogy ne kövessenek el semmilyen törvényteleniséget. A rendőrség a tüntetők ajtaján kopogtatott, a lakásukon keresték fel őket. Megemlíti még a kiemelt felügyeletet a tüntetések alkalmával, amely a tüntetők filmezését és fényképezését jelenti jelen esetben, ami valljuk be, szintén aggasztó. Egyébként az előzetes 28 napos időszakban, mire a tüntetésre sor kerül, minden kérdéses részletnek meg kell oldódnia. A gyülekezések szabályozása tekintetében itt meg kell említenünk a *Menetek és Felvonulások Szabályozása Skóciában – Skót Helyi Hatóságok Útmutatója* című, 2006-ban kiadott szabályzót.⁴² A helyi hatóságok, amikor eldöntik, hogy tartható-e, és milyen feltételekkel egy rendezvény, figyelembe veszik a felvonulás megtartásának hatásait a közrendre, a közbiztonságra, a vagyoni kárra, a közösségi élet megzavarására, az előző felvonulások szervezőinek, résztvevőinek magatartását, és ezenkívül annak a mértékét, hogy egy felvonulás felügyelete milyen mértékben ró terhet a rendőrségre.

Egyedi gyakorlatnak tekinthető, hogy a szervezőkkel szemben a rendőrség költségigényeket támasszon a közrend biztosításáért, az esemény utáni rendrakásért, takarításért, különböző berendezések használatáért. Mindez szintén felfogható a gyülekezési jog korlátjaként a különleges megbízott jelentése szerint.⁴³ A jelentés utal arra, hogy a helyi önkormányzatoknak van mérlegelési lehetősége a költségek megtérítésének módját illetően.

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

Az ENSZ megbízottja Skóciával kapcsolatban is talált kifogásokat. Megállapításait a következőkben foglalhatjuk össze:

- módosítsák a 2006-os törvényt, mely a rendőrségről, a közrendről és a büntető igazságszolgáltatásról szól;
- változtatni szükséges a tüntetők előzetes figyelmeztetésének gyakorlatán;
- csökkentsék a bejelentési határidőt;
- a békés gyülekezés szabadságát ne vessék alá a költségfizetéssel kapcsolatos intézkedéseknek.

A TERRORIZMUS ELLENI INTÉZKEDÉSEK

Az Egyesült Államokban végrehajtott 2001. szeptember 11-i merénylet és az azt követően több országban végrehajtott terrorista cselekmények után, egyre szigorúbb intézkedések látnak napvilágot a megelőző intézkedések terén. Mindez érthető, a világ nyugalma már nem ugyanaz, mint korábban. Az Egyesült Királyságban is számos szervezetet betiltottak, de ezek nem mindegyike esetében lenne a tiltás szükséges az ENSZ-megbízott jelentése szerint, mert nem bizonyítható, hogy részt vettek volna bármilyen terrorista tevékenységben vagy szervezkedésben. Ezek az intézkedések diszkriminatívak egyes csoportokra nézve. A korlátozó-soknak mindig szükségesnek és arányosnak kell lenniük. Egyes szervezeteket az alapján diszkriminálnak a hatóságok, hogy a szervezet tagjainak vallási vagy faji alapú összetételét veszik alapul, ami alapján önmagában nem lehetne következtetéseket levonni a szervezet terrorista „hajlamát” illetően, így ezek az intézkedések mindenképpen diszkriminatívnak tekinthetők.

Megjegyezzük, hogy terrortámadásra Londonban már sor került 2005-ben, amikor robbantás történt a metróban, félelmük tehát nem alaptalan. Ebben a merényletben 700 ember megsérült, és 38 ember életét veszítette.⁴⁴ A strasbourgi bíróság előtt is szerepelt már olyan ügy, melynek tárgya az volt, hogy három fegyvertelen férfit a nyílt utcán agyonlőttek a rendőrök, mert terrorista cselekménnyel gyanúsították őket.⁴⁵

A jelentés a szakszervezeti szerveződésekre vonatkozóan is tartalmaz megállapításokat, vagyis érinti az egyesülési jog fogalmát, de jelen írás-

nak nem célja az egyesülési jog áttekintése.⁴⁶ Az ENSZ-megbízott javasolja, hogy a terrorizmusellenes intézkedések feleljenek meg a nemzetközi normáknak, és szüntessék meg a feketelistákat, hogy senki ne váljon ilyen gyakorlat áldozatává.

Összességében megállapíthatjuk, hogy bár a hazai gyülekezési törvénynek vannak hiányosságai, de a gyülekezési jog szabályozása, tekintettel az alkotmánybírószági határozatokra is, és a gyülekezések gyakorlata (egyes kirívó esetektől eltekintve) nem marad el az angol szabályozástól és gyakorlattól, épp ellenkezőleg, a hazai szabályozás „jogközpontúbb” felfogással rendelkezik.

MAGYARORSZÁG ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

A gyülekezési jog elméletének összehasonlítása nem egyszerű feladat hazánkban és angolszász jogterületen, mert eltérő jellegű a szabályozás, mások az alapvető fogalmak és az országok jogi kultúrája. Gyakorlati problémák minden elemzett országban felmerülnek e joggal kapcsolatosan, de mint látható, ezek is eltérő természetűek. Magyarországnál régebbi demokrácia a többi elemzett ország, de nem szabad elfelejteni, hogy a rendszerváltás során hazánk nagyot lépett előre az emberi jogok védelmében, köztudott, hogy a jogok garantálása sok esetben meghaladta az ésszerűséget is. Óriási volt ugyanis a rendszerváltáskor az eufória, az elkötelezettség a demokratikus értékek, az emberi jogok és a jogállam iránt.

A gyülekezési jogról az Alaptörvény VIII. cikkében a következőképpen ír: (1) „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” A gyülekezési jogról részletesebben, mint fentebb említettük, az 1989. évi III. törvény rendelkezik Magyarországon. A törvény számtalan kérdést nyitva hagy a gyülekezési jog gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban, azonban ezeket jórészt az Alkotmánybíróság határozatai és a joggyakorlat időközben megválaszolták. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai az 55/2001. (XI. 29.) AB-határozat a 4/2007. (II. 13.) AB-határozat, a 75/2008. AB-határozat, és a 30/1992. (V. 26.) AB-határozat. A gyülekezési joggal az Európai Emberi Jogi Bíróság is foglalkozott több jogesetben, melyek közül kiemelendő a *Bukta and others v. Hungary, a Molnár Éva v. Hungary, a Patyi v. Hungary* című jogesetek. Megemlíthető még a témakörrel kapcsolatban a *Sáska kontra Magyarország és a Szerdahelyi kontra Magyarország* ügyek.

A törvény értelmében a gyülekezések engedélyhez nem, csak bejelentéshez kötöttek. A bejelentést a szervezőnek 3 nappal a tervezett gyűlés előtt kell megtenni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságon. A törvény hatálya nem terjed ki a családi eseményekre, a sport- és kulturális rendezvényekre, a választási eljárási törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre és a vallásos szertartásokra, körmenetekre. A törvény a gyülekezési jog gyakorlása elé olyan korlátokat állít, melyek egy demokratikus társadalomban szükségesek: a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy arra való felhívást, nem járhat mások jogainak vagy szabadságának sérelmével, nem veszélyeztetheti a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, nem járhat a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Értelemszerűen a rendezvényen a résztvevők nem jelenhetnek meg fegyveresen vagy felfegyverkezve. Lehetőség van a rendezvény előzetes megtiltására a rendőrség részéről, illetve a rendezvény fel is osztható.

A szabályozás „jogközpontú” jellege

A gyülekezési jog legújabb formái és a törvény látszólagos hiányosságai új nehézségek elé állították az Alkotmánybíróságot, amely meg is válaszolta a felmerülő kérdéseket. A kérdések megválaszolása során erőteljesen e jog emberi jogi jellege és nem a korlátok kerültek előtérbe, ellentétben az angolszász szabályozással, illetve gyakorlattal. Így azt mondhatjuk, hogy a szabályozás lehetővé teszi a jogorvoslatot a gyülekezési joggal kapcsolatban, és a gyülekezési jog gyakorlása elé nem állít jogalkotó fölösleges korlátokat:

- hazánkban a gyülekezés engedélyhez nem, csak bejelentéshez kötött;
- a rendőrség döntésével szemben bírósághoz lehet fordulni;
- megengedett hazánkban is a Független Rendészeti Panasztestülethez fordulás a rendőrséggel szemben;
- ha a rendezvényt feloszlatják, a rendezvény résztvevője a felosztatástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására;
- a szervező kimentheti magát károkozás esetén a felelősség alól;
- bárkit, külföldieket, gyermekeket is megillet e jog gyakorlása;
- az eltérő helyszínen megtartott rendezvényt a rendőrségnek nincs joga felosztatni pusztán az eltérés miatt;

– részt lehet venni kutyával, biciklivel, traktorral stb., a jogszabályok betartásával, mások veszélyeztetése nélkül.⁴⁷

– Megengedett hazánkban a spontán gyűlések tartása, melyeket nem kell feloszlatni a bejelentés hiánya miatt, amennyiben békés jellegűek, mutatott rá az Alkotmánybíróság. A gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, az államoknak van mérlegelési szabadsága a korlátozások megállapításában, mindazonáltal a gyülekezési jogot mint alkotmányos alapjogot csak a valóban szükséges korlátozásoknak lehet alávetni.

– Hazánkban megengedettek a spontán gyűlésektől eltérő úgynevezett sürgős gyűlések is, melyeket szokás gyors gyűléseknek is nevezni. Ez utóbbiak a gyülekezést indokló események miatt csak gyorsan, rövid időn belül tarthatóak meg.

A spontán és gyors gyűlések alkotmányos védelmét a 75/2008. (V. 29.) AB-határozat alapozta meg. „...Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány⁴⁸ 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. (Ezek a sürgős gyűlések.) A gyülekezési jog kiterjed továbbá az *előzetes szervezés nélküli gyűlésekre*. (Ezek a spontán gyűlések.) 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja... hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtiltása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt...”

A spontán gyűlés tehát inkább arra utal, hogy *előzetes szervezés nem történt* ebben az esetben, vagyis nem vonatkozik rájuk a bejelentési kötelezettség. A sürgős gyűléseknél van szervezés, tehát nem spontán gyűlések:

– megengedett a flashmob vagy villámcsődület is, melyet elhatárolhatunk a sürgős és a spontán gyűlésektől.

A *spontán gyűlés, a flashmob és végül a gyorsgyűlés* közötti különbséget szemléltethetjük az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal: „A valóban *spontán gyűlések* nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. Ettől némiképp eltérőek azok az olykor

művészi, máskor inkább politikai célú megmozdulások, amelyekben a résztvevők gyors információcserét (például internet, mobiltelefon) követően rövid időre (általában csak percekre) összegyűlnek, és figyelemfelkeltő, meghökkenítő megjelenésükkel hívják fel a figyelmet magukra és az így megjelenített gondolatokra (*flashmob* vagy *villámcsődület*). A spontán gyűlésektől *megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények*, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna...” Érezhető, hogy a villámcsődületnek is van szervezője, vagyis nem spontán, de nincs bejelentve. Ezek is meghagyhatóak a bejelentés hiánya ellenére, amíg nem békétlenek. Hajas Barnabás szerint „az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB-határozatát követően a spontán, vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flashmob* egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentենék, internetes vagy mobiltelefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény.”⁴⁹

Összességében megállapíthatjuk, hogy a gyülekezési jog szabadságjog jellege domináns a hazai szabályozásban, és bár a törvény látszólag hiányos,⁵⁰ az Alkotmánybíróság választ adott a felmerülő kérdésekre. Az angolszász szabályozás kevésbé, a gyakorlat annál inkább aggályos, a gyakorlatot a túlzott óvatosság és ellenőrzés jellemzi, pl. a tüntetők előzetes figyelmeztetése és beépült titkosrendőrök alkalmazása is előfordul.

A gyülekezések indokolatlan feloszlatása

Az Emberi Jogok Európai Bírósága, vagyis a strasbourgi bíróság már többször elmarasztalta hazánkat a gyülekezési joggal összefüggésben. A bíró-

**...a gyülekezési jog
szabadságjog jellege
domináns a hazai
szabályozásban...**

ság 2007-ben hozott ítéletében mondta ki hazánk elmarasztalását, a *Bukta Dénesné és társai* által indított ügyben (Bukta and Others v. Hungary), melyben a kérelmezők kifogásolták, hogy a Kempinski Szálloda előtt tartott spontán gyülekezésüket feloszlatták, melyet a román miniszterelnök magyarországi látogatása miatt szerveztek. A jogeset egyébként 2002 decemberében történt, a panaszosok érvelése szerint objektív okok miatt nem tudtak eleget tenni a gyülekezési törvény által előírt háromnapos előzetes bejelentési kötelezettségüknek, hiszen előző este derült ki, hogy Medgyessy Péter el kíván menni a román miniszterelnök által Románia nemzeti ünnepén, december 1-jén tartandó fogadásra.⁵¹ A rendőrség és a hazai bíróság szerint speciális körülmények között jött létre ugyan a gyülekezés egy politikai esemény apropóján, de az szolgálta legjobban a közrendet és a köznyugalmat, hogy egy éles hanghatást (robbanás hangja) követően a rendőrség feloszlatta a gyülekezést. A rövid határidő miatt a tüntetőknek nem állt módjukban tiltakozásukat előzetesen bejelenteni, ebből adódott a probléma. Ezzel az esettel kapcsolatban az a kérdés merült fel, hogy ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem követnek el, nem aránytalan korlátozása-e a gyülekezési jognak az előre be nem jelentett, ámde békés jellegű tiltakozások feloszlatása. A strasbourgi bíróság tehát aránytalannak tartotta a tüntetés feloszlátását, vagyis ezt a lépést nem ítélte szükségesnek és megfelelőnek egy demokratikus társadalomban. Meg kell jegyezni, hogy ekkoriban hazánkban még nem történt meg a spontán tüntetésekkel kapcsolatos szabályozás, illetve a velük kapcsolatos álláspont kialakítása. Az Európa Tanács keretei között egyébként a gyülekezési jogról az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, vagyis a római egyezmény 1950. november 4-i 11. cikke rendelkezik, együtt az egyesülési joggal. A következőképpen fogalmaz a 11. cikk: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. 2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetsbiztonság vagy a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

A másik ügy, amely a gyülekezési joggal kapcsolatban hazánkból a strasbourgi bírósághoz került, a *Molnár Éva kontra Magyarország*⁵² volt, melyben egy Erzsébet hídi tüntetésről van szó, amely még 2002 nyarán zajlott. A tüntetők támogatására csoportok gyülekeztek a Kossuth téren is, és mivel ez a csoport bejelentés nélkül jelent meg, ezt a rendezvényt a rendőrség az esti órákban feloszlatta. A kérelmező ehhez a rendezvényhez csatlakozott. A bíróság ebben az ügyben fejtette ki azt az álláspontját, hogy a bejelentés hiánya nem terjeszthető ki teljesen, vagyis a spontán szerveződések csak szükséges esetben írhatják fölül a bejelentési kötelezettséget. A strasbourgi bíróság ítélete szerint a magyar rendőrség *megfelelően járt el* 2002. július 4-én, amikor föloszlatta az Erzsébet hídi, majd pedig a Kossuth téri tüntetést, amely megbénította Budapest belvárosának közlekedését. A bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a hídon illegális, előre be nem jelentett tüntetés folyt. Emellett a Kossuth téren is tüntettek. A bíróság szerint Molnár Éva és társai hosszú órákon át tüntethettek, így nem sérült a gyülekezési joguk. Strasbourg szerint az oszlatás nem volt aránytalanul erőteljes. Az Erzsébet hidat 2002. július 4-én zárták le kormányellenes tüntetők, akik a választások után a szavazatok újraszámlálását követelték, a demonstrálók később a Kossuth térre vonultak át. Megjegyzendő, hogy a rendőrség késő este oszlatta fel a tüntetést, a gyülekezők pedig már a kora délutáni óráktól gyülekeztek a Kossuth téren, így tehát kellő idő állt rendelkezésükre véleményük kifejtésére.⁵³

A gyülekezési joggal kapcsolatos strasbourgi jogeset még a 2007-es *Patyi kontra Magyarország* is, ahol a kérelmezők a miniszterelnök háza előtt kívántak tüntetni, de a hatóságok ezek megtartását rendre megtiltották. A kérelmezők a fizetésektelenné vált BAUMAG cég befektetői voltak. Az indoklás a közlekedés akadályozása volt, a strasbourgi bíróság viszont úgy látta, hogy a kis létszámú csoport nem akadályozta volna a forgalmat a szóban forgó esetben, mivel az autósoknak elegendő hely állt rendelkezésükre. Látható, hogy ezek a jogesetek több kérdést is felvetnek.⁵⁴

A *Szerdahelyi kontra Magyarország*⁵⁵ ügyben azt kell megemlíteni, hogy 2006. október 23-án Budapest rendőrfőkapitánya lezárta a Kossuth tere, és ezt az intézkedését később határozatlan időre meghosszabbította. Az intézkedés ellen pert indítottak, melynek eredményeként a Fővárosi Bíróság a döntést (a terület művelési területté nyilvánítását) hatálytalanította 2010 novemberében. Dr. Szerdahelyi Szabolcs⁵⁶ 2006 decemberében felvonulást szeretett volna szervezni a területre, de kérelmét

a rendőrség elutasította, mondván, hogy a Kossuth tér nem tartozik a mindenki által igénybe vehető terület fogalmába a rendőrségi műveleti területté nyilvánítás következtében. A strasbourgi bíróság megállapította, hogy az elutasító rendőrségi döntésnek jogalapja nem volt, mert a hazai bíróság Budapest rendőrfőkapitányának a „biztonsági műveleti területté” nyilvánító határozatait hatályon kívül helyezte. Szerdahelyi Szabolcs részére így 2400 euró kártérítés került kifizetésre.

A *Sáska kontra Magyarország* ügyben⁵⁷ nem engedélyezték a kérelmezőnek, hogy tüntetést tartson a Kossuth téren 2008-ban. A tiltás indoka kifejezetten az volt, hogy a megjelölt helyszínen és időpontban (plenáris ülés vagy bizottsági ülés alatt) az esemény alkalmas lenne arra, hogy jelentősen korlátozza a népképviselői szerv működését, illetve az oda való bejutást. A kérelmező bírósághoz fordult, amely elutasította kérelmét. A strasbourgi bíróság 2012-ben meghozott ítéletében kifejtette, hogy a szóban forgó napon az Országgyűlés épp nem ülésezett, az épületben konferenciát tartottak, és a soron következő napokban sem lehetett a rendezvényt megtartani, holott akkor sem folyt érdemi tevékenység, így a korlátozás aránytalannak minősült. Vagyis a strasbourgi bíróság ismét megállapította az Egyezmény sérelmét.

Javaslatok a hazai szabályozással és gyakorlattal kapcsolatban

Az ombudsman hazánkban (másképpen fogalmazva, jelenleg alapvető jogok biztosa) 2008 óta több száz gyülekezést vizsgált meg.⁵⁸ Jelentős előrelépést tapasztalt ennek során a rendőrség gyakorlatát illetően, úgy véli, „alapjogbarát” mentalitás kezd kialakulni. A jogalkotásban vannak ugyan megoldandó kérdések, de a *jogalkalmazás terén előrelépés észlelhető*. Egy belügyminiszteri rendelet 1990 óta változatlan formában rögzíti⁵⁹ a bejelentések elbírálásának szabályait, és ezek felülvizsgálata évek óta húzódik. A jogalkalmazási gyakorlat ellentmondásos volt ugyanakkor a közlekedés rendjének zavartalansága tekintetében, mert ugyanazon forgalmi adatok alapján hol megengedett, hol pedig tiltott volt a gyülekezések megtartása.

Magyarországon is van lehetőség a gyülekezések előzetes ellenőrzésére, amennyiben a rendbiztos felveheti a kapcsolatot a szervezőkkel, és tájékozódhat afelől, hogy megtettek-e mindent a rend fenntartása érdekében. A szabályozás értelmében a vezető hatáskörébe tartozik a rendőrség rendezvényen jelen lévő képviselőjének (rendbiztos) és a

biztosítás parancsnokának kijelölése, a vezető döntése alapján a két feladatkört egy személy is elláthatja. Rendbiztost kell kijelölni minden olyan esetben, amikor a szervezők a rend fenntartásához a rendőrség közreműködését kérték. A szabályokat tartalmazó belügyminiszteri rendelet helyett felmerült nemrégiben az új szabályozás gondolata, azonban az elkészült tervezet sok kritikát kapott.

Az ombudsman 2012-ben felkérte a belügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálják meg az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos hatásköreit, mert többször alakult ki bizonytalanság az évek folyamán, hogy ugyanazon terület különféle minősítésétől függően a rendőrségnek milyen jogosítványai vannak a közrend és a gyülekezési jog gyakorlásának biztosításában.

JEGYZETEK

- ¹ Felhasználtam a cikk megírásához a következő jelentést: *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai*. Human Rights Council Twenty-third session Agenda item 3, United Nations, General Assembly, 17 June 2013.
- ² www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf (Letöltés: 2013. augusztus)
- ³ www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx; www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx (Letöltés: 2013. augusztus)
- ⁴ *The Human Rights Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ⁵ A bejelentésnek, hasonlóan a magyar szabályozáshoz, meg kell jelölnie a dátumot, amikor tartani szeretnék a rendezvényt, azt, hogy pontosan mikor kezdődik, a tervezett útvonalat, a szervező vagy szervezők nevét és a címét.
- ⁶ *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*. www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted (Letöltés: 2013. november 25.)
- ⁷ A létszámot 2 főre csökkentette a 2003-as Anti-Social Behaviour Act: In section 16 of the Public Order Act 1986 (c. 64) (which defines “public assembly” for the purposes of the power in section 14 of that Act to impose conditions on public assemblies), in the definition of “public assembly” for “20” substitute “2”.
- ⁸ 1989. évi III. törvény.

- ⁹ *Public Order Act*. 13. §; Kádár András Kristóf–M. Tóth Balázs: *A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai*. Fundamentum, 2007/1. www.fundamentum.hu/sites/default/files/07-1-04.pdf (Letöltés: 2013. december 4.)
- ¹⁰ 1989. évi III. tv. 8. § (1) bek.
- ¹¹ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ¹² A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.
- ¹³ Megjegyezzük, hogy újabban a gyülekezési jog egyik megjelenési formája, az ún. bohóchseregek is angol eredetű jelenség, ebben az esetben bohócruhába öltözött tüntetőkre kell gondolnunk, de nem csupán polgárpukkasztási céllal, hanem saját ideológiai háttérrel rendelkezik ez a mozgalom. Egy globalizáció- és kapitalizmusellenes szerveződés, amely a világ több országában már aktívan jelen van, és a G8-csúcs kapcsán került a figyelem középpontjába. Hazánkban is feltűntek már több ízben, de szervezett, állandósult mozgalmról Magyarországon még nem beszélhetünk.
- ¹⁴ Promotion and protection of all human rights, i. m.
- ¹⁵ A világ 19 legnagyobb gazdaságát és az Európai Uniót jelentő szervezet.
- ¹⁶ http://index.hu/kulfold/2009/04/17/belso_verzes_vegzett_a_ferfival_akit_a_g20-tuntetesen_bantalmaztak/ (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁷ www.origo.hu/nagyvilag/20110110-mark-stone-kennedy-a-brit-klimaharcosok-koze-beepult-rendor.html (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁸ www.theguardian.com/uk/2011/jan/19/undercover-policeman-married-activist-spy (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁹ http://erdely.ma/mozaik.php?id=90453&cim=25_meghokkento_adat_vilmos_es_kate_eskuvoje_szamokban
- ²⁰ *Terrorism Act 2000*. www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ²¹ http://hvg.hu/vilag/20101210_karoly_herceg_london_zavargas (Letöltés: 2013. november 12.)
- ²² Egy másik zavargás kapcsán páncélozott katonai jármű gázolt halálra egy békés járókelőt, aki részt sem vett a tüntetésben, ez a *McShane v. United Kingdom* ügy; ez az eset elmarasztalással végződött, igaz, azért, mert az ügy alapos kivizsgálása elmaradt.
- ²³ http://kitekinto.hu/europa/2011/09/05/dale_farm_lejart_a_hatarid_a_romaknak_menniuk_kell/ (Letöltés: 2013. november 12.)
- ²⁴ Uo.
- ²⁵ A tömegoszlatásról írtakhoz felhasználtam a következő cikket: Kádár–M. Tóth, i. m.
- ²⁶ www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/45 (Letöltés: 2013. december 4.)

- ²⁷ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ²⁸ Rtv. 1994. évi XXXIV. tv. 42. § (1)–(6) bek.
- ²⁹ 1994. évi XXXIV. tv.
- ³⁰ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ³¹ M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben*. PhD-értekezés, Miskolc, 2011. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_12924_section_5003.pdf M. (Letöltés: 2014. január 15.)
- ³² Independent Police Complaints Commission. www.ipcc.gov.uk/
- ³³ Megjegyezzük, hogy ennek megfelelő szervezet hazánkban is létezik, ez a Független Rendészeti Panasztestület. A szervezet 2008. év eleje óta működik. www.panasztestulet.hu/index.php?link=hu_kezdolap.htm
- ³⁴ Bibó István: *Észak-Írország kérdése*. In: Bibó István összegyűjtött munkái, IV. kötet. Szerk. Tóth János, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1984.
- ³⁵ *Northern Ireland Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ³⁶ Hasonlóan rendelkezik a hazai jogszabály is, az 1989. évi III. törvény, melynek értelmében be kell jelenteni az időt, a várható létszámot, a gyülekezés célját és a helyet, útvonalat.
- ³⁷ *Public Processions (Northern Ireland) Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/2/contents (Letöltés: 2013. december 4.)
- ³⁸ Police Service of Northern Ireland.
- ³⁹ The Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland.
- ⁴⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Orange_Order (Letöltés: 2013. november 20.) Az Orange Order egy 1976-ban alapított protestáns szervezet, habár Észak-Írországban alapították, jelentős a skóciai jelenléte, illetve megjelent az USA-ban és Angliában is.
- ⁴¹ Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006.
- ⁴² *Review of Marches and Parades in Scotland. Guidance for Scottish Local Authorities*. December 2006. www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/159457/0043394.pdf
- ⁴³ Promotion and protection of all human rights, i. m.
- ⁴⁴ www.origo.hu/nagyvilag/20050707robbanas.html (Letöltés: 2014. január 19.) A merénylőkkel együtt 56 fő hunyt el.
- ⁴⁵ McCarr v. the United Kingdom, 4 May 2001.
- ⁴⁶ A szakszervezetekkel kapcsolatosan is vannak aggályok, nevezetesen az a különleges megbízott szerint, hogy előfordulnak foglalkoztatásmegtagadások szakszervezeti tagság okán. Olyan feketelistákról is tudomás van, melyek azon munkavállalók adatait tartalmazzák, akik szakszervezeti szerveződésben vesznek részt, és emiatt a későbbiekben hátrányosan kezelik majd őket.

- ⁴⁷ <http://tasz.hu/gyulekezési-jog/gyulekezési-jogi-1x1> (Letöltés: 2013. december 13.)
- ⁴⁸ Az utalás az 1949. évi XX. törvényre vonatkozik még, vagyis a korábbi Alkotmányra.
- ⁴⁹ Hajas Barnabás: *Csak a „kivett” a kivétel? Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez.* Iustum Aequum Salutare, 2010/4. http://epa.oszk.hu/02400/02445/00019/pdf/EPA02445_ias_2010_4_257-276.pdf (Letöltés: 2013. december 13.)
- ⁵⁰ Alkotmányossági szempontból nem feltétlenül szükséges, hogy a törvényhozó kifejezetten ismerje el a spontán és gyors gyűlések szabadságát, mert azokra törvényi tilalom, illetve speciális korlátozás hiányában lehetőség van. Ezért a gyülekezési szabadság érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciák nem hiányoznak. 75/2008. AB-határozat.
- ⁵¹ A tüntetők úgy gondolták, a magyar miniszterelnök megünnepeli Erdély elvesztését, ugyanis 1918. december elsején Gyulafehérváron mondták ki Erdély egyesülését Romániával.
- ⁵² [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88775#{"itemid":\["001-88775"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88775#{) (Letöltés: 2014. január 19.)
- ⁵³ <http://propeller.hu/itthon/197315-strasbourg-szerint-jogszeruen-oszlattak-2002-ben-a-rendorok-az-erzsebet-hidon> (Letöltés: 2014. január 15.)
- ⁵⁴ A korábbi években felmerülő problémák voltak hazánkban a gumilövedék alkalmazhatósága, a művelési terület fogalmának használata, a spontán gyülekezések és a gyors gyűlések problematikája, a rendőrök azonosíthatósága, valamint az ellentüntetőkhez való hozzáállás. Ezeket korábbi cikkemben tárgyaltam. Bódi Stefánia: *A gyülekezési jog hazai szabályozásának története és dilemmái.* Magyar Jog, 58. évf., 9., 2011. szeptember.
- ⁵⁵ *Tájékoztató az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásáról és a Kormányképviselő tevékenységéről 2012-ben.* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. <http://gaudi.jobbik.hu/sites/default/files/Parlamenti%20t%C3%ADj+%C2%ACkoztat+%C2%A6%20EJEB%20+%C2%A1t+%C2%ACletek%202012.pdf> (Letöltés: 2014. január 16.)
- ⁵⁶ A Deport '56 elnöke. 56-os Deportálások Tényfeltáró Bizottsága.
- ⁵⁷ A Sáska-ügy bemutatásához felhasználtam a következő tartalmat: Tájékoztató az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek..., i. m.
- ⁵⁸ www.ajbh.hu/web/mobil/kezdolap/-/content/10180/38/a-gyulekezési-jogot-erinto-ombudsmani-javaslatokrol;jsessionid=781C1F7CB25456E65FC8E626B4C11715 (Letöltés: 2014. január 8.)
- ⁵⁹ 15/1990. (V. 14.) BM-rendelet a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról; a rendelet módosításának szükségessége és ötlete nemrégiben felmerült.

Haid Tibor

Az állam és az erőszak szerepe két pápai enciklika tükrében

The Role of State and Force in the Reflection of Two Papal Encyclics



Összefoglalás

Az alábbi cikkben vázolt egyházi tanítások közös vonása, hogy a keresztény ember kötelezettsége az állam és a társadalom ügyeiben való aktív részvétel annak ellenére, hogy végcélja nem a földi boldogulás, hanem a túlvilági üdvözülés. Az isteni rend iránti elkötelezettség ugyanakkor kritikai szemléletet is eredményez, vagyis az örök igazsággal ellentétes normatív és egyedi állami cselekvés a hívő számára kötelező erővel nem bír. Kötelezi viszont a szeretet parancsa az egyházat és az egyes hívő embert a kiszolgáltatott helyzetben lévőkkel való együttérzésre, amely kortól függően különböző társadalmi csoportok iránti kiállást és segítséget jelent. Mivel az egyház is emberi alkotás, szükségképpen tökéletlen, ezért az állam teokratikus berendezkedése nem lehet cél, helyette a szoros együttműködés kívánatos.

DR. HÁID TIBOR ezredes, jogtanácsos, végzős PhD-hallgató, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, osztályvezető, Honvédelmi Minisztérium (haid.tibor@hm.gov.hu).

Summary

The common feature of the social doctrines of the Church depicted in the forthcoming article is the strong conviction, that Christian citizens are obliged to participate actively in the social affairs and matters of statehood, meanwhile their final aim is not a prosperous life on the Earth but the eternal happiness in the Heaven. However, the loyalty to the divinal order and rules creates a critical mindset, which leads to the conception that the norms or individual acts of the state in contradiction with the eternal truth do not impose a binding force on the believers. But the order of love indulges both the Church and the individual believer to sympathize with people being in miserable condition, and also urges the Christians to advocate and help them. As the Church is also a human – consequently not perfect – creation, the believers should not consider a theocratic state-order as a solution, rather support an intensive cooperation between the Church and the State.

A KERESZTÉNY ÁLLAMFÖLFOGÁS AKTUALITÁSA

A pénzügyi-gazdasági válság és a geopolitikai erőviszonyok átrendeződése az állam és az erőszak szerepének újragondolására késztet. Az állam fogalmának újraértelmezése különösen indokolt a huntingtoni¹ értelemben vett nyugati civilizáció tekintetében, amelynek nemzetközi súlya annak ellenére érezhetően csökkent a hidegháború után időszakban, hogy a bipoláris világ látszólag a Nyugat győzelmével ért véget.

A reális szemlélő számára már a kommunista világrendszer utáni évtized óvatos optimizmusa is illúzióknak bizonyulhatott, ha nem fordította el a tekintetét a Balkánon kialakult hatalmi vákuum ijesztő következményeitől, és főképp attól az értetlenségtől, amelyet a volt jugoszláv tagállamok közötti háborúk a kortárs nyugati döntéshozókban kezdetben kiváltottak. A harmadik évezred hajnalát jelentő merényletek és a nyomukban kialakult nyugati antiterrorista válasz, illetve az erre épülő újraformált önazonosság azonban már mindenki számára nyilvánvalóvá tette, hogy a hidegháború utáni „Pax Americana” nem hoz sem békét, sem azt hosszú távon megteremtő növekvő nyugati dominanciát. Az új évezred első évtizedét lezáró gazdasági válság pedig egyértelműen érzékeltette azt is, hogy a hatalmi visszaszorulás nem pusztán biztonságpo-

litikai és diplomáciai kérdés, de erőteljesen befolyásolja a nyugati világ hétköznapijait.

A fenti folyamatokkal egy időben bővülő Európai Unió lakosai számára egyre nyilvánvalóbb, hogy a gazdasági versenyképesség javításához szorosabb és hatékonyabb együttműködés kell, csak az nem világos, hogy ki az az Európai Ember, aki ezt a gazdaságot működteti és használja. Közös európai identitás nélkül viszont tartós együttműködés nem lehetséges. Egyrészt elképzelhetetlen olyan újraelosztási rendszer, amelyben minden résztvevő tartósan jól jár, és ezért elégedett. A versenyképességhez szükséges fokozott összehangolás – vagyis a szuverenitás részbeni feladása – a résztvevők pillanatnyi érdekeinek eredményeként nem jöhet létre. Másrészt a természetszerűleg jelentkező válságok átvészeléséhez a dezintegrációt megakadályozó erkölcsi hitelre van szükség, amely átlendítheti az egyes társadalmakat a válságon. Ehhez szintén elengedhetetlen az együvé tartozás megélése, vagyis a közös európai identitás.

Mind az egyén, mind az állam egyedi európai jellegének megtalálása és megélése szükséges tehát ahhoz, hogy az Unió kialakítsa azt a belső egységet, amely a hatékony biztonságpolitikai és gazdasági érdekérvényesítés záloga.

Az egyedi jelleg megragadása nem lehetséges az eredet megismerése nélkül. Ami az európai államfölfogást, az állam által alkalmazható legitim erőszakgyakorlás határait és az egyén, az egyén által alkotott közösségek és az állam viszonyát más – elsősorban az autochton módon fejlődött kínai – civilizációktól megkülönbözteti, az az állam hatalmának célhoz kötött korlátozása, mégpedig mind az egyén és az állam, mind az egyéb közösségek és az állam kapcsolatában. Ez az a sajátosság, amely a nyugati államot egyszerre teszi sebezhetővé és megújulásra képesé.

Ez a sebezhetőség, alacsony hatékonyság, lassúság az államhatalom korlátozásának mint önértéknek az egyenes következménye, és nyilvánvalóan közrejátszott a jelenlegi gazdasági válságot nagymértékben előidéző azon társadalompolitikai törekvésben, amely az állam gazdasági szerepének visszaszorítása mellett a gazdaságsszabályozó hatalmat is korlátozta, a piaci önszabályozó folyamatokban bízva. Mára világossá vált, hogy a piaci szereplőkre nonprofit feladatot bízni az állami bürokrácia leépítésének ürügyén nem vezethet eredményre, mert a gazdasági alrendszer működési logikája nem teszi lehetővé, hogy piaci szereplők bizonytalan megtérülésű, önkorlátozással és társadalmi szerepvállalással

járó társadalmi feladatokat lássanak el az állam helyett. Ahogy a fizikai világban nem lehet tartósan vákuum, a társadalmi élet sem nélkülözheti tartósan a hatalmat, és amennyiben az állam a társadalmi élet valamely területéről kivonul, ott más hatalmi tényező jelenik meg, érvényesítve saját érdekeit és működési elveit. Vagyis az államhatalom korlátozása nem lehet cél és önérték, a korlátozás célhoz kötött jellegét feladni az összeomlás veszélyével jár.

Az európai civilizáció gyakran visszatérő jelensége az a törekvés, amely az államhatalom korlátozása elvének feladásával kívánja megteremteni a hatékony államot, és ezáltal valamely optimálisnak hirdetett társadalmat. Az utópisztikus diktatúrák emberképe kizárólagosan közösségi és általában materialisztikus jellege miatt létidegen, és ezért – legalábbis az európai civilizáció talaján – nem működhet a társadalom belső tartalékainak folyamatos fölálldozása, fölélése nélkül, ami eleve megkérdőjelezi a tartós berendezkedés lehetőségét.

Az államhatalom célhoz kötött korlátozásának gondolatában tehát mindkét elem egyszerre és azonos mértékben fontos. A keretek között működő hatalom, mint a közjó és az egyéni boldogság feltétele, már Arisztotelésznel² is úgy jelenik meg, mint az élő hellén hagyományban meglévő folyamatos törekvés, tehát tökéletlen, de mégis tapasztalható realitás, nem sohasem volt utópia.

A következőkben azt kívánom röviden bemutatni, hogy az előbb részletezett európai államfölfogás miként jelenik meg a II. vatikáni zsinat idejében szerepét újraértelmező római katolikus egyház egyik meghatározó dokumentumában, és az miképpen módosult az egyház és az egész nyugati világ gondolkodását alapvetően befolyásoló újabb korszakhatár, a bipoláris világ összeomlása utáni új politikai berendezkedés kialakulásakor.

A KERESZTÉNY ÁLLAMFÖLFOGÁS GYÖKEREI A PATRISZTIKA KORÁBAN, AURELIUS AUGUSTINUS FILOZÓFIÁJÁBAN

A kereszténység lényegi eleme az az individualizmus, amely szerint a megváltás egyéni, tehát a judaizmustól eltérően nem követeli meg a választott nép szokásrendszerének átvételét, azaz nem igényel semmilyen államhatalmi/etnikai entitáshoz történő csatlakozást. Másrészt ez a jellemvonás teszi lehetővé az egyetemességet is, hiszen a krisztusi meg-

váltásban hívők származástól és társadalmi állapottól függően egyetlen szellemi közösség, a spirituális értelemben vett egyház tagjai az egész világon.

A fentiekben összefoglalt teológiai felfogáshoz járuló keresztényüldözések a korai egyházat az államhatalommal szembeni lelki ellenállásra vagy legalábbis távolságtartásra ösztönözték, amely a kortárs nem keresztény rómaiakban gyanakvást keltett, sőt a birodalom bukását előrevetítő barbár betörésekkel szembeni egyre kilátástalanabb ellenállás sikertelenségének okait a keresztények állam iránti lojalitásának hiányában keresték.³ Ebben a háttérben született meg Szent Ágoston (Aurelius Augustinus, 354–430) rendszerező műve, a *De Civitate Dei* (Isten államáról), amelyben nemcsak az előbbi vádakát cáfolja, de összegzi a keresztény állam- és hatalomfelfogást is.

Ágoston felfogása szerint az ember végső célja túlmutat a történelmen, tehát még a leginkább megfelelően berendezett állam sem nyújthat az egyénnek beteljesülést. Bár az ember az eredendő bűn miatt képtelen töretlenül igazságosan és ésszerűen cselekedni, tehát jó emberi kormányzat sem lehetséges, a kormányzatok mégis Isten rendelései, hogy a viszonylagos békét megőrizték. Az állam szükségképpen csak diffúz módon és töredékesen birtokolhatja az igazságosságot, sőt lehetséges olyan kormányzat is, amely teljességgel nélkülözi azt. Ez utóbbi nagy rablóbandához hasonlítható.

Az állam tökéletlensége nem orvosolható teokráciával. Ahogy az igazi állam, az igazi egyház is spirituális természetű, és túl van a történelmi időn. A jelen földi életben azonban az isteni állam és az isteni egyház az ember számára szétválaszthatatlanul összefonódik a romlott, földi állammal és egyházzal. A földi egyházban tehát egyszerre van jelen a „búza és az ocsú”, így nem léphet az állam helyébe az igazságosság reményében. Ehelyett a földi, látható egyház ellensúlyozó, támogató, együttműködő szerepet tölthet be az állam vonatkozásában.

Ágoston mind az államot, mind az egyházat erkölcsi entitásnak is tekinteti, amelyben lehetőség nyílik a viszonylagos jó választására a szabad akarat folytán. Ezért a keresztények számára kifejezetten kötelezettség-

**Ahogy az igazi állam, az
igazi egyház is spirituális
természetű...**

nek tartja az állami szerepvállalást, tisztségek viselését, ezzel is növelve annak esélyét, hogy a földi államban növekedjen az igazságosság. Szemben a keresztényeket ért váddal, nem hirdet pacifizmust, sőt felszólítja a keresztényeket az igazságos háborúban való részvételre. A háború akkor lehet igazságos, ha a másik fél által elkövetett nagyobb igazságtalanságot kívánják háborús erőszakkal megszüntetni. A háború akkor semmiképp nem igazságos, ha „ártani akarás, bosszúállás, fékevesztett és kérlelhetetlen gyűlölet, a lázadás dühe, uralomvágy és hasonlók” vezérlik a hadviselő felet. Hasonlóképpen az államhatalom saját polgáraitval szemben is alkalmazhat erőszakot, amennyiben az a közösség jogos ítéletének végrehajtása érdekében történik.

Ágoston államfelfogásában tehát a keresztény ember az isteni állam polgárságára törekszik, a látható államban csak zarándok. Ugyanakkor épp hitéből fakadóan elkötelezett azon erkölcsi értékek mellett, amelyek miatt nem lehet passzív, a szükségképpen tökéletlen látható állam javítására kell törekednie, végső esetben akár nem bosszú vezérelte erőszak alkalmazásával. A szintén tökéletlen látható egyház együttműködik a látható állammal, és ellensúlyozza annak hatalmát, de nem gyakorolhat elsődlegesen államhatalmat.

A SKOLASZTIKA IDŐSZAKÁNAK ÁLLAMFÖLFOGÁSA AQUINÓI SZT. TAMÁS SZEMLÉLETÉBEN

A valódi középkor⁴ – azaz a Római Birodalom bukásától a Karoling-
reneszánszig terjedő időszak – elmúltával újraintézményesült és megszilárdult kereszténység államfelfogásának kialakításában közrejátszó tapasztalati háttér lényegesen kedvezőbb képet mutatott az állam jellegéről és szerepéről, mint a keresztényüldözéseket közvetlenül követő késő római korszak.

A keresztény hit filozófiai és irodalmi kisugárzása a skolasztika idejére már kiterjedt szellemi hagyományt halmozott föl, és kiépült az azt bővítő és továbbító intézményrendszer is. A kereszténység előtti klasszikus filozófia már nem a szellemi versenytárs gnoszticizmus⁵ eszmei hátszínét jelentette. Annak tanulmányozása, sőt kritikus felhasználása az immár kiforrott teológiai rendszerre nem jelentett veszélyt.

A fenti előzmények közül talán leginkább közvetlen hatást Arisztotelész *Politikájának* latin fordítása váltotta ki a 13. századi skolasztikusok

között. Aquinói Szt. Tamás (1225–1274) kommentárt írt Arisztotelész *Politikájához* és *Etikájához* is. A *De regimine principum* (A kormányzás elveiről, 1265) című művében az ágostoni államfelfogással szemben az államnak önértéket tulajdonít, és szerepét nem pusztán a földi béke viszonylagos biztosítására korlátozza, hanem véleménye szerint az állam kifejezheti Isten gondoskodását és akaratát az emberiség számára. Az állam léte tehát nem az eredendő bűn miatt szükségképpen rosszra hajló és ésszerűtlen egyéni emberi cselekvés megfékezésének eszköze. Az egyén megelégedést jó állampolgárként és megváltást kereső hívőként egyaránt találhat, mert az isteni kegyelem áthatja a természetjogot, amelyre az állam épül.

Az egyén közösségi cselekvésének lehetőségei és céljai Tamás emberképéből következnek. Felfogásában az eredendő bűn rosszra hajlóvá tette ugyan az emberi akaratot, de nem károsította az emberi értelmet és a jó megismerésének vágyát sem. Az embernek természetfölötti segítségre – kegyelemre – van szüksége a megváltáshoz, de jóra való törekvése már önmagában képessé teszi az emberi értelmet jó politikai cselekvésre. Az ésszerűsége és a jóra való törekvésre épülő természetes erkölcsi és politikai értékeket és igazságokat – azaz a természettörvényt – az isteni kinyilatkoztatás nem törli el, hanem betetőzi és tökéletessé teszi.

Tomás *Summa Theologica* című művének része a *Tractatus de legibus*, amely a szerző jogelméleti tételeit tartalmazza. A szabályok 4 hierarchikus szinten követik egymást. Az első a teremtett mindenséget irányító isteni bölcsesség, az örök törvény. Az ember számára Isten ezek közül kinyilatkoztatott – azaz az ember számára érthető formában közölt – bizonyos, a Szentírásban fellelhető szabályokat, ezek adják az isteni törvényt, a szabályok második lépcsőfokát, amelyen állva egyúttal lehetővé válik a harmadik lépcsőfokot jelentő, a tudatos közösségi életet élő és államot alkotó ember ésszerűségének és jóra törekvésének eredményeként kialakult, minden ember által igaznak elfogadott erkölcsi elvekből álló természettörvény helyes értelmezése. A természettörvény nem változik, de nem is jelenik meg tételes – pozitív – szabály formájában, mely utóbbiak összessége a negyedik lépcsőfok. A tételes jogot azonban kritikával kell fogadni. Ha az nem egyezik a természettörvénnyel, akkor nem is tekinthető jognak többé. Ha tehát az államhatalom képviselője az értelemmel és a természettörvénnyel ellentétes pozitív törvényt alkot, akkor az érvénytelen és nem alkalmazandó.

Hasonlóképpen a természeti törvénynek alárendelt az államhatalom gyakorlójának egyéb, nem normatív tevékenysége is. Következésképpen, az ésszerűtlenül és igazságtalanul uralkodó zsarnoki kormányzat megdöntése nem számít lázadásnak, ha „nem jár olyan zavargásokkal és botrányokozással, amelynek során a fennállónál nagyobb törvénytelenység és kár keletkezik”.

Tamás, követve a nyugati politikai gondolkodás hagyományait, nem hirdet teokráciát,⁶ hanem a két joghatóság, az egyház és az állam harmonikus együttműködését hirdeti. Ugyanez az egyén tekintetében azt jelenti, hogy a keresztény embernek földi boldogulásán úgy kell munkálkodnia, hogy az a mennyei boldogsághoz vezessen.

A KATOLICIZMUS TÁRSADALMI TANÍTÁSÁNAK ÚJJÁSZÜLETÉSE

Az ágostoni államfelfogás háttérében meghúzódó platonista elképzelés⁷ és a keresztényüldözések még alig halványuló emlékéből táplálkozó távolságtartás óvatos gyanakvásra készítetett az állam szerepének és lehetőségeinek felmérésekor, ugyanakkor nem vezetett a passzivitás, a hatalomnélküliség vagy éppen a teljes erőszak-nélküliség hirdetéséhez, ahogy megőrizte a világi (politikai, katonai, jogi) és a szellemi (egyházi) hatalom szervezeti egyesítésétől való tartózkodást, mint a nyugati társadalmi gondolkodás egyik máig élő hagyományát.

A tamási államfelfogás arisztotelészi⁸ gyökerei és a skolasztika korszakában a világi hatalomgyakorlás befolyásolásának reális – bár korlátozott – lehetősége optimistább, az államhatalomnak lényegesen pozitívabb szerepet tulajdonított az üdvösségre törekvő keresztény ember boldogulása tekintetében. Ugyanakkor fenntartotta a világi hatalom természetjogi korlátozásának, az erőszak feltételhez kötött gyakorlásának és az állami és egyházi hatalom szervezeti különállásának rögzítésével az optimizmus azon határait, amelyek nem tették lehetővé a keresztény üdvözülés és a jó állampolgári minőség egybemosását. Nem hozta tehát a skolasztikus államelmélet sem a mennyországot a földre, fenntartva ezáltal a lelkiismereti szabadság zálogát jelentő előbb említett hagyományt.⁹

A patrisztikus és a skolasztikus államfelfogás kijelölte azt a két partvonalat, amelyek között a katolikus államelméletek döntő többsége a későbbi évszázadokban továbbhaladt. A skolasztikát követő humanizmus,

protestantizmus, majd a felvilágosodás és az azt követő társadalomfilozófiák többségének szekularizmusa a katolikus egyházat defenzív magatartásra kényszerítette. Ágoston és Tamás munkássága között eltelt bő nyolc évszázadnyi idő kellett ahhoz, hogy az egyház a II. vatikáni zsinat eszméiben újra megtalálja társadalmi szerepvállalásának kereteit, amelyhez a korai kereszténységhez hasonlóan most sem párosul földi hatalom. Ráadásul egy egyre elutasítóbb európai háttérrel kell szembenézni azzal a feladattal, amely a harmadik világban tapasztalható erőteljes, de főképp Afrikában iszlamista, Kínában pedig államszocialista üldözéssel párosuló térhódítással jár. Újraépül az a kezdeti helyzet, amelyben szórványos értelmiségi támogatók mellett az egyház az üldözöttek, számkivetettek és szegények otthona volt.

A katolikus egyház társadalmi szerepvállalását a 19. század végének társadalmi és szellemi változásaira adott válaszként fogalmazta újra a szociális enciklikákban.

Az ipari forradalmak következtében kialakult modern nagyüzemi gyárparipar által foglalkoztatott munkásosztály anyagi és szellemi helyzete a szociális kérdést a kor legégetőbb problémájává tette. A keresztény megoldási javaslat nem váratott sokáig magára. A keresztényszocialista mozgalom elindításában jelentős szerepet játszó mainzi püspök, W. E. Ketteler fokozott karitatív tevékenységet és szociális törvényhozást sürgetett. Olyan társadalmat javasolt, amelyben az erkölcs talaján álló keresztény szervezetek együttműködései által a gazdasági életben nem engedik korlátlanul érvényesülni a profitéhség – vagyis a piaci logika – törvényeit. A század utolsó éveiben számos európai országban – így az Osztrák–Magyar Monarchiában is – kísérleteket tettek a szociális kérdés keresztény elképzelés szerinti megoldására. Kialakították a munkásszövetkezetek hálózatát osztrák és francia (*Oeuvre des cercles catholiques d'ouvriers*) mintát követve. A szakszervezeti mozgalom legalitást nyert, és megjelent a munkás-életbiztosítás, valamint a minimálbér gondolata is.¹⁰

A francia, német és olasz katolikus kezdeményezések európai összehangolása érdekében 1884-ben Svájcban a Fribourgi Unió (Nemzetközi Katolikus Egyesület) egy emlékiratot terjesztett XIII. Leó pápa elé, amelyben kérték a pápa útmutatását, mert véleményük szerint a társadalmi problémákat csak katolikus szellemben lehet kielégítően megoldani.

A kezdeményezésre válaszul megjelent *Rerum Novarum* (1891) enciklika elemzi a munkásság tarthatatlan helyzetét, akiknek méltósága megtiltja, hogy „rabszolgáknak tekintsék őket”, és az igazságos bér visszafogása „felkiált a Seregek Urának fülébe”. Az enciklika ugyanakkor szembehelyezkedik a szocialista megoldási javaslatokkal, és a magántu-

**...az államnak a közjó
érdekében joga, sőt
kötelessége beleavatkozni
a társadalmi folyamatokba.**

lajdon intézményének megtartása mellett keresztény megoldást sürget. Tagadja az osztályharc szükségszerűségét,¹¹ és az egyház tanító és cselekvő részvétele mellett rámutat az állam kiemelt feladatára és kiegyenlítő szerepére a munkáskérdés megoldásában, amely a közjó záloga. Kiemeli még a keresztény munkásszervezetek jelentőségét mind a közösen megvalósítandó társadalmi feladatok, mind a hit védelme terén.

A *Rerum Novarum* a szociális kérdés megoldását három szereplőtől várta: az egyháztól, az államtól és magától a munkásságtól. Az egyház feladata elsősorban az erkölcsi és vallásos értékek megerősítése és terjesztése, amely egy olyan társadalmi légkör létrejöttét segíti elő, ahol a tőke és a munka harmóniában áll egymással. A körlevél a magánvagyonról a szabadság elengedhetetlen feltételének tekintette, de hangsúlyozta az abból fakadó társadalmi kötelezettségeket, amelynek lelki elfogadtatása az egyház által hirdetett igazságosság és szeretet elvének társadalmi megélésével lehetséges. Emellett az egyház feladata „a szegények jólétéről olyan intézmények felállítása és támogatása révén is gondoskodni, amelyeket alkalmasnak ítéel sorsuk enyhítésére”.

Az állami kötelességek elemzésénél az enciklika szembehelyezkedik a piac önszabályozó működésének liberális felfogásával, és a mellett érvel, hogy az államnak a közjó érdekében joga, sőt kötelessége beleavatkozni a társadalmi folyamatokba. Kiemeli, hogy az állami javak nagyrészt a munkások tevékenységéből származnak, így a méltányosság és az igazságosság elvei azt kívánják, hogy a munkások szociális helyzetének megoldását az állam vegye elsősorban kézbe, illetve támogassa mindazokat a közösségeket, amelyek a munkások helyzetének javítását tűzték ki célul.

Így jutunk el a harmadik szereplő feladatköréhez, amely elsősorban az önszervezésen alapuló¹² érdekérvényesítés és önsegélyezés, amely ko-

moly érvül szolgált az egyesülési jog általános európai elfogadtatásához és kiterjesztéséhez.

Az enciklika mind hivatkozásaiban, mind a benne megfogalmazott aktív állami és – eltérő feladatkörben és szervezetben – egyházi szerepvállalás gondolatával Aquinói Szt. Tamás gondolatmenetének megváltozott társadalmi környezetben, más hatalmi és jogi berendezkedésben egy új problémakörre való alkalmazásának kísérlete, amely nem tekinthető új ideológiának, de a benne megfogalmazott problémák és különösen a megoldási modellek közül számos véleményem szerint máig hasznosítható. A *Rerum Novarum* a szociális enciklikák sorozatát indította el, amelyek időről időre az elsőben kifejtettekhez hasonló elvek mentén vetik föl újra és újra a szociális igazságtalanság aktuális kérdéseit.¹³

A KATOLIKUS EGYHÁZ ÁLLAMFÖLFOGÁSA
A *PACEM IN TERRIS* KEZDETŰ ENCIKLIKÁBAN

A második világháborút követő hidegháború és a világ jelentős részét elfoglaló kommunista társadalmi berendezkedés gyökeresen megváltoztatta az egyház helyzetét. A *Rerum Novarum*mal elindult átalakulás a II. vatikáni zsinattal új szakaszba lépett. Az egyház nemcsak a szociális kérdésekben gondolta újra jelentős belső viták után álláspontját, és közölte azt a legszélesebb nyilvánossággal, de a társadalom és a világpolitika minden lényeges területét megvizsgálta, és aktív szerepvállalást hirdetett.

A *Pacem in terris*ben kifejeződő egyetemes békevágyat – amelynek történelmi hátterét a kubai rakétaválság, a berlini fal 2 évvel korábbi megépítése, vagy a közelmúltat jelentő magyar szabadságharc és az azt követő megtorlás adja – és a II. vatikáni zsinat szellemét az enciklika elején olvasható megszólítás is mutatja, amely az eddigi szokásoktól eltérően nemcsak a keresztényeknek, de „minden jóakarátú embernek” szól.

Az enciklika elsősorban a hidegháború veszélyeivel és a kommunista világrendszer joggyakorlata által keltett problémákkal foglalkozik. Megközelítése a szó legteljesebb értelmében egyetemes. Aquinói Szt. Tamás rendszerét követve a világegyetemet működtető egyetemes rend, a kinyilatkoztatásban ebben az embernek szánt kitüntetett hely, az emberi lélekben meghúzódó alapelvekből levezethető természetjog, mint az egyének egymás közötti és az egyén és az állam közötti kapcsolatok

alapja vázolásával jutunk el az emberek közötti rend tételes jogi alapjaihoz. Az enciklika az alapvető emberi jogokat természetjogi alapra helyezi, és lényegében felsorolja az első, második és harmadik generációs alkotmányos alapjogokat.¹⁴

Az egyes jogcsoportok kibontásánál – a hithez, a valláshoz való jog, az életállapot megválasztásának joga,¹⁵ a gazdasági jogok, a gyülekezési és társulási jog és a politikai jogok – következetesen megtalálható a természetjogi levezetés és a korábbi enciklikákra, illetve más egyházi szerzők műveire történő hivatkozás. Az alapvető jogokat tehát az örök érvényű természetjogra vezeti vissza a hagyomány felhasználásával, az állandóság rangjára emelve azokat.

A politikai jogok – azaz a részvétel az államügyekben és a törvényes jogok védelmének joga – az enciklika fölfogásában együtt járnak az emberi méltósággal. Mindez a gyülekezéshez és a vallásgyakorláshoz kapcsolódó jogokkal, valamint a magántulajdon védelmével egyértelmű kiállásnak tekinthető a kortárs kommunista berendezkedés valóságával szemben.

Az enciklika az alanyi jogosultságok felsorolását azzal zárja, hogy „az eddig említett jogokkal, melyek a természetből erednek és minden embert megilletnek, járnak az ugyanolyan kötelezettségek; e törvények és kötelezettségek vagy a természetjogból származnak, vagy az parancsolja őket, és onnét veszik eredetüket, fennmaradásukat és kötelező erejüket”. A kötelezettségek és jogok kölcsönössége eltérő szemléletet tükröz az alapvetően az állami hatalom korlátozásaként felfogott klasszikus liberális alkotmányjogi megközelítéshez képest. „Azokat tehát, akik még a maguk jogait követelik, de saját kötelezettségeikről vagy teljesen megfeledkeznek, vagy annak nem teljesen tesznek eleget, azokkal kell összehasonlítani, akik egyik kezükkel építenek, a másikkal rombolnak.” A jogok és kötelezettségek harmonikus egysége felel meg Isten akaratának és az emberi ésszerűségnek egyaránt. Erre vonatkozólag mondja Aquinói Szent Tamás: „Mivel pedig az emberi értelem az ember akaratának a szabálya, amellyel mérjük annak jóságát, ez abból az örök törvényből ered, amely az isteni értelem, ahonnét nyilvánvaló, hogy az emberi akarat jósága sokkal inkább függ az örök törvénytől, mint az emberi értelemtől.”

Az enciklika a kívánatos rend alapjainak vázolása mellett kitér a korszak konkrét társadalmi jelenségeire is. Kiemeli azok közül, és örven-

detesnek találja a munkásosztály jogainak fokozatos kibővülését, a nők emberi méltóságának jogi elismerését, valamint a népek és nemzetek önrendelkezésének jogát és az emberek egyenlő méltóságának – azaz a faji korlátok megszüntetése szükségességének – kinyilvánítását. Röviden tehát üdvözli a korszak emancipációs törekvéseit, hangsúlyozva a jogok egyetemessége mellett az egyetemes kötelezettségeket is.

Az enciklika egyén és közhatalom viszonyának vizsgálatakor a már ismertett hagyománynak megfelelően a hatalomnak mint jelen-ségnek isteni eredetet tulajdonít, de ez nem jelenti azt, hogy minden egyes hatalmat gyakorló rendelkezik azzal a szükséges, szellemi erőn alapuló tekintéllyel, amely helyzetének megfelelne. Ugyanakkor az enciklika a tomista hagyománynak megfelelően hangsúlyozza, hogy ha az állam vezetői akár törvényalkotásuk terén, akár egyéb cselekedeteikben vétének az isteni rend ellen, „akkor sem a hozott törvények, sem az adott parancsok nem kötelezik a polgárok lelkét; mert inkább kell engedelmeskedni Istennek, mint az embereknek”. Az állam, az egyén és az egyének társaságai („közbülső társaságok”) közös feladata a közjó megvalósítása, amely az egész, teljes ember testi és lelki jóléte. A közjó biztosításának feladata azt a kötelezettséget rója a közhatalom gyakorlóira, hogy garantálják az egyének és azok közbülső társaságainak jogait, az igazságosság és az arányosság elveinek figyelembevételével. „Az állam vezetői fordítsanak arra ténylegesen gondot, hogy olyan körülmények legyenek, amelyekben az egyes polgárok jogaikat megvédhessék, mégpedig könnyen tehessék ezt, vagy kötelességeiket teljesíthessék; mivel a mindennapi élet minket arra tanított, hogyha gazdasági vonalon, állami ügyekben, tudományos kérdésekben a hatóságok nem járnak el megfelelően, főképp napjainkban, az egyenlőtlenség a polgárok közt mindinkább megmarad, és ezért megtörténhetik, hogy az emberek jogai és kötelezettségei elvesztik hatályosságukat.”

Az enciklika nem foglal állást semelyik államforma mellett, de hangsúlyozza a hatalmi ágak szétválasztásának, az alkotmányosság követelményének, a hatalomgyakorlásban való széles részvételnek és a társadalmi mobilitásnak szükségességét.

Az enciklika legnagyobb áttörést abban hozott, hogy részletesen elemezte a világpolitikai eseményeket és az államközi kapcsolatokat. A katolikus egyház minden tényleges politikai hatalom nélkül, pusztán morális tekintélyére és érveinek súlyára alapítva állást foglalt olyan

biztonságpolitikai kérdésekben is, amelyeket a korábbi enciklikák nem érintettek.

Az államközi kapcsolatok alanyainak viszonyát szintén a természetjog elveiből vezeti le, amikor hangsúlyozza az államok kölcsönös együttműködésének kötelezettségét a közjó előmozdítása érdekében. „A közjó legfőbb parancsának azt kell tartani, hogy az erkölcsi rendet mindenütt elismerjék, és annak parancsait sértetlenül megőrizzék. Az államok jól megalapozott rendje a becsületesség normájára, mint mozdulatlan és változhatatlan sziklára kell hogy támaszkodjék, amelyet a világ Alkotója magában a dolgok természetében akart nyilvánvalóvá tenni, és az emberek lelkébe kitörölhetetlen betűkkel bevészte...”

Az államok kölcsönös együttműködésének sikere az igazság, az igazságosság, a kisebbségekkel való bánásmód, a politikai menekültek problémája, a fegyverkezés és a szabadságra vonatkozó elvek betartásától függ. Az államok viszonyát az igazságosságnak kell szabályozni, amely szerint minden államnak joga van a fejlődéshez. Ez következik abból, hogy az emberek méltósága egyenlő, tehát a „fajok”¹⁶ és államok méltósága is az. Az igazságosság a jogok kölcsönös elismerését és a békés vitarendezési módot jelenti.

A kisebbségekkel való bánásmód problémája a nemzetállami törekvésekre vezethető vissza az enciklika megközelítésében, amely azonban szükségképpen nem valósulhat meg teljesen, ami kisebbségi létbe taszít bizonyos népcsoportokat. A kisebbségek egyértelmű jogvédelme mellett olvashatjuk azt is, hogy azoktól bizonyos alkalmazkodási készség, sőt integrációs törekvés elvárható. Ezek együttes betartásával a kisebbségek előnyre válnak a többségi nemzetnek.

A politikai menekültek befogadását az enciklika kifejezetten erkölcsi kötelezettségnek tartja, és kifejezetten elismeréssel szól a menekülteket védő szervezetekről. Az egyéni jogok köré sorolja, ha valaki gazdasági okokból hagyja el a szülőföldjét, és az ilyen bevándorlók esetében is a befogadás kötelezettségére figyelmeztet.

Az enciklika a legnagyobb teret a fegyverkezésnek szenteli. Itt olvasható a legtöbb imperatív, egyértelműen elítélő és tiltó jellegű mondat is.

Kifejezetten hátrányos a gazdasági fölény fegyverkezési előnyre fordítása, és nem igazolható „ha békét akarsz, készülj a háborúra” elvével sem a fegyverkezési verseny az atomfegyverek korában. Nem valószínű ugyan azok tényleges használata, de már a kölcsönös elrettentés okoz-

ta félelemmel teli légkör és a gazdasági javak „fegyverekre pazarlása” miatt is „az igazságosság, a józan ész, az emberi méltóság megbecsülése állandóan követelik, hogy megszűnjék a fegyverkezési verseny; hogy a fegyvereket, amelyekkel a különböző államok rendelkeznek, ezután egyidejűleg csökkentsék; hogy az atomfegyverkezést megtiltsák; hogy mind a világ országai a megfelelő lefegyverzést végrehajtsák megegyezéssel, ahol kölcsönös és hatásos biztosítékot adnak”.

Az egyház számára pedig kifejezetten előírta a békéért való közbenjárást, és „ami pedig ránk tartozik, nem szűnünk meg könyörgő imádsággal Istenhez fordulni, hogy égből áradó kegyelmével ezeket a fáradozásokat megsegítse és termékenyítse”.

A fegyverkezés helyett az államok egymás közötti viszonyának rendezéséhez a kölcsönös szabadság elfogadására épülő együttműködést és tárgyalásos vitarendezést ajánlja. Hangsúlyozza e fejlődő országoknak nyújtandó segítséget azok szabadságának tiszteletben tartása és saját elsődleges felelősségük kiemelése mellett. A háború – a korszak fegyvereinek megsemmisítőképesége ismeretében – semmilyen formáját nem ismeri el igazságosnak, és elveti azt, mint a vitarendezés eszközét.

Az enciklika másik szemléleti újítása, hogy nyíltan állást foglal a világgazdaság és az egyre nemzetközibbé váló emberi kapcsolatrendszer tényének ismeretében a közjó egyetemességével és az ebben viselt egyéni – nem pusztán államférfiakra, de bármilyen egyénre nehezedő – felelősséggel kapcsolatban. A nemzetközi béke fennmaradásának biztosítása – mint a nemzetközi közjó egyik alapértéke és egyúttal feltételek – eszközöként kifejezetten helyesli az ENSZ létrejöttét és bővítését, és hitet tesz az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata mellett.

A *Pacem in terris* – akárcsak a II. vatikáni zsinat – valódi és visszavonhatatlan nyitást jelentett a katolikus egyház részéről a korábban kevésbé vizsgált világpolitikai problémák irányába. Az aktuálpolitikai kérdésekben tett egyértelmű állásfoglalások nem jártak a katolikus közéleti gondolkodás hagyományainak feladásával, sőt az emancipációs, antiraszszista, kisebbségvédő, menekültek befogadására ösztönző és a fejlődő világgal szolidáris hozzáállás, valamint a leszerelés egyértelmű követelé-

A háború... semmilyen formáját nem ismeri el igazságosnak...

se a *Rerum Novarum* eszmeiségének kiterjesztését, a természetjogi megközelítést, a tomista hagyomány továbbvitelét jelentette. A II. vatikáni zsinat és jelen enciklika új színnel, a katolikus közéletiséggel gazdagította a politikai palettát, amelynek érvrendszere egyszerre hagyományőrző és aktuálpolitikai, szociálisan érzékeny és a magántulajdon védelmezője, tekintélytisztelő és szabadságpárti, jogvédő és az emberi kötelezettségek hangsúlyozója. Mindenekelőtt azonban elkötelezett a béke mellett, amely az e világi közjó alapfeltétele.

A *TERTIO MILLENNIO ADVENIENTE* KEZDETŰ ENCIKLIKA
TÁRSADALMI TANÍTÁSA

A II. János Pál pápa által 1994-ben kiadott enciklika máig meghatározó erővel bír a katolikus egyház közélettel kapcsolatos véleménye tekintetében. Az enciklika egy újabb korszakváltás, a bipoláris világrend megszűnését és a kommunista világrendszer összeomlását szorosán követő évek termése. Apropóját nem az éppen lezajlott politikai átalakulás, hanem a harmadik évezred közelgő hajnala adta.

A harmadik évezred eljövételével a kereszténység kétezer éves korszaka zárul le, és mindez egybeesik a 20. század végével, amely az eddigi történelem legdrámaibb változássorozatának színtere volt. Ezért különösen hangsúlyos az az állandóság, amelyet az egyház közvetít, azaz: „Jézus Krisztus ugyanaz tegnap, ma...”. Annak ellenére, hogy a kortárs nem keresztény történetírók (Josephus Flavius, Suetonius és Plinius) csak kis figyelmet szenteltek személyiségének, Isten mégis benne és általa közölte az emberiséggel a legteljesebb módon üzenetét és hívó szavát.

A megtestesülés 2000. évfordulója jubileumi év, méghozzá annak őszövetségi értelmében. Azaz a terhek, a bűn eltörlése és az öröm, az ünneplés egyszerre.¹⁷

A jubileumi év őszövetségi szokása az igazságos földi kormányzás igényéből fakad. Ennek teológiai megalapozása magának a teremtésnek az értelmezéséből fakad, amely szerint Isten az általa teremtett Földet az embernek – azaz minden embernek – adta. A társadalmi és vagyoni különbségek tehát viszonylagosak és esetlegesek, így indokolt legalább részbeni kiegyenlítése időről időre.

Ezáltal a társadalmi igazságtalanság elleni harc az istenkereső ember

örök feladata. Így nyer a *Rerum Novarum* szociális tanítása ószövetségi megalapozást.

Krisztus születésének 2000. évfordulója tehát rendkívüli jubileumi év a hívők és az egész emberiség számára.

A jubileum méltó előkészítése tehát különösen fontos, és annak kezdetét az enciklika jóval megjelenésének éve előttre helyezi. Egyrészt megemlíti az egyház szociális tanításának több mint egy évszázados hagyományát, másrészt kiemeli a II. vatikáni zsinatot, amely egyszerre volt a szellemi gyökerek újratudatosulása és elmélyedése, és ezzel összefüggésben nyitás a világra és annak minden problémájára is. Az enciklika mind a szociális tanítások elmélyítését, mind a II. vatikáni zsinat szellemiségének terjesztését folytatandó feladatként jelöli meg.

A harmadik évezred küszöbén újabb kihívások előtt áll az egyház. Mindenekelőtt a legsürgetőbb kérdés, „hogyan növekedjék az egység a különböző hitvallású keresztények között, mindaddig, amíg el nem érjük a teljes közösséget”. A más hitvallású keresztények közötti közeledésre való felszólításnak szomorú aktualitást adott, hogy a kommunizmus összeomlása után „új veszedelmek és új fenyegetések támadtak. A keleti tömb országokban a kommunizmus összeomlása után megjelentek a nacionalista törekvések, melyek következményei sajnos a balkáni és a szomszédos államokban fájdalmasan mutatkoznak. Mindez az európai nemzeteket komoly lelkiismeret-vizsgálatra készíteti, hogy ismerjék be gazdasági és politikai téren elkövetett tévedéseiket és bűneiket azokkal a nemzetekkel szemben, melyek jogait birodalmi törekvésekkel – akár az elmúlt, akár a jelen században – rendszeresen megsértették”.

A bűnbánatra való felszólítás és a lelkiismeret-vizsgálat az enciklika legnagyobb újítása. Nyíltan beszél azokról a bűnökről, amelyeket az egyház elkövetett. Így kiemeli azokat a bűnöket, amelyeket „Isten népe egysége ellen követtünk el”.

Együttal látjuk azokat a terveket és intézményi kereteket, amelyeket az egyház – így fáradhatatlanul végzett utazásaival maga a pápa – az ökumené érdekében megvalósít.

A kollektív bűnbánat másik oka a korábbi korszakok erőszakos térítései, amelyeket az enciklika egyértelműen elítél: „Az igazság nem hathat másként, csak a saját erejével, mely szelíden és mégis erőteljesen hatol az elmékbe.”

Hasonlóképpen lelkiismeret-vizsgálat és bűnbánat tárgya az a vallási

közömbösség és elvilágiasodás, amelynek kialakulásáért a keresztények felelősségét hangsúlyozza, élesen szembeállítva hozzáállásukat a kereszténység első évezredének vértanúival, amely egyúttal a különböző felekezetek közös öröksége. A harmadik világbeli misszió ráadásul szomorú aktualitást adott a vértanúságnak a harmadik évezred hajnalán.

A múlt és a jelen hibáinak feltárása a megújulást és a cselekvést szolgálja. Az enciklika jelentősége abban áll, hogy a korábbi időszaknál sok tekintetben kedvezőbb történelmi körülmények között – kommunizmus összeomlása, hidegháború vége – nem a diadal, hanem a bűnbánó alázat és a cselekvő szeretet hangján szólal meg.

Ez utóbbi központi gondolata az egyház elsődleges feladatákként meghirdetett misszió, annak lehető legtágabb értelmében. Ez jelenti egyrészt a szociális enciklikák és a II. vatikáni zsinat szellemében a fokozott társadalmi szerepvállalást a szegénység és kiszolgáltatottság ellen és az emberi jogok védelmében. Másrészt párbeszédet a különböző keresztény felekezetekkel az egység, és az egyéb vallásokkal – különösen a szintén monoteista judaizmussal és iszlámmal – a megértés és a béke reményében.

A szűkebb értelemben vett evangelizáció, azaz a hit terjesztése jelenti egyrészt az evangelizáció korábbi gyakorlatát, elsősorban Ázsiában és Afrikában, de számolva a szekularizáció és a vallási közömbösség térnyerésével, valamint a kommunizmus hatásaival, Európa, Oroszország és részben Amerika újraevangelizációjára is kiterjed.

Az enciklika nem adott közzé új társadalomképet vagy államfölfogást. Meghirdette viszont az egyház bűnbánatának szükségességét, amely előfeltétele a szociális enciklikák és a II. vatikáni zsinat – így a *Pacem in terris* kezdetű enciklika – szellemiségének és elveinek hiteles és hatékony képviselőjének. Számot vetve a világ harmadik évezredet közvetlenül megelőző állapotával, az egyház elsődleges feladatául a legősibbet, azaz a missziót jelöli meg, méghozzá annak lehető legteljesebb értelmében, a cselekvő szeretet minden lehetséges formájával.

JEGYZETEK

¹ Samuel P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2014.

² Arisztotelész: *Politika*.

- ³ 410-ben Alarich gót vezér hadaival feldúlta Rómát. A korabeli nem keresztény római közvélemény szerint ebben közrejátszott a keresztények állam iránti közönye, hazafiatlansága. E vádak cáfolatának szándékával fogott hozzá Ágoston a *De Civitate Dei* megírásához (413–425), amely végül a patrisztika korának meghatározó politikaelméleti műve lett.
- ⁴ A középkor kifejezés Nagy Károly udvarának szóhasználatából ered. Az első klasszikus reneszánsz idején elterjedt elképzelés szerint a Római Birodalom bukásával mind a klasszikus műveltség, mind a keresztény vallás visszaszorult, azonban a Karoling Birodalom a Római Birodalom szellemi örököseként helyreállítja azokat. Ez a felfogás a két birodalom közötti barbár „közbülső időszakot” valóban kaotikusnak és sötétnek kezelte. A későbbiekben ez a szókapcsolat – sötét középkor – eredeti jelentésével ellentétes tartalmakkal bővült, amikor a szekularizáció melletti propagandaként a humanizmus – sőt, egyes szerzőknél a felvilágosodás – korszakáig kiterjesztve azt, végső soron az egész intézményesült kereszténység által meghatározott történelmi időszakot „sötét középkornak” tekintették, amely pl. a gótika vagy épp a Karoling-reneszánsz időszakának civilizációs eredményeit tekintve nyilvánvalóan anakronisztikus hozzáállás.
- ⁵ A gnoszticizmus véleményem szerint valójában nem tűnt el, a különböző eretnek mozgalmak, illetve az egyház által hosszabb-rövidebb ideig megtűrt marginális szerzetesrendek némelyike biztosította a gnoszticizmus folyamatosságát, majd a reneszánsz idejétől ez a szellemi áramlat az értelmiségi körökben újabb és újabb hídfőállásokat épített ki. Bizonyos hatást véleményem szerint a hivatalos egyházi nézetekre is gyakorolt. Majd a protestantizmus korszakának „melléktermékeként” a reformátorok erre irányuló szándékának hiányában lehetővé vált a gnoszticizmus egyes irányzatainak intézményesülése is.
- ⁶ A nyugati kereszténység a skolasztika idején már túljutott az investitúraharcok korszakán, amikor először és utoljára lehetőség nyílt egy nyugati cezaropapista modell kipróbálására. A kísérlet azonban el sem kezdődhetett. A nyugati kultúra folytonosan élő egyik sajátossága, azaz a teljes, szellemi-lelki és politikai-anyagi hatalmat egyesítő totális befolyást gyakorló állam elvetése győzedelmeskedett azáltal, hogy mind a pápai, mind a császári hegemónisztikus törekvések elbuktak, és a világi és egyházi hatalom kompromisszumot kötött.
- ⁷ Az ágostoni államfelfogás platonista jellegének tekintem, hogy a látható állam – és a látható egyház – valósága mögött meghúzódik az isteni állam – és isteni egyház – mint idea. Az ősbűn miatt azonban a földi világban az idea és a földi konkrét megnyilvánulás elemei az ember számára csak keveredve, szét nem választhatóan érzékelhetőek. Valójában a platonista ideatan és a keresztény bűnbeesés eszméjének szintézise adja az ágostoni államfelfogás alapját.

- ⁸ Az Arisztotelésznek tulajdonított állam által biztosítható közjó fogalmát Tamás egyeztetette össze a keresztény ember üdvösségre törekvésével, mint a földi élet végcéljával.
- ⁹ Véleményem szerint az első generációs alkotmányos alapjogokként pozitív jogi formába öntött lelkiismereti, gondolati és véleménynyilvánítási jogok eredete az az európai hagyomány, amelyik a világi és a szellemi hatalom szervezeti különállását fenntartotta.
- ¹⁰ Érdekes történelmi egybeesés, hogy a munkásság jogvédelmét a szekularizáció előretörésének fenyegetésében élő katolikus egyházon kívül a politikai hatalomból kikerülő arisztokrácia számos képviselője is felkarolta. Így mindenképpen meg kell említeni a francia René de la Tour du Pin, az osztrák Karl Vogelsgang báró és a német Löwenstein herceg nevét.
- ¹¹ „Alapvető hibát követnek el a társadalmi kérdés tárgyalásában azok is, akik a két társadalmi osztályt eleve egymás ellenségének tartják, mintha a természet a gazdagokat és a szegényeket arra teremtette volna, hogy állandó harcban egymást irtsák. Ez annyira ellenkezik a józan ésszel és az igazsággal, hogy pontosan az ellenkezője igaz. Ahogy ugyanis a testben a különféle tagok úgy illeszkednek egymáshoz, hogy ebből az egészből az az összhangja keletkezik, amit joggal mondunk harmóniának, éppen úgy intézkedett a természet a társadalomról is, hogy a két osztály egyetértő kölcsönviszonyban álljon egymással, s megfelelő egyensúlyt tartva egészítse ki egymást. Hiszen teljes mértékben egymásra vannak utalva: sem a tőke munka nélkül, sem a munka tőke nélkül nem lehet meg.”
- ¹² Az önszerveződés jogát természetjogi alapokból vezeti le az enciklika, amikor így érvel: „Noha a magántársulások az államon belül élnek, annak mintegy részei valamennyien, az államnak még sincsen természetéből adódó egyetemleges joga arra, hogy társulások létét megakadályozza. A természetjog ugyanis megengedi az embernek magántársulások létesítését, az állam pedig a természetjog védelmére, és nem megsemmisítésére létesült: az állam, ha megtiltja, hogy polgárai egyesületeket alakítsanak, tulajdon létével teljesen ellentétes módon jár el, mert az állam is és a magántársaságok is ugyanabból a jogelvből jönnek létre, abból tudniillik, hogy az emberek természettől fogva társas lények.”
- ¹³ Így többek között a Rerum Novarum 40., 80. és 100. évfordulóira kiadott Quadregesimo anno, Octogesima adveniens, illetve Centesimus annus, valamint a Laborem exercens és a Sollicitudo Rei Socialis.
- ¹⁴ „Amikor az ember jogairól akarunk beszélni, mindjárt kezdetkor ki kell jelenteni, hogy az embernek joga van az élethez, joga van testi épségéhez, joga van mindazokra az eszközökre, melyek szükségesek a tisztességes élet éléséhez: ilyenek elsősorban

a táplálék, a ruházat, a lakás, a pihenés, a gyógykezelés, végül az államtól nyújtandó szükséges szolgáltatások, amelyekkel az egyénekről gondoskodik. Ebből következően az a joga is megvan az embernek, hogy gondoskodás történjék róla, ha egészsége megrendül, ha megrokkán, ha megözvegyül, ha megöregszik, ha kénytelen munka nélkül lenni, ha saját hibáján kívül nem tudja megszerezni a megélhetéshez szükséges dolgokat. Az ember a természetjog alapján követelheti, hogy meglegyen a megbecsülése; hogy jó véleménnyel legyenek felőle; hogy szabadon kutathassa az igazat, s az erkölcsi rend és a közjó határain belül véleményét kinyilváníthassa, közölhesse másokkal, és bármilyen mesterséget űzhessen; és végül, hogy a nyilvános eseményekről értesülést szerezhessen. Szintén a természetjoghoz tartozik, hogy az ember a kultúra birtokosa lehessen, ezért szükséges, hogy általános és alapfokú oktatásban, technikai tudományos képzésben saját maga és állama javára részesülve részt kapjon a tudományos haladás eredményeinek használatából. Ennek elérése céljából iparkodni és törekedni kell, hogy az emberek képességeiknek megfelelően magasabb tanulmányokat is folytathassanak; mégpedig úgy, hogy aztán, amennyire lehetséges, a társadalomban oly állásokba és hivatalokba jussanak, amelyek mind képességeiknek, mind megszerzett ismereteiknek megfelelnek.”

¹⁵ Az életállapot megválasztásának joga – szentségek rendszerét követve – a házasságra épülő családalapítás vagy a papi, szerzetesi hivatás választásának lehetőségét jelenti.

¹⁶ A korszak szóhasználatában a faj szó emberi rasszt és népcsoportot egyaránt jelentett, az enciklika idejének gyarmati függetlenségi harcaiban az egyes, civilizált és harmadik világbeli nemzetek közötti különbség „faji kérdésként” kapott nyilvánosságot a tényleges embertani eltéréstől függetlenül. A volt gyarmatosítók többletjogaikat saját civilizatórius többletteljesítményükkel igazolták, amelynek cáfolata olvasható az enciklikában.

¹⁷ „A Jubileum sajátosan Istennek szentelt időszak volt. Mózes törvénye szerint minden hetedik év »szombatév« volt, amikor parlagon hagyták a földet, hogy pihenjen, és fölszabadították a rabszolgákat. A *Kiv 23, 10–11*, a *Lev 25, 1–28* és a *MTörv 15, 1–6* előírásaival részletesen szabályozta a rabszolgák fölszabadítását. A szombatévben a rabszolgák fölszabadítása mellett a törvény előírta minden adósság pontosan szabályozott elengedését. Mindennek Isten tiszteletére kellett történnie. A szombatév törvénye a minden 50. évben esedékes »jubileumi« évre is érvényes volt. Ekkor azonban a szombatév előírásai bővültek, és ünnepélyesen tartották meg. A Levitikus könyvében olvassuk: »Szenteljétek meg az 50. évet, és az elengedésnek hívjátok az ország minden lakója számára, ez ugyanis jubileumi év. Mindenki kapja vissza birtokát, mindenki térjen vissza családjához.« A jubileumi év egyik legjellegzetesebb következménye volt mindazoknak általános emancipációja, akik valamilyen oknál

Haid Tibor – Az állam és az erőszak szerepe két pápai enciklika tükrében

fogva elvesztették szabadságukat. Ez alkalommal minden izraelita férfi visszanyerte atyái földbirtokát, ha eladta vagy rabszolgaságba esve elvesztette.”

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Arno Anzenbacher: *Keresztény társadalometika*. Szent István Társulat, Budapest, 2001.

Paul Johnson: *A kereszténység története*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2005.

Politikai filozófiák enciklopédiája. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1995.

Dr. Szántó Konrád: *A katolikus egyház története*. Ecclesia, Budapest, 1985.

Velünk élő múlt

Kun Miklós

Egy német pszichiáter a háborús Moszkvában

A German Psychiatrist in Wartime Moscow

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány bemutatja Arthur Kronfeld tragédiáját, akinek neve az elmúlt évtizedekben a feledés homályába merült. A berlini pszichiáternek 1936-ban, az NKVD segítségével sikerült Moszkvába menekülnie az általa korábban közlő tanulmányozott Hitler bosszúja elől. Ám egy másik totális diktatúra éppen akkor számolt le sorra antifasiszta honfitársaival. A tanulmányban szó esik a jeles német lélekbúvár beilleszkedési kísérleteiről, a náci német politikusokról a szovjet vezetés számára készített feljegyzéseiről és a tudós utolsó napjairól.

SUMMARY

In the past few decades the name of Arthur Kronfeld and his tragedy have fallen

into oblivion. The Berliner psychiatrist managed to escape Hitler's revenge for his close studies of the dictator's personality and flee to Moscow with the help of People's Commissariat for Internal Affairs, the law enforcement agency of the Soviet Union. However, the other total dictatorship was paying off old scores with his fellow countrymen just at that time. The study gives us a glimpse of the scientist's attempts at integration, his notes taken of Nazi German politicians for the Soviet leadership, and the last days of his life.

A hírszerzéstörténet ma már önálló diszciplína. A kódfejtők, a szerteágazó kémhálozatot működtető rezidensek, az olykor „idegen zászló” alatt dolgozó hírszerzők, a feletteseik által csatasorba állított terro-

KUN MIKLÓS történész, Széchenyi-díjas egyetemi tanár, a KRE Kremlinológiai Intézetének vezetője (kunmiklo@ceu.hu).

risták, a dezinformációt terjesztő kettős ügynökök, az elit körében biztonságosan mozgó „befolyásoló ágensek” szerepének felmérése nélkül sekélyesebbek lennének ismereteink számos fontos történelmi periódusról, nem utolsósorban a második világháború időszakáról és a nagy világégés felé vezető, vészjósló évekről.

A hírszerzés és a kémelhárítás titkairól a történész egyszerre találkozik zavarba ejtő információbőséggel és egyoldalú értesüléseket tartalmazó forrásokkal, vagy éppen azok szinte teljes hiányával. Megpróbálhatunk a még életben lévő történelmi szereplők visszaemlékezéseire támaszkodni, vagyis az oral history műfaját segítségül hívni a tátongó úr betöltésére. Ez azonban gyakran felemás eredményre vezet, hiszen például a hírszerzés csatamezőin lezajlott szovjet–német összecsapások szereplői, akiket az elmúlt évtizedekben felkerestem, szinte mindig féltve őrizték titkaikat. Többségük csupán az utolsó pillanatban, a halál küszöbén nyílt meg, mert örökölni akarta hagyni az utókornak a maga igazságát.

KRONFELD PROFESSZOR TITKOS ÉLETE

A Moszkva és Berlin közötti titkos háború számos részletének feltárásához ismerünk kell a korabeli szovjet civil és katonai hírszerzőhálózat belső – horizontális – szerkezetét. Az 1920–1930-as években a moszkvai központ döntéshozói többnyire három kategóriára osztották külföldön tevékenykedő ügynökeiket: *verbovcsik* (beszervező), *grupповод* (más szóval *szubagent*, mesterkém, aki egyszerre több ügynököt mozgatott) és *usztanovcsik* (bizalmi ember, aki ellenőrizte a befutó híreket, vagy tanácsaival segítette a rezident, esetenként annak közvetlen feletteseit). Külön

kört alkottak azok a kiemelkedő külföldi tudósok, katonatisztek, politikusok, akik a saját hazájukban komoly megbecsülésnek, befolyásnak örvendtek, ám egy nagyobb összegért vagy politikai megfontolásból hajlandóak voltak felvilágosítani szovjet kapcsolattartóikat a körülöttük zajló események kulisszatitkairól.

A szovjet hírszerzés és kémelhárítás egyik *segítőjéről*, Arthur Kronfeldről (1886–1941), a weimari Németország egyik leghíresebb lélekbúvárjáról – klinikai orvostól, pszichológusról és pszichiáterrel – röviddel a kelet-európai rendszerváltás előtt nagy elismeréssel beszélt nekem moszkvai otthonában Viktor Iljin nyugdíjas tábornok. Az NKVD, a szovjet belügyi népbiztosság magas rangú tisztjeként neki az 1940-es évek legelején többek közt az volt a feladata, hogy megfigyelés alatt tartsa a német, szlovák és magyar moszkvai diplomatakolóniát. 1941 nyarát, a német–szovjet háború kitörését követően pedig ő koordinálta a hivatalos Berlint megtévesztő támadó elhárító akciókat, amelyeket a szovjet szakzsargonban *ragyioigri* (rádiós játékok) néven emlegettek.

Sokadik találkozásunk alkalmával Iljin elmondta nekem, hogy a világ több pszichiátriai kutatóműhelyében nagyra becsült, ötven événél fiatalosabbnak látszó, Németországban korábban aktív politikai és tudományos tevékenységet folytató Kronfeld a leszámolások Nagy Terrornak nevezett időszakának kezdetén, 1936 nyarán telepedett le a Szovjetunióban. A tábornok szerint hatalmas kegynek számított, hogy a kitűnő memóriával rendelkező, munkabíró orvos azonnal letelepedési engedélyt, sőt előbb két-, majd háromszobás lakást kapott Moszkvában. Svájci emigrációjából való kiutasítását követően bevihette az országba berlini bú-

torait, szakkönyvtárát és gazdag magánarchívumát, amelynek sajnos, a háború alatt nyoma veszett.

Alig egy évvel megérkezése után Kronfeld a feleségével együtt megkapta a szovjet állampolgárságot is. Nem hánytorgatták fel neki sem a Szovjetunióban akkoriban korántsem bocsánatos bűnnek számító egykori szociáldemokrata múltját, sem nagypolgári életvitelét. A német tudós-
nak még azt is elnézték a hatóságok, hogy az 1930-as évek elején berlini klinikáján kezelték (és a jelek szerint el is kezelték) Sztálin legnagyobb személyes ellensége, Lev Trockij Zinaida nevű lányát.

Amint Iljin felidézte, Kronfeld gyakran panaszkodott, hogy a moszkvai pszichiátriai körökben csupán idősebb orosz orvoskollégái beszélnek elfogadhatóan németül, így alig tudja valakivel megosztani szakmai elképzeléseit. Ráadásul a berlini jövevény szűkebb szakmája fehér hollónak számított Moszkvában, ahol ekkoriban rossz idők jártak a deviáns viselkedési formák és az impotencia okainak kutatására. Nem mindig volt ez így: a fizikailag gyorsan amortizálódó szovjet politikai elit, a művészvilág és a moszkvai diplomáciai kolónia tagjai korábban egymásnak adták a kilincset az erre szakosodott pszichiáterek rendelőiben. Még egyes politikai bizottsági tagok és népbiztosok is a szexuálpatológia legjobb szakértőjének számító Ignatyij Kazakov klinikáján kezeltették magukat, többnyire ajzószerékért ostromolva őt. A túlzottan közlékeny professzor azonban néha illetékteleneknek is említést tett az ilyen kérésekről. Emellett ismerősei társaságában – így az *Izvesztyija* című szovjet kormánylap főszerkesztője, Ivan Gronszkij jelenlétében, aki erről maga beszélt nekem – többször megemlítette, hogy paranoiás

és skizoid vonásokat fedezett fel Joszif Sztálin jellemében. Nem csoda, hogy Kazakov doktor rács mögé került, és 1938 tavaszán a Buharin-per egyik vádlottja lett. Munkatársainak többsége pedig vidéki kórházakban vagy elmeógyógyintézetekben húzta meg magát. Arthur Kronfeld még berlini éveiben nagyon közel állt a Kazakov-iskolához, amelyet a szovjet hatóságok „burzsoá sarlatánok és kártevők gyülekezetének” minősítettek, de a német orvost érdekes módon nem sorolták ehhez a csoporthoz.

Mihelyst Kronfeld valamennyire megtanult oroszul, kinevezték egy 120 ágyas klinikai osztály élére. Lejárt tanítani a harkovi orvosegyetemre, a Moszkvától 200 kilométernyire lévő Kosztroma városában pedig kísérleti gyógykezelést folytatott, inzulinnal kezelve a skizofrén betegeket. Neve nem volt ismeretlen a szovjet orvostudományban: a hipnózisról szóló könyvét például 1924-ben egyidejűleg Moszkvában és Leningrádban jelentették meg orosz nyelven. Mégis jelentős belügyi „hátszél” nélkül ilyen komoly sikersorozat nem fordulhatott elő egy német tudóssal a sztálini terror tombolása alatt. Kivált, hogy a Szovjetunióban éppen ekkor zajlottak a konstruált politikai perek, és múltjuktól vagy emigráns státusuktól függetlenül a külföldi bevándorlók – főleg a lengyelek és a németek – eleve gyanúsnak számítottak. „Le kell vonni a tanulságot a németekkel való együttműködésből. A rapallói szerződés aláírása, a szorosabb kapcsolatok megteremtették a barátság illúzióját. A németek azonban továbbra is ellenségeink maradtak. Megpróbálnak beférkőzni hozzánk, és saját kémhálózatot hoztak létre nálunk”, figyelmeztette Sztálin 1937. május 21-én Nyikolaj Jezsov NKVD-főnököt.

A szovjet állampolgárságú németekkel, mint „egy bűnös náció” fiaival szemben, a 1937. és a 1938. évben is érvényesítették a személyesen Joszif Sztálin által megállapított, etnikai alapú letartóztatási és kivégzési kvótákat. Ez alól a német kommunista párt szovjet emigrációban élő vezetői sem jelentettek kivételt. Megbízható levéltári források szerint 1919 és 1945 között a Németországban és külföldön tevékenykedő közel 1500 közép- és felső szintű német kommunista vezető közül jószerivel minden harmadik erőszakos halállal halt meg. Közülük Hitler 222, Sztálin pedig 178 emberrel számolt le. A legfelsőbb pártvezetés, a politikai bizottság névsorát szemügyre véve ez az arány még döbbenetesebb: Németországban az évek folyamán letartóztatott hat kommunista politikussal, a szovjet emigrációt választók közül hét emigráns pártvezérrel végeztek válogatott kínzások után az ottani hatóságok.

Így nem csoda, hogy a moszkvai leszámolásokról érkező hírek valóságos üdviválgást váltottak ki Hitler környezetében. Bár a náci vezetés sokáig nem igazán értette, mivel magyarázható, hogy Moszkvában „a forradalom felfalja a saját gyermekeit”. Joseph Goebbels náci propagandafőnök például az utókornak szánt naplójában így kommentálta a szovjet fővárosban zajló koncepciós perekről érkező híreket: „1937. január 25. A vádlottak mindent »beismernek«. Valami titkos mérget adtak be nekik, vagy hipnózis alatt állnak. Máskülönb ez érthetetlen.

1937. január 27. Oroszországban folytatódik a kirakatper. [...] A Führer elöadja, hogy ez az ország mennyire szervezetlen és reménytelen. Mostanában az örület uralkodik Oroszországban.

1937. január 31. A moszkvai kirakat-

perben tizenhárom halálos ítélet született. Amint ez várható is volt.

1937. február 3. Moszkvában újabb letartóztatások. Sztálin tisztára söpri maga előtt az utat.

1937. június 6. Tuhacsevszkijt letartóztatták. A jelek szerint Moszkvában előbújt a sátán.

1937. július 10. Sztálin pszichés beteg, különben képtelenség megmagyarázni véres rendszerét. Oroszország most semmiről nem akar tudni a bolsevizmuson kívül.

1937. december 28. Sztálin beteg. Sérült az agya.”

Ezeket a következtetéseket Goebbels nagyrészt a nemzetközi sajtó tudósításai, a moszkvai német követség meg az ottani német hírszerzők titkos jelentései alapján vontta le. Működtetett egy külön kémhálózatot is, amelyet a világ számos országába akkreditált német követségek sajtóattaséi és a náci múlttal rendelkező laptudósítók alkottak. De még a hivatalánál fogva rendkívül jól tájékozott náci propagandafőnök sem tudta pontosan, hogyan bánt el Sztálin a Szovjetunióban élő németekkel. A nemrég előkerült levéltári források szerint a szovjet birodalomban az 1930-as évek elején hivatalosan regisztrált 11 327 német állampolgárból 1937 elejére csupán 4015 maradt szabadlábbon. A következő hónapokban újabb 608 németet hurcolt el az NKVD, további 622 embert pedig kitiltottak a Szovjetunióból (ebből 80 volt a kommunista párttag). Elgondolkodtató, hogy a mintegy 4600 személy alkotta német antifasiszta emigráció legtöbb tagja sem élte meg a második világháború végét: kivégzőosztagok elé kerültek, vagy elnyelte őket a Gulag. Hasonló sors várt a szovjet hadiiparban, a gyárakban és a bányákban dolgozó, nagyrészt

teljesen apolitikus német szakemberekre, köztük a világválság éveiben a Szovjetunióba kivándorolt műszaki értelmiségiekre és szakmunkásokra is. Ez utóbbi esetben is maga Joszif Sztálin adta ki a direktívát. Egy kockás füzetből kitépett cetlire írta fel: „*Le kell tartóztatni az összes németet valamennyi kormányzóságban, akik a hadiüzemeinkben, a félig-meddig hadiipari termékeket előállító gyárainkban, a vegyi üzemeinkben, a villanyerőműveken és az építkezéseken dolgoznak*”. Egyben a szovjet diktátor utasította az NKVD-főnököt, hogy *naponta* készítsen jelentést, miként haladnak emberei a *német akció* megvalósítása során.

Ám ez csupán a németek fátumának egyik fontos állomása volt Szovjetuniószerte. Az 1930–1940-es évek fordulóján más „bűnös nemzetek” sorában – nagyrészt kifejezetten etnikai alapon – börtönbe vetettek, majd kivégeztek ezenkívül még több ezer Volga-németet, valamint az Altaji vidéken, Dél-Ukrajnában, a Moldáviai autonómiában és Grúziában élő német lakost. Többnyire tömbökben letelepedett, szorgos parasztokat, vidéki patikusokat, mérnököket, orvosokat és földmérőket, akiknek az ősei a 18. század végén érkeztek Oroszországba. Akadt, aki jobban járt, mert „csupán” kitelepítették a szülőhelyéről. Ám a nemrég napvilágra került adatok szerint ezeknek a „szerencsés” embereknek a 30-40 százaléka nem élte túl a szokatlan klímát, a fakitermelésen vagy a bányák mélyén, nehéz körülmények között végzett robotot.

A Kreml parancsára elindított „német akció” a szovjet hírszerzést és a kémelhárítást is nagyon súlyosan érintette. „A legtöbb szovjetunióbéli német kapcsolatunk odaveszett, értékes főállású ügynökeinkről nem is beszélve. Nálunk, a Lubjankán

még akkor is »gyanús volksdeutsch-ként« kezelték a nekünk dolgozó szovjet németeket meg a német emigráns kommunistákat, amikor Sztálin rövid időre kiegyezett kollégájával, Hitlerrel. 1940 elején átmenetileg megindulhatott a németek kivándorlása, és ezt kihasználva számtalan német származású hírszerzőnket legálisan beküldhettük volna a Harmadik Birodalomba. De addigra alig maradt életben erre alkalmas személy...”, idézte fel beszélgetésünkben e számára is nehéz időket Iljin, idegesen törölve gyöngyöző homlokát.

Nem csoda, hogy a nyugdíjas tábornok az események után annyi évvel is félt szembesülni a tulajdon múltjával. Képtelen volt feldolgozni, mennyit ártott magának és családjának, amikor a sztálini korszak szokásaival dacolva a háború elején figyelmeztette egyik fiatalkori barátját, a Vörös Hadsereg magas rangú tisztjét, hogy minden lépését figyelik. Meglepő óvatlansággal telefonon mondta ezt el neki. Szavait lehallgatták, ami nyolc év „izolációt” jelentett számára a Lubjanka belső börtönének egyik magánzárkájában. Abban az épületben, ahol korábban az irodája volt: ott hallgatta ki többek között a letartóztatott Nyikolaj Buharint. A pandúrból betyárrá vált rab néha azt hitte, hogy megőrül a magánytól. Őrei – ritka kivételtől eltekintve – nem szóltak hozzá. Boldog volt, amikor sikerült magához édesgetni a cellájába tévedt kis szürke verebet.

Régi ismerőseinek köszönhetően szabadulása után, az 1950-es évek közepén Iljin tovább tevékenykedhetett belügyesként. Még túl a hetvenedik életévén is, a moszkvai írószövetség egyik vezetőjeként, a „lélek mérnökeit” pásztorolta a Lubjanka megbízásából. De örök harcban állt

benne a rendszer hűséges híve és a szerrinte ártatlanul meghurcolt, kitárulkozni vágyó, vívódó lélek.

Az 1937–1939. évi letartóztatási hullám tehát jócskán megtizedelte a Szovjetunióban élő német menekülteket. Arthur Kronfeld azonban szabadlábban maradt. Sőt, ahogy múltak a hónapok, orvosi pályája látványosan felfelé ívelt. Ám ennek nagy ára volt: Viktor Iljin szerint a berlini tudósnek mindig rendelkezésre kellett állnia, ha ő vagy kollégái igényt tartottak „szakmai tanácsaira”. A német pszichiáter, írásban vagy szóban, belügyes kapcsolattartóin keresztül olykor még a szovjet külügy vagy a bolsevik pártapparátus magas rangú funkcionáriusait is tájékoztatta a Harmadik Birodalom elitjének szokásairól, egy-egy vezető nemzetiszocialista politikus habitusáról. A szovjet hatalmi gúla csúcán akkoriban főleg Adolf Hitler paranoid személyisége, döntéseinek mozgatórugói iránt érdeklődtek. „Hitler közepes termetű ember”, olvashatjuk Kronfeld professzornak a Führerrel foglalkozó egyik írásában. „Keskeny a válla, széles a csípője, mindkét lába vastag. Nehézkes járása kiemeli gusztustalan testalkatát. Apró szemének zavaros pillantása, a lapos koponya, a túlságosan nagy áll szintén degenerált vonásait jelzi. Elképesztően grimaszol. Nyugtalan túlmozgás jellemzi. Számos pszichopata személyiséghez hasonlóan Hitler szexuális vonatkozásban sem normális.”

Szembetűnő a Führer mélyen titkolt, elfojtott potenciazavarait, devianciára valló tulajdonságait boncoló tanulmány freudi megközelítése. De érthető, hiszen Kronfeld már fiatalon sokat merített Sigmund Freud műveiből. Igaz, vitakozott is korai példaképével: 1912-ben kismonográfiát adott ki, amelyben kritikus véle-

ményt fogalmazott meg a freudizmusról. A nagy előd iránti kettős viszony jellemezte Kronfeld későbbi munkáit, de még a publicisztikáját is. Népszerű előadásai pedig csak úgy vonzották berlini klinikájára a pácienseket. Mire azonban a sikeres tudós karrierje csúcsára érkezett volna, Németországban hatalomra kerültek az általa gyűlölt náciak.

EGY NÉMET LÉLEKBÚVÁR HÁNYATTATÁSAI

A zsidó gyökerei miatt veszélyeztetett német tudós számára Moszkva eleinte asylumnak látszott. De a félelmet sugárzó, ottani katonás rend sem lehetett túlzottan ínyére, hiszen az 1920-as években, a weimari köztársaság alatt Arthur Kronfeld doktor a szabad, sőt szabados szellemű német baloldali értelmiségi életét élte: modern verseket, irodalmi tanulmányokat publikált, az avantgárd művészetet csodálta. Mindenütt igyekezett megfordulni, ahol a történelmi események zajlottak, és mindenről megvolt a maga véleménye. Egy véletlen folytán 1924 februárjában, a müncheni sörpuccsot követően is ott kuporgott és jegyzetelt az Adolf Hitler és összeesküvő társai ellen folyó bírósági tárgyaláson. Talán ő volt az első, aki szakszerűen feljegyezte benyomásait a náci politikus beteg lelkületéről. E személyes élményeit felhasználta akkor is, amikor moszkvai emigrációja alatt láttelepet, esetenként kórképet készített Hitlerről a szovjet hatóságok részére, majd 1941 nyarán *Degeneráltak hatalmon* címmel sajtó alá rendezte kutatásának propagandatételekkel megtűzdelt eredményeit a nagyközönség számára.

A szovjet fővárosban, többnyire német kommunisták tollából, korábban is megjelent jó néhány Hitler-ellenes pamflet.

Ezekben azonban a náci politikus általában mint a német – esetenként a nemzetközi – nagytőke szánalmas bábfigurájaként szerepelt. Arthur Kronfeld azonban a maga szakmájának szempontjai szerint közelítette meg a Führer személyiségét. Egy ilyen tanulmány megírásához ekkor már nemcsak a sörpucss alatti és utáni személyes benyomásait használhatta fel, hiszen évek óta gyűjtötte az anyagot a portréhoz. Az 1920-as években, majd az 1930-as esztendők elején rendszeresen kikérdezte Hitler és köre magánéletéről a náci vezér korábbi ismerőseit, s igyekezett közlőrlől megfigyelni közszereplését. A tudós egyik fő informátora a náci vezetés misztikus irányzatának üdvöskéje, a Führer által végül meggyűlölt, és ezért később meggyilkoltatott Erik Jan Hanussen (Hermann Steinschneider) volt, akit éveken át szintén foglalkoztattak Adolf Hitler deviáns megnyilvánulásai.

A berlini és müncheni anyaggyűjtésnek azonban véget vetett a náci párt uralomra kerülése. Kronfeld professzor először úgy hitte, hogy ezt követően sem kell majd elhagynia a hazáját. 1935-ben azonban már azt tapasztalta, hogy szorul a hurok a nyaka körül. A letartóztatás elől Svájcba utazott, de ott is úgy érezte, hogy még mindig túlságosan közel van a Harmadik Birodalom. Félelme beigazolódtott: a svájci hatóságok kiutasították az országból. Álmatlan éjszakáin azon törte a fejét, hogy hová meneküljön. Végül a szovjet hatóságok fogadták be, feltehetően a Moszkvából Svájcba érkező belügyes ügynökökkel való titkos alku nyomán. Alighanem azért mondott igent, mert minél hatékonyabban tenni akart a nemzetiszocialista rendszer ellen. E témájú írásai azonban eleinte az íróasztalfiókjába kerültek. Ám 1941 nyarán, miután kitört

a szovjet–német háború, a német pszichiáter előállt egy terjedelmes tanulmánykötettel, amely Adolf Hitlerről, Heinrich Himmlerről és Hermann Göringről szólt. Az egyszerre négy szovjet városban napvilágot látó, a Harmadik Birodalom három vezetőjének a külvilágot valóban megbotránkoztató, ám a szovjet olvasóközönség által kevésbé ismert, patológikus vonásait taglaló könyv igazi szenzáció lett. Kronfeld orosz tanítványai voltak azok, akik – már jóval korábban – lefordították orosz nyelvre a művet. Ő maga egyszer meg is mutatta a kéziratot a vele addigra összebarátkozó Viktor Iljinnek, aki saját bevalása szerint azt tanácsolta neki, hogy ne terjessze az írást, és „ne vegyüljön” német emigránsokkal, mivel így könnyebben átvészselheti a nehéz időket. Arra utalt, hogy az 1939 augusztusában megkötött Molotov–Ribbentrop-paktum után Adolf Hitler bármilyen nyilvános bírálata tabutéma lett.

PÁNIK MOSZKVÁBAN

Huszonkét hónappal később, amikor a német csapatok lerohanták a Szovjetuniót, Kronfeld professzor joggal remélte, hogy felértékelődik a tudása. De nem így történt. Sőt, belügyes patrónusai, köztük Viktor Iljin mintha megfélemeztek volna róla. Mással voltak elfoglalva: a Szovjetunióba beözönlő náci német csapatok elleni hátországi diverziókat szervezték. „*Nye do nyevo bilo...*” (Nem volt időnk vele foglalkozni), mondta Iljin moszkvai beszélgetéseink egyikén. Arthur Kronfelden emiatt úrrá lett a pánik. Amely csak fokozódott 1941 októberében, amikor Guderian tankjai betörték a szovjet főváros környéki kisebb településekre. Ekkoriban már egyre gyakoribbá váltak a Luftwaffe

berepülései. A német bombák lakóházakra és középületekre hullottak: még a bolsevik párt Sztaraja téri központját és a Kremlt is több találat érte. A Wehrmacht felderítő járőrei fel-feltűntek Moszkva külvárosaiban. A szovjet vezetés elrendelte a kormány és a külképviseletek evakuációját a Volga menti Kujbisevbe, a „tartalék fővárosba”.

A helyzet odáig fajult, hogy Moszkvában 1941. október 10-e táján szörnyű pánik tört ki, amiről fél évszázadon át szigorúan tilos volt akár még csak említést is tenni. Pedig a félelemben szinte beleőrült emberek a német megszállástól tartva akkor napokon és éjszakákon át a házak udvarában, sőt a lakásokban, esetenként fürdőkádakban Lenin- és Sztálin-műveket, okleveleket, mindenféle hivatalos okmányokat égettek. A kommunista nőmenklatúra gyakran holmijával együtt menekülő tagjainak teherautó-konvojait látva a dolgozók több üzemben beszüntették a munkát. Megkezdődött a boltok kifosztása. Híre terjedt, hogy a rabokat – a politikaiakat, de még a kis zsebtolvajokat is – főbe lövik a börtönudvarokon. A pániknak csak október 20-án tudtak véget vetni a belső karhatalom alakulatai és a frontról átvezényelt kisebb katonai egységek. „1941 októberében, amikor a németek már Moszkva alatt voltak, a zászlóaljunkat a fővárosba vezényelték”, idézte fel nekem ezeket a napokat az 1990-es évek elején Münchenben videokamerára rögzített beszélgetéseink során Kirill Henkin, e történelmi idők szemtanúja. „Puskával a vállamon fel-alá jártam a Gorkij utcában. A *Dom Szozuzov*, vagyis a Szövetségek Háza elé állítottak őrneket. A városközpontban állomásoztunk. Német betörés esetén a mi feladatunk lett volna a Kreml védelme. Emlékszem október 16-ra. A legna-

gyobb pánik közepette őrzőjáratban voltam a Szövetségek Háza előtt. Azon a napon, pontosabban azon az éjszakán végezték ki Szergej Efront (a fehér emigránsból lett szovjet mesterkém – *K. M.*), akinek segítségével 1937-ben kijutottam a spanyolországi polgárháborúba, harcolni. Ha annak idején nem találkozom vele Párizsban, akkor 1941 októberében nem őrzőjáratot voltam a moszkvai Gorkij utcában, az NKVD egyenruhájában, hanem tanárember lettem volna egy amerikai főiskolán.”

A szovjet hatóságok Moszkva német megszállása esetére – a maguk sajátos felfogása szerint – megelőző intézkedéseket is tettek: szeptember 9. és 11. között külön listák alapján egy újabb „német akciót” hajtottak végre. Az őrizetbe vettek többsége nő volt, hiszen ezekben a megbélyegzett családokban a férfiak ekkor már rég halottak voltak, vagy munkatáborban raboskodtak. Még a cári idők óta Moszkvában rekedt, nyolcvanéves német nevelőnőért is eljött a „fekete varjú” néven rettegett, zsúfolt rabszállító kocsis. Akadtak svájci, magyar, osztrák, holland, skandináv, sőt még francia vagy cseh menekültek is, akiket fasisztának, németnek minősítettek a hatóságok. A szeptemberi, majd az októberi „tisztogatás” annyira totálisnak bizonyult, hogy november elején, amikor az NKVD egy nemzetközi brigádot próbált megszervezni, hogy annak harcosait diverziós céllal átdobják a frontvonal mögé, alig tudtak valakit bevonultatni.

Kevesen voltak azok a szerencsés külföldiek is, akik – többnyire a Komintern, a kommunista világpárt apparátusának ajánlása alapján – felszállhattak az evakuációs vonatszerelvényekre, és elindulhattak az Urál vidékére, Közép-Ázsiába és Szibériába.

A hitleri Németországban távollétében elítélt Kronfeld házaspárnak azonban nem sikerült elmenekülni. 1941 őszén még megúszták a belügyes retorziót, ám valahol elkeveredtek azok az okmányok, amelyek helyet biztosítottak volna számukra az evakuációs szerelvények valamelyikén. Tisztában voltak vele, hogy ha a német alakulatok bevonulnak Moszkvába, akkor nem kegyelmeznek nekik. Ez történt számos hasonló esetben a megszállt Bécsben, Prágában és Párizsban. Az általános moszkvai idegengyűlölet, a durva németellenes légkör, az évek óta felgyülemlett páni félelem mellett a közelgő leszámolástól való rettegés súlyos depressziót váltott ki belőlük. Amikor utasították, hogy Tomszkban álljon a pszichiátriai kórház főorvosának rendelkezésére, vasúti jegyet azonban nem biztosítottak az utazáshoz, Arthur Kronfeld és felesége úgy döntött, hogy nem harcol tovább. 1941. október 16-án a házaspár Veronal nevű altató és nyugtató túladagolásával vetett véget életének.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bernhard H. Bayerlein: „*Der Verräter, Stalin, bist Du!*” *Vom Ende der linken Solidarität 1939–1941*. Aufbau Verlag, Berlin, 2008.
- Joseph Goebbels: *Tagebücher 1924–1945*. Hrsg. Ralf Georg Reuth, R. Piper GmbH & Co KG, München, 1992.
- Ernst Hanfstaengl: *Hitler. The missing years*. Arcade Publishing, London, 1994.
- Adolf Hitler: *Asztali beszélgetések. Monológok a vezéri főhadiszálláson 1941–1944*. Ármádia, Budapest, 1999.
- Ingo-Wolf Kittel: *In memory of Arthur Kronfeld (1886–1941). Fate and work of a Jewish psychiatrist and psychotherapist*. Hamburg, 1992 (különlenyomat).
- Kun Miklós: *Oroszország válságúton*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013.
- Simon S. Montefiore: *Sztálin. A vörös cár udvara*. Budapest, 2010.
- Hermann Rauschning: *Hitler bizalmasa voltam*. Budapest, 1947.
- Represszió protyiv szovetszkij nyemcev. Nakazannij narod*. Moszkva, 1999.
- Jelena Rzevszkaja: *Goebbels. Portret na fonye dnyevnyika*. Moszkva, 1994.
- Alekszandr Vatlin: „*Nu i nyecsiszty?*” *Nyemeckaja operacija NKVD v Moszkve i moszkovskoj oblasztyi 1936–1941 gg*. Moszkva, 2012.

Horváth Attila

A vallásszabadság korlátozása és az egyházak üldözése Magyarországon a szovjet típusú diktatúra idején

Limitation of Freedom and the Persecution of Churches in Hungary During the Era of Soviet Dictatorship

ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarországon a 2. világháború után a szovjet megszállás révén hatalomra jutó kommunista vezetők az egyházakat négy ötéves terv alatt akarták végleg felszámolni, a vallásos világnézetet pedig két emberöltő alatt akarták végleg kitörölni az emberek emlékezetéből. Ehhez a tervhez szinte minden eszközt felhasználtak. Államosították az egyházak földjeit, ingatlanait, ezzel és még jó néhány egyéb intézkedéssel anyagilag akarták ellehetetleníteni őket. Elvették iskoláikat, kórházait, egyéb intézményeiket. Az állami iskolákból kiszorították a hittanórákat. A vallásos egyesületeket betiltották. Feloszlatták a szerzetesrendeket. Koncepciószerek százait folytatták le a papok és a vi-

lági hívek ellen. Többeket halálra ítélték vagy megkínóztak. A katolikus egyháznak minden negyedik papja és szerzetese börtönbe került.

SUMMARY

Following WW2, the communist leaders who seized power with the help of the occupying Soviets troops intended to eliminate all churches within four or five years and wipe out religious thinking in two generations. They used just about any tool to this end. The lands and properties of churches were nationalised to financially ruin them. They were deprived of their schools, hospitals and other institutions. Religious education was banned. Religious associations were barred. Or-

DR. HORVÁTH ATTILA PHD habil., intézetvezető egyetemi docens, NKE
KTK Állam- és Társadalomelméleti Intézet (Horvath_Atila@uni-nke.hu).

ders were dissolved. Hundreds of show trials were brought against the clergy and believers. Some were sentenced to death others tortured. One of four Catholic priests and monks was imprisoned.

„A kommunizmus méretében és erőszakosságában felülmúlt minden eddig tapasztalt üldözést, melyet valaha az Egyház ellen irányítottak.”

XI. Pius: Divini Redemptoris

Már a marxizmus klasszikusai is engesztelhetetlen gyűlölettel írtak a vallásról és az egyházakról. Marx és Engels ebben a francia felvilágosodás és jakobinus diktatúra hagyományait követte. Marx elfogultságára jellemző, hogy 1847-ben nagy tetszéssel olvasta Georg Friedrich Daumer *Die Geheimnisse des christlichen Allertums* című munkáját. Londoni beszédében a német munkásoknak az alábbiakat mondta: „Deumer bebizonyítja, hogy a keresztények valójában gyilkoltak embereket, s az úrvacsorán emberhúst ettek, és vért ittak. Ez magyarázza meg, hogy a rómaiak, akik pedig minden vallási szektát megtűrtek, miért üldözték a keresztényeket.”¹

Marx szerint a vallásos hit a kizsákmányolt emberek által vigasztalásul kitalált, valójában nem létező Istenhez való menekvés, amely passzivitásra készítet, ezért „ópium” az emberek számára.² A vallások azért hitetik el, hogy van mennyország, hogy ezzel az elnyomás alatt szenvedő embereknek egy földön túli vigaszt adjanak. A túlvilágra irányítják az emberek tekintetét, mondván: viseljétek el az igazságtalanságokat a földön, majd boldogok lesztek a mennyben. Ezért a vallás az igazságtalan társadalom fenntartója, elfeledtetí az emberrel, hogy a földi társadalmat igazságosabbá kell tenni. Az egyházak

vezetői összeforrtak a társadalom gazdag, hatalmon lévő rétegeivel, és egész vallási tanításukkal a hatalmon lévők érdekét képviselik. Marx elítélően vélekedett még a kereszténység szociális tanításairól is: „A kereszténység szociális elvei a gyávaságot, az önmegvetést, a megaláztatást, a szolgálalkütséget, az alázatot, vagyis egytől egyig a csőcselék tulajdonságait prédikálják...”³

Lenin még durvábban fogalmazott: „A vallás a nép ópiuma – Marxnak ez a mondása a marxizmus egész világnézetének sarkköve a vallás kérdésében. A marxizmus szerint minden mai vallás és egyház, mindennemű vallási szervezet mindenkor a burzsoá reakció szerve, amely a kizsákmányolás védelmére és a munkásosztály elkábítására szolgál.”⁴

Amikor a szovjet hatóságok 1922-ben az éhínségre hivatkozva rekvirálni keztek az orosz egyház kincseit, Lenin az alábbi, szigorúan titkos levelet írta a Politikai Bizottságnak, a politikai rendőrség vezetésének, az Igazságügyi Népbizottságnak és a forradalmi törvényszékeknek: „A reakciós papság minél több képviselőjét sikerül ezért [az elkobzás elleni tiltakozásuk miatti retorzió ürügyén] agyonlőni, annál jobb. Most kell ennek a publikumnak olyan leckét adni, hogy aztán néhány évtizedig még csak gondolni se merjenek semmiféle ellenállásra. 1922. március 19. V. Uljanov (Lenin), a Népbiztosok Tanácsának elnöke.”⁵ (Lenin napi jelentést kért arról, hány papot gyilkoltak meg az akció folyamán. Csak ebben az évben 2691 papot, 1362 szerzetest és 3447 apácát öltek meg.)⁶

A Szovjetunióból a 2. világháború végén Magyarországra jött kommunista vezetők a lenini–sztálini politikát és taktikát hozták magukkal, s próbálták alkalmazni

az egyházakkal és a vallásos világnézettel szemben. A kommunista pártvezetés első számú ellenfelének a katolikus egyházat tekintette, hiszen míg a protestáns felekezetek nemzeti egyházak voltak, addig a magyar katolikus egyház nem közvetlenül, hanem az Apostoli Szentszéken keresztül szabályozta viszonyát az államhatalommal. A katolikus vallást követte a lakosság kétharmada.

A két világháború között a vallási élet felvirágzása volt tapasztalható Magyarországon. Sok új plébánia, templom épült, elsősorban a nagyvárosok felduzzadt lakóterületein. A mindennapi vallásgyakorlat számos intézménye alakult ki: lelkiileg elmélyült mozgalmak, egyesületek, rendszeres lelkigyakorlatok. Sok neves író, szónok, lelkigyakorlat- és népmisszió-vezető járt az országot. Az ún. történelmi egyházak iskolái, intézményei meghatározó szerepet tölthettek be az ország kulturális életében. Csak a katolikus egyháznak pl. két központi és több vidéki napilapja, 18 hetilapja, 25 havi folyóirata és időszakos kiadványa volt.⁷

Rákosi Mátyás ezért 1945 júniusában Moszkvában, a Szovjet Kommunista Párt Központi Bizottságának nemzetközi tájékoztatási osztályán tartott előadásában külön kitért a katolikus egyházra: „Ez egy hatalmas szervezet. Mi elsősorban ez ellen harcolunk [...] nem félünk tőlük.”⁸ Politikai és rendőri akciók legszorosabb koordinálását alkalmazták.⁹ Kádár Jánosnak sem sokban különbözött a vallásról és az egyházakról kialakított véleménye (legalábbis kezdetben) Rákosiétól. 1958. június 10-én a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának ülésén az alábbi instrukciókat adta a pártvezetésnek: „Meg kell érteni, hogy mi a klerikalizmus ellen tüsszel, vassal, golyószóróval és börtönnel

is harcolunk, mert nálunk nem klerikális, tehát papi uralom van, hanem munkásparaszt uralom. Ők ezt egyébként már tapasztalatból tudják is. A közvélemény számára azonban világos nézetet kell teremteni [...]. Lehet, hogy a klerikalizmus ellen kell még 5 évig, és a vallásos világnézet ellen még két generáción át.”¹⁰

Az egyházak elleni fellépések taktikáját a következőképpen foglalták össze 1957-ben a Magyar Szocialista Munkáspárt ideiglenes vezetői testületében: „Régebben is a katolikus egyház volt a legdöntőbb, a legősibb fészke Magyarországon az egyházi reakcióknak. Ez ellen kell tehát elsősorban fellépni, a többi egyházakkal szemben pedig próbáljunk megegyezni a régi alapokon, és felhasználni ezeket a katolikus egyházzal szemben.” „...helyes, hogy megosszuk az erőket. Vannak itt javaslatok arra nézve, hogy letartóztatásokat kell csinálni. Én ezt javaslom. De meggondolandó, hogy pl. a református egyházból tartóztassunk-e le papokat. Kezdjük a katolikusokkal, ezt meg fogják tudni a reformátusok is, és tudják, mihez tartás magukat.”¹¹

A kommunista vezetők valódi céljukat és véleményüket soha nem vallották meg nyíltan. A közvéleménynek mindig azt mondták, hogy nem ellenségeik az egyházaknak, sőt éppen ellenkezőleg, a legteljesebb vallásszabadság biztosítását szeretnék. Tisztelik mindenki vallásos hitét. Azt hirdetik, hogy ennek jegyében az egyházakat elválasztják az államtól.¹²

Mindezekből az elvekből semmit sem tartottak be. Egészen a rendszerváltozásig folyamatos, bár eltérő intenzitású és minőségű vallásellenes propagandát folytattak, amelyben elsőrendű szerepet szántak az oktatásügynek, a sajtónak és a médiának, valamint az irodalomnak, művészeteknek

is az ún. tudományos ismeretterjesztés címén.¹³ A cél a vallásos hit, a vallásos emberek, egyházak, papok, szerzetesek gúnyolása, rágalmazása, nevetségessé tétele, a haladás-, demokrácia- és tudományellenesség vádja. Ezek ellen a vádak ellen az egyházak nem védekezhetek.

Hangsúlyozták, hogy a vallás magánügy. Ennek ellenére megfigyelték, nyilvántartották, hogy ki jár templomba, ki járítja gyermekeit hittanra, ki keresztelteti, ki bérnáltatja meg a gyermekeit, ki esküszik templomban¹⁴ stb. A vallásos ember másodrendű állampolgár lett. A munkahelyükön vezető állást általában nem tölthettek be, megnehezítették a továbbtanulásukat, megpróbálták távol tartani őket pl. a tanári pályától, a rendőri hivatástól is.

Az egyházakkal és a hívekkel szemben kegyetlen terrort alkalmaztak. Minden negyedik pap és szerzetes hosszabb-rövidebb szabadságvesztést, internálást szenvedett el, vagy lágerbe hurcolták. Az agyonkínzott, kivégzett papok száma meghaladta a százat. A csehszlovákiai, romániai, keletnémet vagy lengyel katolikus egyházhoz képest a magyart érte a legkeményebb üldöztetés.¹⁵

Elvették az egyházak anyagi alapját, iskoláit, kórházait, szociális intézményeit. Kiszorították őket a közéletből. A vallásos világnézetű pártokat, egyesületeket, mozgalmakat betiltották. Feloszlatták a szerzetesrendeket, korlátozták és cenzúrázták az egyházi sajtó- és könyvkiadást. A hitoktatást a minimálisra igyekeztek lecsökkenteni, és addig is, míg végleg el nem tűnik a vallásos világnézet, a hitéletet kizárólag a templom falai közé szorították vissza.

A kommunista vezetés célja egyértelmű: a lehető legrövidebb idő, kb. 20 év alatt felszámolni az egyházakat és két ge-

neráció alatt a teljes vallásosságot.¹⁶ Létrehozni egy ateista társadalmat, ahol hinni csak a pártban és annak „*tévedhetetlen*” vezetőiben lehet.

A magyar egyházakról, különösen a katolikus egyházzal szembeni intézkedésekről jelenleg még csak vázlatos képet lehet adni.

Az orosz front közeledtével még Szerédi Jusztinián esztergomi bíboros prímás rendelkezésére az egyházmegyéek sorra adták ki az utasítást, hogy bárhogy alakul is a helyzet, a lelkipásztoroknak (nemcsak a plébánosoknak, hanem a plébánoshelyetteseknek és a káplánoknak is) feltétlenül meg kell maradniuk híveik között, hogy a legnagyobb megpróbáltatások idején is teljesítsék kötelességüket, akár még vértanúság árán is.¹⁷

Bódi Magdolna – aki kedvesnővér akart lenni – egy ollóval a kezében védekezett az erőszakoskodó szovjet katonával szemben, aki agyonlőtte. Mindszenty József elrendelte a boldoggá avatási eljárás megindítását.¹⁸

Gróf Mikes János címzetes érsek haláláról Mindszenty így írt: „Halálát feltehetően hamis reményből való felocsúdása okozta, mikor a falut, amelyben élt (Répceszentgyörgy), elérte a szovjet katonaság, házában és kertjében sikoltozó asszonyokra és leányokra lett figyelmes. Siet le segítségükre az emeletről, de amikor meglátja a berúgott, emberségéből kivetkőzött hordát, szívéhez kap, s a lépcső alján összeesik. Háza népe felravatalozza az ebédlőben. Éjszaka a »felszabadítók« odaparancsolják a ravatal köré a falu leányait, felhordatják a halott miseborát a pincéből. Esznek, isznak, táncolnak, és a halottas házban megalázzák a leányokat.”¹⁹

Iszkaszentgyörgyön Gáspár János plébánost (1915–1945), mivel a megtáma-

dott nők védelmére kelt, plébániáján egy részeg orosz katona agyonlőtte.²⁰ Bergendy János pápai kamarást, püspöki irodaigazgatót egy asszony arra kérte, hogy mentse meg a férjét, akit a szovjetek agyon akarnak lőni. A katonák kifosztották, és tarkón lőtték.²¹ Szalay Lajost, Győr-Nádorváros káplánját egy karóra miatt lőtték agyon.²²

Apor Vilmos győri püspök a püspökségre menekült 50 nőt védelmezte az erőszakoskodó szovjet katonákkal szemben, ezért egy szovjet tiszt agyonlőtte. Személyesen Kádár János utazott le Győrbe, hogy megrendezzék a főpap titkos temetését.²³

Hummel Kornél (1907–1945) budapesti hittanár a Vakok Intézetében lévő világtalan leányok védelmére kelt. A szovjet katonák agyonlőtték.²⁴ Ruppert István (1914–1945) pestújhelyi káplánt, aki a budapesti Károlyi-palotában próbált a nők érdekében közbelépni, 1945. január 18-án lőtték agyon.²⁵ Budapest megszállása idején a szovjet katonák kivégezték Vass Tacián (1922–1945) és Fasszky Szalvátor (1912–1945) ferences szerzeteseket.²⁶ Martincsevics Pál gyékényesi plébánost és Hajnal József Zénó ferences szerzetest a szovjet és bolgár hadsereg katonái – mivel papok voltak – kiemelték a többi civil közül, és egy árok szélén agyonlőtték őket.²⁷

Mindmáig nincsenek pontos adataink arról, hogy hány papot és szerzetest hurcoltak el a szovjet koncentrációs táborokba. Stumpf Mátyást (1905–?) német hangzású neve miatt vitték el. Szerednyei János tarcali káplán viszont önként követte elhurcolt híveit a Szovjetunióba, ahol imával, bátorító szavával és hegedűjátékával tartotta a lelket rabtársaiban. 1948-ban balesetben halt meg Vorosilovkában.²⁸ A ferencesek közül négy katoná-

nak behívott dolgozó testvér került hadifogságba, s ott fejezte be az életét: Berkes József Szervác (1899–1945), Kovács István Bennó (1913–1945), Bali Flavián (1908–1945), Stermeczky Árpád (1921–1947).²⁹

Az egyházak elleni intézkedések közül az első már az Ideiglenes Nemzeti Kormány földrendeletével (600/1945. ME sz. rendelet) megtörtént. Addig az egyházi birtokok felekezeti megosztása a következő volt:

– a római katolikus egyházé: 848 378 kat. h. (92,66%)

– a görög katolikus egyházé: 7773 kat. h. (0,85%)

– a református egyházé: 47 880 kat. h. (5,23%)

– az evangélikus egyházé: 10 216 kat. h. (1,12%)

– a görögkeleti egyházé: 1 kat. h. (0,14%)³⁰

A kormányrendelet *A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról* szövegéről szólt, de az egyházak birtoka nem magánbirtoknak, hanem célvagyonnak számított, amelynek rendelkezése a közhasznú-közcélú intézmények fenntartása volt. Ezért nem lehetett volna a magánvagyonokkal azonos elbírálás alá venni. A kilenc évszázad alatt különböző adományokból összegyűlt földbirtokok jövedelméből tartották fenn a templomokat, rendházakat, iskolákat, nevelőintézeteket, kórházakat, szegényházakat és még sokféle közcélokot is szolgáló intézményt.

A magyar katolikus egyház részéről a püspöki kar mégis elfogadta a földbirtokok kárpótlás nélküli elvételét: „Az egyház mindig tudott nagylelkű lenni”, írták. „Isten áldása legyen az egykori egyházi földek új birtokosainak munkáján.” Egyúttal viszont kifejezték aggodalmukat az egyházi intézmények ez utáni fenntartá-

sának kilátásai tekintetében: „...fájdalommal kell megállapítanunk, hogy válságos helyzetet teremt intézményeink életében...”³¹

A katolikus egyháztól államosított földterület nagyobbik fele erdő és rét volt. Ezek állami nagygazdaságok lettek. A megmaradt kisebb telek-szántó-szőlő területeket tagosították, felosztották a földművesek között, de 1950 után a termelészövetkezetek legnagyobb része újra nagyparcellás gazdaság lett. Tehát a katolikus egyház földbirtokaiból a földreformrendelettel ellentétesen állandó nagybirtok és tsz-nagyparcella lett (98%), és csak 2% került a kisbirtokos parasztság tulajdonába.³²

A püspökök és papok széles körű szervező és mozgósító munkával elértek, hogy mindegyik templom és egyházi intézmény tovább tudott működni, és nem kellett őket bezárni anyagi okokból. A földreformmal megerősödött parasztság egyébként el tudta volna tartani egyházát, de néhány év alatt lehetetlen helyzetbe került. Először teljesíthetetlen adó- és egyéb követelésekkel sújtották őket, majd kollektivizálták földjeiket. A hívekkel együtt 1951-ben kuláklisra kerültek a plébániák is a földreformból megmaradt földekkel, így azokat „felajánlották” az államnak.

A kommunista vezetők nem akarták, hogy a hívek tartsák el saját papjukat. Ezért is szüntette meg az egyházi adók állami behajtását a Gazdasági Főtanács 600/1948. sz. rendelete. A Magyar Szocialista Munkáspárt Titkárságának 1957. július 5-i ülésén így vélekedtek erről a kérdésről:

Fock Jenő: „Veszélyes fokozni a hívők hozzájárulását, mert amiért az ember pénzt ad, azt jobban meg is becsüli.”

Kállay Gyula: „Nem lenne jó ez a módszer, mert agitációra adna lehetőséget az egyháznak.”

Antos István: „Én nem tartom helyesnek, mert aktivizálnának a papok, és tömegkapcsolataik nagyobb lehetőséget kaphatnának.”³³

Az állam évente megállapított államszegélyt (kongruát) folyósított a lelkészeknek, továbbá egyházi és iskolai támogatást az intézményeknek. Ettől kezdve a hatalom kénye-kedvétől függött az egyházak anyagi léte, mert a hívek adományainak összege az államosítások, jogtalan vagyonekobjások és az általános szegénység miatt egyre kisebb lett.

Az állam és az egyház 1950-ben aláírt megállapodásának nevezett diktátum szerint: a „Magyar Népköztársaság kormánya a többi vallásfelekezettel már megkötött megegyezés szellemében kész gondoskodni a katolikus egyház elemi szükségleteinek fedezéséről oly módon, hogy 18 éven át, tehát addig, amíg a katolikus egyház saját forrásaira támaszkodva maga tudja fedezni anyagi szükségleteit, három, illetve ötvenként arányosan csökkenő mértékben megfelelő összeget utal ki a katolikus egyházi célokra.”³⁴ A kommunista vezetők úgy gondolták, hogy addigra az egyházak megszűnnek.

1950-ben államosították az iskolákon túl az egyházi kezelésben lévő kórházakat és szociális intézményeket is. Csak a Magyar Bencés Kongregáció, a Kegyes Tanításrend Magyar Tartománya (piaristák), Szent Ferenc rendjének magyar tartománya és a Miasszonyunkról Nevezett Szegény Iskolanővérek kaptak igen korlátozott lehetőséget hagyományos oktató-nevelő munkájuk folytatására, és ehhez a feladathoz kapcsolódva rendelkezhetek ingatlanokkal.

Az 1952. évi 4. sz. tvr.-t, amely az egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről szólt, kiterjesztették a bérbeadással hasznosított egyházi ingatlanokra is, bár a 6. § szerint az egyházzal kötött egyezményeket nem érinti (azok házingatlanokról nem is szóltak). Az egyházakat az *egyéb ki-
zskálmányolók* kategóriája alá vonták. Így államosították a szerzetesházakat és a még egyházi tulajdonban lévő épületeket is. Az Állami Egyházügyi Hivatal 1955 júniusában készített értékelése szerint a törvényerejű rendelet végrehajtása során több olyan egyházi tulajdont képező ingatlan (szeretotthon, kántor-, harangozó- és egyéb lakást, rituális fürdőket) államosítottak, amelyekre egyáltalán nem vonatkozott a rendelet.³⁵

Az egyházak kiszolgáltatott helyzetére jellemző, hogy még kegytárgyak készítésére sem kaptak iparendélyt.³⁶

Az egyházak mindennemű ingatlanhasznosítását és -cseréjét ezután csak az Állami Egyházügyi Hivatal, később az egyházügyi szakigazgatási szervek engedélyezhették.

Az egyes egyházközösségek egy évben összesen 20 000 Ft értéket meghaladó tartozási, illetve karbantartási munkálataihoz előzetesen engedélyt kellett kérni a megyei egyházügyi főelőadótól, 30 000 Ft felett pedig az Állami Egyházügyi Hivaltól. (Később az összeghatárok némileg emelkedtek.)³⁷

Megszüntették a hivatalos diplomáciai kapcsolatot az Apostoli Szentszék és Magyarország között azzal, hogy a Szövetséges Ellenőrző Bizottság arra kötelezte a magyar kormányt, hogy utasítsa ki Angelo Rotta pápai nunciust (1945. április 4.). Arra hivatkoztak, hogy a nuncius a német megszállás és a nyilas hatalomátvétel után is a helyén maradt. Tették ezt annak el-

lenére, hogy ez nem kollaboráció volt, hanem embermentés.³⁸ Az egykamarás Nemzetgyűlés létrehozásával lehetetlenné tették a bevett vallások főpapjainak felsőházi képviseletét.

Az egyházakhoz nagy számban kapcsolódtak különböző egyesületek. Egyesületei voltak a felnőtteknek, a fiataloknak és a gyermekeknek, az egyetemistáknak, a gimnazistáknak, az iparos ifjúságnak, az értelmiségieknek, a munkásoknak, a parasztoknak, a legkülönfélébb rétegeknek és szakmáknak, hivatásoknak. Csak a katolikus egyesületek nagykorú tagjainak száma meghaladta az egymilliót. A sokféle egyesület és társulat közül a legnagyobb létszámú a KALOT (Katolikus Agrárfjúsági Legényegyletek Országos Testülete) volt 130 000 taggal. Jelentős létszámú volt a KALÁSZ (Katolikus Asszonyok–Leányok Szövetsége) 33 000 taggal, a KIOE (Katolikus Iparos- és Munkásifjak Országos Egyesülete) 30 000 taggal, a Kolping 10 000 taggal, a szervezeti harmadrendek 30 000 taggal, a Credo Egyesület (katolikus férfiak egyesülete) 60 000 taggal, a katolikus egyetemisták és főiskolai hallgatók szervezetei (Foederatio Americana) 10 000 taggal, az Országos Magyar Diákszövetség, a cserkészek és a Mária-kongregációk, az Egyházközségi Munkásszakosztályok (EMSZO), az Oltár-egyesület 100 000 körüli tagsággal, az általános iskolások Szívőgárda Egyesülete 25–30 000 taggal.³⁹

Amikor az államvédelmi osztály egy fitalembert azzal vádolt meg, hogy a Teréz körúton meggyilkolt egy szovjet katonát, erre hivatkozva mondták, hogy a merénylő a KALOT tagja volt.⁴⁰ Ennek ürügyén Rajk László belügyminiszter megkezdte a különböző egyházi egyesületek betiltását. Négy részletben: 1946. július 20-án és 23-

án, 1949. november 17-én és december 3-án közölte a *Magyar Közlöny* a felszavatott egyesületek és szervezetek nevét. (Vagyonukat a kommunista szervezetek között osztották szét.) Ezzel kb. kétmillió fiatal és felnőttet fosztottak meg a közösségétől. Az egyesületek likvidálása után megszüntették a különböző keresztényszocialista szakszervezeteket is.

Az 1947. évi XXXIII. tv. megszüntette a bevett és az elismert vallásfelekezetek közötti különbségeket, de nem rendezte az addigi *túrt* kategóriába tartozó kisebb vallási közösségek helyzetét. Továbbra is maradtak el nem ismert vallásfelekezetek, mint pl. a Jehova tanúi, az Üdvhadserég és különböző pünkösdista csoportok, amelyeket semmilyen jogszabály nem védett.

Az „*egyenjogúsítás*” így csak azokra a felekezetekre vonatkozott, amelyek 1947-ig az elismert státust megkapták. Ilyen elismert felekezetként akkor csak a baptista és a metodista egyház, valamint az iszlám vallás működött. (A baptista felekezet elismerése a 77.092/1905. VKM sz. körrendelettel történt meg. A metodista egyházat a 120.000/1947. II. VKM. sz. rendelettel ismerték el. Az 1916. évi XVII. tc. elismerte ugyan az iszlám vallást, de a gyülekezet megszűnt még a 2. világháború előtt. Így az iszlám vallást 1988-ban nyilvánították törvényesen elismert vallásfelekezetté.)

Az egyházi iskolák államosítását a Kommunista Párt vezetői zaklatásokkal, koncepciók perekkel és hatalmas méretű propagandahadjárral készítették elő. Az államvédelmi osztály 1946–1947-ben egymás után tartott házkutatásokat és razziákat a különböző egyházi iskolákban. Ilyenkor ott a nyomozók által elrejtett fegyvert és tiltott anyagokat „*találtak*” az „*összeeskü-*

vőknél”. A letartóztatott diákokból terhelő vallomást vertek ki.⁴¹ A sajtó agresszív hangon vádaskodott, és erélyes rendszabályokat követelt a „*reakció fészkei*” ellen.⁴² Többtucatnyi koncepciót pert kezdeményeztek,⁴³ amelyek közül a legnagyobb szabású az ún. Pócspetri-ügy volt.

A propagandahadjárat egyik dokumentuma a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottságának határozata: „Szombaton pedagógusdelegáció keresse fel a miniszterelnököt. A delegáció vezetője Béki elvtárs (a Pedagógiai Szakszervezet főtitkára), de a szónok lehetőleg egy felekezeti tanító legyen, aki elpanaszolja a felekezeti iskolák negatív oldalait, követelje a tanítók állami státusba vételét, az egyházi iskolák államosítását. Dinnyés válaszában közölje, hogy a pedagógusok 20% fizetésemelést kapnak, és említse meg, hogy a közalkalmazottakról sosem feledkeznek meg a kormány. A küldöttség fogadásánál legyen jelen és szólaljon fel Rákosi Mátyás elvtárs is.⁴⁴ Fényképésről, újságírókról gondoskodni kell. Dinnyés válaszát Horváth elvtárs készítse el.”⁴⁵

Ezután az Országgyűlés kapta az újabb utasítást (1948. június 4-én): „...az iskolák államosításáról szóló törvényt június 15-én kell benyújtani azzal, hogy tekintsenek el a 3 napos bizottsági tárgyalástól. A bizottság 15-én délután 4 órakor üljön össze, és még aznap fejezze be a tárgyalást. A Parlamentben 16-án kezdődjék meg a tárgyalás. Június 17-én pedagógusgyűléseket kell tartani, ahonnan impozáns küldöttség keresse fel a Parlamentben a pártok és a kormány vezetőit.” Még azt is meghatározták, hogy milyen összetételű legyen a küldöttség, kik szólaljanak fel, és mit mondjanak. „A törvényt szombat délig le kell tárgyalni. Az óvodák is legyenek államosítva.”

Így született meg az 1948. évi XXXIII. törvény az iskolák államosításáról. A törvény a nem állami iskolák (ezek szinte kivétel nélkül egyházi iskolák voltak) és a velük összefüggő tanulóotthonok, továbbá óvodák, a hozzájuk tartozó felszerelések, berendezések és a fenntartásukat szolgáló célvagyon államosítását rendelte el. 6505 iskolát vettek el, ebből 5407 általános és népiskola, 98 tanító(nő) és líceum, 113 pedig gimnázium volt. Az állami státusba került pedagógusok száma megközelítette a 18 ezer főt. A munka és fizetés nélkül maradt szerzetes-tanárok, tanítónők és óvónők száma – Sárközy Pál

pannonhalmi főapáthelyettes számításai szerint – 2689 fő volt. Az iskolák mellett államosították a kórházakat, az árvaházakat, a szociális és nevelőotthonokat, de még a temetőket is.

Mindezek az intézkedések az egyházak közéleti szerepét szinte teljes mértékben megszüntették. Az egyházi oktatás megszüntetésével máig ható csapást mértek az egyházakra, de a nemzeti kultúrára is. Egyúttal lehetetlenné tette az evangélicizációt, és negligálta a szülők természetes jogát gyermekeik valláserkölcsi neveltetésére, hiszen több millió gyermeket kényszerítettek ateista iskolákba.

1. táblázat: Az egyházi iskolák államosítása

| Egyházak | Létszám | Elemi iskola | Középiskola | Megmaradt intézmények |
|-------------|-----------|--------------|-------------|-----------------------|
| izraelita | 130 000 | 26 | 13 | 1 gimnázium |
| evangélikus | 480 000 | 342 | 21 | |
| református | 2 010 000 | 1184 | 46 | 1 gimnázium |
| katolikus | 6 500 000 | 2885 | 301 | 8 gimnázium |

Az államosított iskolákban ezután csak ateista (marxista–leninista, kommunista) és internacionalista világnézet szerint lehetett oktatni. A tanárok kiválasztására vonatkozólag, Aczél György előterjesztése alapján, a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága határozatot hozott arról, hogy az egyetemi és főiskolai felvételiknél a jövőben ne csak a munkás-, illetve parasztszármazást vegyék figyelembe, hanem azt is, hogy a jelentkezők megbízhatóan antiklerikális családból származzanak.⁴⁶ Aczél György hozzátette: „...az új tanítóképzőkbe vallásos szülők gyermekei ne kerüljenek, mert az alapkérdés mégis csak a pedagógusoknál dől el.”⁴⁷

Az egyházi iskolák államosításakor a kultusz-kormányzat azt ígérte, hogy az iskolákban megmarad a kötelező hitokta-

tás. Természetesen ezt az ígéretüket nem tartották be. Az 1949. évi 5. sz. tvr. „fakultatívva” tette a vallásoktatást, de azt is csak az általános iskolákban és a gimnáziumokban engedélyezték, a többi iskolában (szakközépiskola, szakmunkásképző stb.) nem. Ezután óriási energiák mozgósításával megindult a harc azért, hogy egyre kevesebb szülő írassa be gyermekét a „szabadon választható” tantárgyra.

1950. szeptember 15-én adták ki a vallás- és közoktatási miniszter rendeletét az iskolai hitoktatás rendjéről,⁴⁸ amely már önmagában is drasztikus módon megnehezítette a hitoktatást. A rendelet értelmében hittanórát csak az iskola épületében lehetett tartani,⁴⁹ és csak az utolsó tanítási óra után. Hittanból nem lehet osztályzatot adni, „a vallásstanórákkal kap-

csolatban elkövetett mulasztásért a tanulókat fegyelmi büntetésben részesíteni nem lehet.”

A hitoktatót egyházi javaslatra a megyei, illetve a fővárosi tanács bízta meg. A megbízás megtagadható és visszavonható attól, „aki a népi demokráciával vagy annak rendelkezéseivel szemben ellenséges állást foglal el”. „A hitoktatót a vallásoktatáson kívül egyéb iskolai nevelőmunkával (helyettesítés, felügyelet a kirándulásokon vagy az óráközökben stb.) beosztani nem lehet. A hitoktató nem vehet részt a tantestület értekezletein, és az iskola épületében csak a vallásoktatás alatt tartózkodhatik.” A hitoktató munkáját, tanmenetét, óravázlatát szigorúan ellenőrizték, és azért az igazgatót tették felelőssé.

A hittanra való beiratkozás minden évben egy meghatározott időpontban történt (amit rövid időben határoztak meg, és lehetőleg ütközött a munkaidővel), és azon mindkét szülőnek meg kellett jellennie, és alá kellett írnia a kérelmet. Az iskola igazgatójának jelentenie kellett a beiratkozók számát a megyei tanácsnak, a névsort pedig el kellett küldeni az illetékes egyházi hivatalba.

Az állampárt városi, községi, valamint iskolai szervezetei, illetőleg a helyi tanácsi művelődési osztályok arra utasították a hitoktatásra jelentkezőket beíró pedagógusbizottságokat, hogy beszéljék le a szülőket gyermekük hittanra járatásáról. Emellett agitációs brigádok jártak házról házra, hogy fenyegetéssel vagy hízelgéssel lebeszéljék a szülőket a hittanra való beiratkozásról. A tanulók hátrányos helyzetbe kerültek a továbbtanulásnál, s az is előfordult, hogy a tanárok egy része kigúnyolta a hittanra járókat.⁵⁰ Ugyanez történt a munkahelyeken is. A gyermekei-

ket hittanra beírató szülők munkahelyi személyi lapjára megbélyegző bejegyzést tettek. Ugyancsak nyomást gyakoroltak az iskolák igazgatóira is, hogy a hittanra iratkozók számát minden eszközzel lecsökkentsék.

A hittanárokkal szemben a legkülönbözőbb ürügyekkel bírósági eljárást indítottak (pl. fajtalanság vádjával stb.). Így előfordulhatott, hogy hiába jelentkeztek hittanra, nem volt, aki tanított volna az iskolákban. Ezért 1957 után már szinte kizárólag papok tartották a hittanórákat, hiszen az 1949 előtt kiképzett hitoktatók fokozatosan kiöregedtek, más világi hitoktatóképzés az 1980-as évek elejéig Magyarországon nem volt.

1956 egyik fontos vívmányaként rövid időre szabaddá vált az iskolai hitoktatás. Olyan sokan jelentkeztek, hogy gondot jelentett a kellő számú hitoktató biztosítása. A forradalom és szabadságharc leverése után nem sokkal a 21/1957. (III. 24.) sz. kormányrendelet⁵¹ azonban visszaállította a Rákosi-korszak szabályozását. Képmutató módon kimondta a rendelet, hogy „A törvény szigorával kell fellépni mindazokkal szemben, akik erőszakkal, fenyegetéssel vagy megtévesztéssel a vallásoktatáson való részvételre vagy részt nem vételre vonatkozó elhatározást befolyásolni törekcszenek.” Ezt a rendelkezést a lehető legszélesebb körű értelmezéssel érvényesítették. Még a vallásoktatásra való beiratkozásra buzdító prédikációt is büntették.

Az Állami Egyházügyi Hivatal 1974-ben hosszas tárgyalás után abban állapodott meg a római katolikus egyházzal, hogy 1975. január 1-jétől heti két alkalommal egy-egy hittanóra tartható a templomokban, de a plébánián már nem! Maximum négy csoportot lehet lét-

rehozni, s ezek közül egynek a diákmise után kell elkezdődnie. Természetesen a hitoktatásban részt vevők névsorát az Állami Egyházügyi Hivatal helyi szerveinek jelenteni kellett. Ilyen feltételek mellett nem csoda, hogy a hittanra járók száma folyamatosan csökkent. 1949 szeptemberében még az általános iskolások 80%-a, 1951-ben 43,2%-a, 1952-ben 26,4%-a (Budapesten 1,8%-a), 1965-ben 10%-a, 1975-ben 6-7%-a, 1987-ben 3,18%-a iratkozott be hittanórára.⁵²

Megszüntették a püspöki szemináriumok zömét, és öt püspöki székhely szemináriumába gyűjtötték össze a papnövendékeket. A budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Hittudományi Karát leválasztották; a továbbiakban Hittudományi Akadémia néven működhetett. A korlátozó intézkedések hatására a papnövendékek száma a korábbi több mint ezer főről 1954-re már 525-re esett vissza.

A szocialista országok propagandistái mindig azt hirdették, hogy elválasztották az államot az egyháztól. Valójában az állam ellenőrzése alá vonták az egyházakat. Erre szolgált az állam és az egyes egyházak közötti megállapodás is. Ez is tipikusan a diktatórikus jellegű rendszerek módszerei közé tartozott, hiszen egy demokráciában ilyesmire nincs szükség, mert ott az alkotmány szabályozza a vallásszabadságot. Ezek az egyezmények még a szövegükben is sokat elárultak a valódi helyzetről. Az állam ugyanis deklarálta a nem létező vallásszabadságot, az egyes egyházaknak pedig hűséget kellett fogadniuk a *népi demokrácia*, vagyis a szovjet érdekeket képviselő, erőszakosan ateista ideológiát terjesztő diktatúra iránt, és ki kellett jelenteniük, hogy helyeslik annak konkrét intézkedéseit. Az események valódi célja egyedül a propaganda volt.

A látszat szerint az egyházak „hitelesítettek” a diktatúrát.

A történelmi egyházak közül először a református egyházzal kötötték meg a szerződést 1948. október 7-én (kihirdetve a *Magyar Közlöny*ben október 9-én),⁵³ az izraelita hitfelekezettel december 7-én⁵⁴ (*Magyar Közlöny*, 1948. december 16.). Az egyezményeket a kormány nevében a vallás- és közoktatásügyi miniszter, valamint az egyház egyes felhatalmazott vezetői írták alá. Ezek az egyezmények szövegzésük alapján sem biztosítottak valódi vallásszabadságot az egyházaknak. Csak azt deklarálták, hogy mi tartozik „az egyházi élet szabad működése” körébe. Még azt is előírták, hogy a lelkészeknek gondoskodniuk kell arról, hogy a híveikkel együtt könyörögjenek a Magyar Köztársaságért, az államfőért és a kormányért. Az egyezmény ezen túl utalt a közeljövőben életbe léptetendő új vallásügyi törvényre, ami azonban soha nem készült el.

A katolikus egyházzal 1948-ban nem kötött az állam megegyezést. A magyar püspöki kar ekkor még eredményesen hivatkozott arra, hogy nem jogosult az állammal magas szintű egyezményt kötni, ez a kánonjog értelmében kizárólag az Apostoli Szentszéket illette meg. A magyar katolikus püspöki kart végül is törvénytelen eszközökkel, letartóztatásokkal (pl. Mindszenty József bíboros, esztergomi érsek), zaklatásokkal, a szerzetesek internálásával és a *békepapi „mozgalommal”* kényszerítették rá az egyezmény megkötésére,⁵⁵ annak ellenére, hogy arra nem volt jogosult. (Az egyezményt tisztázatlan jogi helyzete miatt nem is tették közzé a *Magyar Közlöny*ben, hanem csak a napilapok közölték.)⁵⁶ Czapik Gyula egri érsek erről így nyilatkozott: „...sem konkordátum, sem diplomáciai értelemben vett

modus vivendi megkötésére a püspöki kar nem jogosult. Az Egyház és az Állam viszonyának rendezése ugyanis, minthogy ez a fontos dolgok (res maiores) körébe tartozik, az Apostoli Szentszék kizárólagos joga.⁵⁷ Az egyezmény tehát az egyházi törvények értelmében érvénytelen volt. Az Apostoli Szentszék ezt a megállapodást soha nem ismerte el. Nem felelt meg a magyar törvényeknek sem, ennek ellenére 40 évig hivatkoztak rá.

A katolikus egyházzal kötött megállapodás több szempontból is különbözött az 1948-as egyezményektől. Sokkal kevesebb konkrét rendelkezést tartalmazott, kevésbé volt részletes, inkább általános megfogalmazások jellemezték.

A megállapodás első részében a katolikus egyház „kötelességeit” sorolták fel. Eszerint a katolikus egyház a békés együttélés érdekében hitet tett a Magyar Népköztársaság államrendje és alkotmánya mellett, és kijelentette, hogy „az egyház törvényei szerint jár el azok ellen az egyházi személyek ellen, akik a Magyar Népköztársaság törvényes rendje és kormányának építő munkája ellen fellépnek”. Ezenkívül a püspöki kar azt is vállalta, hogy felhívja a katolikus híveket a szocialista társadalom építésében való részvételre, a papságot pedig arra, hogy „ne fejtsen ki ellenállást a mezőgazdasági termelőségfejlesztési mozgalommal szemben”. A többi egyezménytől eltérően nem fejtették ki az egyház „működési szabadságának” mibenlétét.

Az egyezmény II. részében az állam oldaláról „biztosította” a hívek vallásszabadságát és az egyház működési szabadságát. Az egyház visszakapott nyolc középiskolát és az ehhez szükséges számú szerzetes működési engedélyét.⁵⁸ Az egyezmény értelmében a katolikus egyház 18 évig ál-

lamsegélyt kap, a protestánsokkal azonos feltételek szerint. Rákosiék úgy tervezték, hogy 1968-ra már minden egyházat likvidálnak. Az összegről nem tettek említést, csak annyit, hogy az állandóan csökkenni fog.

A megállapodás szándékosan nem részletező, hiszen kimondta, hogy a „megállapodás gyakorlati végrehajtására paritásos bizottságot kell alakítani” a kormány és a püspöki kar megbízottaiból. Ez a kitétel még inkább fokozta a bizonytalanságot és a katolikus egyház kiszolgáltatottságát. A paritásos bizottságot meg is szervezték, de a feladatok elsősorban a szerzetesrendek felszámolásával kapcsolatos teendők intézése lett. 1951-ben megszüntették a működését, hiszen az 1951. évi I. tv.-nyel megszervezték az Állami Egyházügyi Hivatalt, amely ezt a feladatot átvette.⁵⁹

A szerzetesek sokféle tevékenységet végeztek az egyház és a társadalom javára. Gyermekeket neveltek iskolákban, kollégiumokban. Kórházakat, leányanya- és idősothonokat, különböző szociális intézményeket tartottak fenn és láttak el. Dolgoztak a szociális munka minden területén, a szegények és hátrányos helyzetűek körében, de még a politikai és társadalmi közéletben is az emberi jogok, szociális jogok és az egyház jogainak védelmében. Jelentős volt a szerzetesek oktató- és kulturális tevékenysége. Számos kimagasló tudóst, író, teológust adtak a nemzetnek.

Az Államvédelmi Hatóság 1950. június 7-én és 9-én, majd 18-án és 19-én éjjel a 11 ezer magyarországi szerzetes és szerzetesnővér közül 3500 főt törvénytelen módon letartóztatott. Fél órát kaptak arra, hogy a legszükségesebb holmijukat magukhoz vegyék (25 kg-os csomag), majd mint a

veszélyes bűnözőket (öregeket, betegeket is), zárt teherautókon távoli tömegszállásokra internálták őket. A püspöki kart ez után azzal zsarolták, hogy csak akkor engedik őket szabadon, ha aláírják az egyezményt.

Az állam és egyház közötti egyezmény aláírása után két nappal, 1950. szeptember 1-jén Darvas József közoktatásügyi miniszter az alábbi levelet intézte Grósz József kalocsai érsekhez: „1. A férfi és női szerzetesrendek legfontosabb feladatait (tanítás, betegápolás, segélygondozás, jótékonyág gyakorlása stb.) a nép állama látja el, és így a szerzetesrendek feleslegessé váltak, a Magyar Népköztársaság megvonja működési engedélyüket,⁶⁰ kivéve azokét a szerzeteseket, amelyeknek tagjai az állam által engedélyezett katolikus egyházi iskolákban tanítani fognak.” „9. Mindezen rendszabályok megfelelő előkészítését és végrehajtását 3 hónap alatt kell elvégezni...”⁶¹

Az 1950. szeptember 7-én kelt, 1950. évi 34. sz. tvr. megvonta a szerzetesrendek „működési engedélyét”. Bekövetkezett az, amitől a magyar püspöki kar már a nyilas hatalomátvételtkor is tartott.⁶² A kitiltás és elszállítás mindenütt az éjszakai órákban, meglepetésszerűen történt. Csak rövid időt hagytak a felkészülésre, csomagolásra. Egyeseknek még a felöltözésre sem volt idejük. Sok helyen durván és kegyetlenül jártak el, az emberi méltóságot, a női szemérmet is megsértve. A női és férfi szerzeteseket, köztük aggyastyánokat, betegeket, nyomorékokat, kijelölt házakban, gettószerűen szállásolták el, élmezőnyükéről, egészségügyi ellátásukról nem gondoskodtak.

2300 férfi szerzetest és 8800 apácát „szétszórtak” az országban, világi foglalkozás és megélhetés után kellett nézniük.

A politikai rendőrség továbbra is figyelte és zaklatta őket. Még 2-3 tagú közösségekben sem élhettek együtt. Civil életükben a rendőri felügyelet miatt nem végezhettek egyházi feladatot. Különösen arra ügyeltek, hogy ne taníthassák az ifjúságot. Több száz szerzetest és apácát elhurcoltak, internáltak, börtönbe zártak.⁶³ A kórházakban, szociális otthonokban dolgozó szerzetes nővérek sem maradhattak a helyükön, helyükre világi alkalmazottakat helyeztek. Ezzel súlyos zavarok támadtak az egészségügyi ellátásban.⁶⁴

Rákosi Mátyás a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének 1949. május 31-i ülésén így fogalmazott: „Gondolkodnunk kell arról, hogy az ellenség megoszoljon, a káplán a püspök ellen legyen...”⁶⁵ Ennek egyik eszközeként 1950. augusztus 1-jén Kádár János irányításával, szovjet mintára létrehozták a *papi békemozgalmat*. Több papot is az Államvédelmi Hatóság próbált kényszeríteni a szervezetben való részvételre. Többek között letartóztatták Nyisztor Zoltán plébánost, és megkínózták az ÁVH Andrassy út 60. szám alatti székházában, majd a szovjet titkosszolgálat magyarországi központjában. Így próbálták arra kényszeríteni, hogy vállaljon vezető szerepet. Nyisztor, hogy időt nyerjen, igent mondott, majd sikerült Nyugatra szöknie.⁶⁶ Végül az ugyancsak megkínzott Beresztóczy Miklós és az egyházi előjáróival szembe fordult Horváth Richárd vállalta el a mozgalom vezetését.⁶⁷

A Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének Titkársága 1950. június 14-én titkos utasítást adott ki: „A papi békemozgalmat fel kell használni a katolikus alsópapság és a felső vezetők szembeállítására.” Továbbá ki kell alakítani egy papi réteget, amely hajlandó vállalni

azt a látszatot, mintha az állam egyenrangú partnerként kezelné az egyházat. Közülük kell a püspökök mellé helyezni vezető posztokra azokat, akik végrehajtják még az egyházellenes intézkedéseket is.⁶⁸ Az Állami Egyházügyi Hivatal, az Államvédelmi Hatóság és néhány békepap fenyegetéssel, zsarolással vagy megvesztegetéssel toborozta a békepapi mozgalom tagságát. Sokan viszont azért csatlakoztak, mert csak így tudtak lelkipásztorként tovább tevékenykedni.⁶⁹

A szervezet működésére jellemző, amit az Egyházügyi Hivatal 1958. január 14-i jelentésében leírt: „Összesen 606 egyházi kulcspozíciót tartunk nyilván (püspökök, vikáriusok, irodaigazgatók, püspöki titkárok, kanonokok, apátok, főesperesek, esperesek és minden egyházmegyében a 10 legnagyobb plébánia). Ebből 257 állás volt haladó papokkal betöltve az ellenforradalom előtt. 22 állásban még reakciós papok vannak, 19 állás nincs feltöltve, 8 új helyen reakciós papok helyébe békepapok kerültek.” A reformátusoknál 150 kulcspozícióból 110-et töltöttek be békelelkészek, az evangélikusoknál 30-ból 24-et.⁷⁰ Az intézményesített állami kontroll fontos szerve lett az Állami Egyházügyi Hivatal, amelyet szovjet mintára,⁷¹ Rákosi Mátyás utasítására, hoztak létre.⁷²

A Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének titkársága már 1949. február 9-i ülésén javaslatot fogadott el az egyházakkal foglalkozó országos hatáskörű központi közigazgatási szerv felállításáról: „Az egyházzal kapcsolatos munka irányítására egy állandó szervet kell létrehozni, amely kidolgozza az anyagokat, napirenden tartja a képzést, biztosítja az egyház és az alsópapság felé az operatív munka irányítását. Egy politikailag fejlett

felelős elvtársat kell a szerv élére állítani, aki állandóan ezzel a kérdéssel foglalkozik.”⁷³

Az Állami Egyházügyi Hivatalt az 1951. évi I. tv.-nyel hozták létre, és a Minisztertanács mellett működött, elnökét a Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta. A megszűnt Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium hatáskörét vette át, de jóval szélesebb jogkörrel. Működésének irányvonalát a Magyar Dolgozók Pártja központi vezetőségének a klerikális reakció elleni harcról szóló, 1950. május 31-én hozott határozata szabta meg.⁷⁴ Ennek megfelelően szinte minden személyi és dologi ügyben igyekeztek diszponálni. Cserhádi József pécsi püspök még 1986-ban is azt nyilatkozta, hogy „csak olyasmiről történik az egyházi életben, amit az állam jóváhagy”.⁷⁵

Az Állami Egyházügyi Hivatal 1951 szeptemberében már jelentős számú apparátussal működött. A hierarchia élén állt az elnökség, amely hivatalvezetőből, annak helyetteséből, az elnökségi titkárból, valamint egy adminisztrátorból állt. Az elnökségnek alárendelten az alábbi egységek működtek: ellenőrzési csoport, személyzeti osztály, egyház-politikai osztály, könyvelési csoport, ügyviteli csoport és vidéki megbízottak.

1972-ben az ÁEH által kiadott tájékoztató alapján a szervezet az alábbi osztályokra tagolódott (s ez 1989-ig kisebb átszervezésekkel és személyi változásokkal érvényben volt), az egyes főosztályok és osztályok feladatköre és vezetése 1972-ben a következő volt:

Katolikus főosztály: A főosztály feletti felügyeleti jogkört közvetlenül gyakorolta Miklós Imre államtitkár, az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke.⁷⁶ A főosztály hatáskörébe tartozott a 33/1959. kor-

mányrendeletben felsorolt és egyéb más, a katolikus egyházat érintő ügyek.

Protestáns és más felekezetek főosztálya: A főosztály feletti felügyeleti jogkört gyakorolta Balló István miniszterhelyettes, az Állami Egyházügyi Hivatal elnökhelyettese. A főosztály hatáskörébe tartoztak a 33/1959. kormányrendeletben felsorolt és egyéb más, a protestáns és egyéb felekezetet érintő ügyek.

Tájékoztatási osztály: Az osztály hatáskörébe tartoztak a tájékoztatással kapcsolatos ügyek.

Pénzügyi osztály: Az osztály hatáskörébe tartoztak az egyházakkal és vallásfelekezetekkel kötött egyezmények és megállapodások pénzügyi részének végrehajtása, személyi és dologi államsegélyek folyósítása és a valutákra vonatkozó ügyek.

Igazgatási osztály: Az osztály hatáskörébe tartoztak a kiadói és sajtóigazgatási, útlevel-, vám-, SZTK-ügyek, egyházi gyűjtemények, igazgatási jellegű és jogi ügyek.

A kinevezett elnökök személyét a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága vezetése határozta meg. Munkájuk „eredményességét” szigorúan figyelték, amennyiben nem voltak elégedettek személyükkel, leváltásukról is gondoskodtak. Az Állami Egyházügyi Hivatal káderpolitikája és szervezeti problémáinak megoldása mindig kiemelt napirenden szerepelt. 1958-ban a Politikai Bizottság elmarasztalta Horváth János akkori elnököt, mivel intézkedéseivel, valamint vezetési színvonalával, felkészültségével és munkatársaival elégedetlenek voltak: „Nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket az egyházakkal folytatott jelenlegi politikánk és a Vatikánnal szembeni harc megkövetel.” Elnöki tiszttségéből leváltották, s helyette Olt Károlyt nevezték ki új elnöknek.⁷⁷

Mindegyik püspöki székházba betelepültek az Állami Egyházügyi Hivatal nagy hatalmú megbízottjai, akik teljes mértékben ellenőrzésük és irányításuk alá vonták a püspök és a püspöki hivatal teljes tevékenységét. A püspökök gyakorlatilag elvesztették az önállóságukat, döntési, irányítási jogkörüket. Az ún. bajszos püspökök cenzúrázták pásztorleveleiket, körleveleiket és egyéb kiadványaikat, levelezésüket. Kezelték a püspökök pecsétjét, és jelentést küldtek az Állami Egyházügyi Hivatalnak a püspökök nyilatkozatairól, tevékenységéről. Ezen túlmenően mind a megyei, mind a püspöki megbízott feladatai közé tartozott pl. a területükön működő papok káderezése. Ez azt jelentette, hogy a papokról összegyűjtött információkat a személyzeti osztályra fel kellett küldeni, és minden áthelyezést fel kellett terjeszteni jóváhagyásra.⁷⁸ Emellett rendszeresen kezdeményeztek rendőrségi intézkedéseket, bírósági eljárásokat a papok és a hívek ellen.

Az Állami Egyházügyi Hivatal felállítással egyidejűleg megindult a középszintű egyházi szakigazgatási szervezet kiépítése. A titkárság határozata értelmében a megyei tanácsokhoz, valamint a fővárosi tanácshoz egy-egy egyházügyi előadót, a püspökségekre és a főpapi székhelyekre pedig egyházügyi megbízottat állítottak.

A megyei és a fővárosi tanácshoz besztott egyházügyi előadók elsődleges feladatának szabták, hogy az alsópap-ság körében érvényesítsék az állampárti irányvonalat. Az állami egyházpolitika végrehajtásának fontosságát bizonyítja, hogy a megbízottak részére minden anyagi és technikai feltételt soron kívül biztosítottak.⁷⁹ A tanácsi főelőadóknak minden egyház-politikai kérdés eldöntése előtt ki kellett kérni az Állami Egyházügyi Hivatal illetékes megbízotjának véleményét.

Az 1949-es alkotmány kimondta ugyan az állam és az egyház elválasztását, a valóságban az állampárt teljes mértékben irányítása alá akarta vonni az egyházat. Mégis a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1951. július 3-án adta ki az 1951. évi 20. sz. tvr.-t, amely a főkegyúr jogkörébe tartozó egyházi állások betöltéséről szól. A korábbi királyi jogkörre tételesen nem hivatkozva visszamenőleges hatállyal kimondta, hogy az Apostoli Szentszéktől függő kinevezésekkel kapcsolatban a magyar állam élni kíván az előzetes beleszólás lehetőségével. Ezt a Vatikán ab ovo nem vehette tudomásul, így egészen 1964-ig, a kérdés részleges megállapodásban történt „rendezéséig” nem volt lehetőség az üresedésben lévő stallumok kánoni betöltésére.

Az 1956-os forradalom és szabadságharc alatt az Állami Egyházügyi Hivatal megbénult, majd az 1956. évi 33. sz. tvr. (1956. december 1-jével) meg is szüntette, s a feladatait a Művelődési Minisztérium Egyházügyi Hivatala vette át.⁸⁰ A hivatal vezetője internálásokra, börtönbüntetések kiszabására tett javaslatot a párt legfelsőbb vezetésének, emellett kezdeményezte a rádió- és sajtópropagandát az egyház ellen. Feltétlenül szükségesnek tartotta, hogy „mindegyik püspök mellé azonnali hatállyal miniszteri biztost rendeljünk ki, akik ellenőrzik az egyházmege kormányzását”.⁸¹

A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága Intéző Bizottsága március 5-én határozatba foglalta: a Népköztársaság Elnöki Tanácsa haladéktalanul alkosson törvényerejű rendeletet az „állam legfőbb felügyeleti jogának gyakorlásáról” az egyházak felett. Az előterjesztést követően rendkívül gyorsan kiadták az 1957. évi 22. sz. tvr.-t az egyes egyházi állások betöltéséhez szükséges állami hozzá-

járulásról, amit – a magyar jogban példátlan módon – visszamenőleges hatállyal, 1956. október 1-jétől alkalmaztak,⁸² és kiterjesztették a katolikus egyházon kívül a református, az evangélikus, valamint az izraelita felekezet bizonyos tisztségei betöltésének módjára is. Az eddiginél is szigorúbb állami hozzájáruláshoz kötötte az egyházi stallumok betöltését. A püspöki kinevezések lehetetlenné váltak, a hivatalban levő ordináriusokat pedig arra kötelezték, hogy az alsóbb szintű kormányzati funkciókba a hatalom által előzetesen jóváhagyott személyeket nevezzenek ki. A törvényerejű rendelet a legalsóbb szintű egyházi állások kivételével minden tisztség betöltését előzetes állami hozzájárulástól tette függővé.

A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1959. május 12-én tartott ülésén úgy döntött, hogy újjá kell szervezni az Állami Egyházügyi Hivatalt. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa ennek megfelelően az 1959. évi 25. tvr.-el országos főhatóságként a Minisztertanács felügyelete alá vonta az egyházakat irányító szervezet. Elnöke államtitkári rangot kapott. A változtatás szükségességét Kállai Gyula az alábbiakkal indokolta: „A nemzetközi egyházi szervezetek, elsősorban a Vatikánnak a szocialista országok ellen irányuló, egyre növekvő, szervezett, átgondolt, intenzív tevékenysége szükségessé teszi a szocialista országok egyházügyi szerveivel koordinált, magas színvonalú országos jellegű egyházügyi szerv működését. A Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó önálló szerv működése jelentősen emeli az egyházak előtt az Állami Egyházügyi Hivatal tekintélyét, ami az egyházi felfogást figyelembe véve, fontos szerepet játszik belső és külső egyházpolitikai eredmények elérésénél.”⁸³

Az Állami Egyházügyi Hivatal szervezeti felépítéséről és működési rendjéről szóló tervezet már 1959-ben elkészült,⁸⁴ de csak 1961-ben hagyták jóvá.⁸⁵ A Hivatal szervezetét többször is módosították (1963, 1965, 1969, 1972, 1973, 1981, 1988),⁸⁶ de a legfontosabb szervezeti egységek terén nem változtattak. Az elnöknek és helyetteseinek alárendelten működtek a politikai munkát végző katolikus és protestáns (és más felekezetek) főosztályok, a pénzügyi, gazdasági és igazgatási ügyekkel foglalkozó főosztály, valamint az elnök mellett működő titkárság. Ezek a szervezeti egységek mindvégig gerincét képezték a hivatal felépítésének, és a módosítások ellenére nagyjából változatlan feladatkörrel működtek.

A hivatalt az elnök – államtitkári rangban – vezette. A kormány által meghatározott ügykörében az állami szervekre kötelező rendelkezéseket bocsáthatott ki. Az egyház-politikai koncepciót, amelyet az Állami Egyházügyi Hivatalnak kellett végrehajtania, a Magyar Szocialista Munkáspárt Művelődési Osztályával együtt az Agitációs és Propaganda Osztály készítette elő. Az elkészült tervezet alapján 1956 előtt a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége és a Titkárság, 1956 után pedig a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága hozta meg a határozatot. A Politikai Bizottság döntött az Állami Egyházügyi Hivatal vezetőjének kinevezéséről, helyetteseit pedig a Központi Bizottság titkárai jelölték ki.

Az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke is részt vett a párt és a kormány egyház-politikájának kialakításában, és gondoskodnia kellett annak végrehajtásáról. Konkretilizálta az egyes egyház-politikai célkitűzéseket, és kijelölte azokat, akiknek a gyakorlati megvalósítás lett a feladatuk.

A politikai főosztályok az egyházak po-

litikai felügyeletét és irányítását illetően rendkívül széles hatáskörrel rendelkeztek. A főosztályokon belül területfelelősök dolgoztak, akik a különböző egyházmegyéket és közigazgatási megyéket egymás között felosztva a vidéki politikai munkatársakat is felügyelték. Feladatuk kiterjedt a vezető egyházi személyekkel való tervszerű foglalkozásra, a hitéleti és szervezeti tevékenységekre, a megállapodások betartásának rendszeres figyelemmel kísérésére, személyi kérdésekben a szükséges állami hozzájárulás politikai előkészítésére, egyházi szervezetek működésének, valamint az egyházi sajtónak és könyvkiadásnak a felügyeletére.

A politikai változásoknak megfelelően a hivatalban újabb osztályokat is kialakítottak. Tanulmányi és tájékoztatási feladatok, illetve nemzetközi egyház-politikai ügyek intézésére 1966-ban létrehozták a külügyi bizottságot.⁸⁷

A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1968. március 4-i határozatában felhívta a külügyi osztály figyelmét arra, hogy fokozott gondot kell fordítani a Vatikán tevékenységének elemzésére.⁸⁸ Figyelemmel kellett kísérni a magyar egyháznak a külföldi testvéregyházakkal való kapcsolatait, és ennek során ügyelni kellett arra, hogy a magyar állam „pozícióit erősítsék”, a „haladó erőket” támogassák, a „reakciós erőket” pedig bomlasszák, elszigeteljék.⁸⁹

Az Állami Egyházügyi Hivatal újjászervezése alapvetően nem változtatott a megyei (fővárosi) egyházügyi szakigazgatás rendszerén. Egészen a hivatal megszűnéséig minden megyei (fővárosi) tanácson működött egyházügyekkel foglalkozó politikai munkatárs, aki a párt egyházpolitikájának helyi szinten történő végrehajtásáért volt felelős.

A tanácsok és szerveinek hatósági jogkörének és hatáskörének rendezéséről szóló 2061/1960. (IX. 4.) MT sz. határozat elrendelte, hogy minden minisztériumnál, illetve országos hatáskörű szervnél munkabizottságot kell alakítani abból a célból, hogy a hatáskörébe tartozó szakigazgatási ágazatra vonatkozó és a tanácsokat érintő összes hatályos jogszabályt összegyűjtse, és a hatósági jogkörök, valamint a hatáskörök rendezését elősegítse.⁹⁰

Az Egyházügyi Hivatal, a rendészeti szervek, a politikai rendőrség és valamennyi államigazgatási szerv feladatait a „klerikális reakció elleni harc” terén (1989. július 28-ig) a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottság Politikai Bizottságának – már korábban is idézett – 1958. június 10-i és július 22-i határozata rögzítette.⁹¹ A határozat előkészítésekor Kádár János kijelentette: „...mi a klerikalizmus ellen tüzzel-vassal, golyószóróval és börtönnel is harcolunk... [...] A klerikalizmus elleni harc egységes rendszert képez, amire megvannak a megfelelő eszközeink, egészen a Belügyminisztériumig.”⁹² Majd egy hónappal később hozzátette: „Az eszmei és politikai harcban a fő tüzet a katolikus egyházzal szembe kell fordítani.”⁹³ Az 1958. július 22-i határozat egyik legfontosabb megállapítása: „A harcot a marxizmus–leninizmus fegyvereivel vívjuk mindaddig, amíg a vallásos világnézet az emberek tudatából el nem tűnik.”

A vallás elleni harc „az általános osztályharc része”, „a vallás reakciós világnézet, mert a haladás ellenségeinek egyik eszmei fegyvere. Gyökerei az osztálytársadalom és a tudatlanság”. „A proletárdiktatúra állama...” egyik feladata „az egész nép szocialista átnevelése.”⁹⁴

„A klerikális reakció elleni harc lé-

nyegében azonos a szocialista államnak minden politikai ellenségével folytatott harccal. A klerikális reakciót politikailag le kell lepleznünk, mint a nép, következésképpen a vallásos tömegek ellenségét, el kell szigetelnünk, és az ellen folytatott harcban az adminisztratív eszközöket is alkalmazni kell.”⁹⁵

Az „egyházi reakció”⁹⁶ elleni harcot továbbra is a politikai rendőrségre bízta, de emellett a vallásos ideológia elleni harc terén nagyobb szerepet szántak az egyéb állami szerveknek, elsősorban a kultúrával, oktatással foglalkozó intézményeknek, a Kommunista Ifjúsági Szövetségnek, a Társadalom- és Természettudományi Ismeretterjesztő Társulatnak, a szakszervezeteknek, a Nőtanácsnak, a Magyar Tudományos Akadémiának, az oktatási intézményeknek stb. Az Agitációs és Propaganda Osztály, illetve más egyházpolitikával foglalkozó szervek irányítása mellett kellett folytatnia az egyház- és a vallásellenes propagandát. A sajtót (kiemelve a *Népszabadságot*, a megyei lapokat, a *Társadalmi Szemlét*, a *Pártélet* és a *Pártoktatás* című folyóiratokat), a rádiót ateista és antiklerikális tárgyú írások és adások közzétételére kötelezték. A könyvkiadóknak szóló direktíva szerint: „...a következő években nagyobb számban jelentessen meg népszerű, széles rétegekhez szóló műveket, amelyek meggyőző formában tárják az olvasó elé a vallás lényegét, az egyház, a Vatikán múltbéli és mai reakciós szerepét. [...] Szorgalmazni kell az egyházak mai helyzetével foglalkozó antiklerikális vonatkozású hazai és külföldi szépirodalmi művek megjelentetését. Ösztönözni kell ilyen művek alkotására élő íróinkat is.” A határozat a színházak és a mozik feladatait is megszabta: „Filmgyártásunk tegyen intézkedéseket, hogy művészi nagyhatalmú

játék- és dokumentumfilmek készüljenek, melyek százezres tömegekben segítik elő a vallásos hiedelmek leküzdését és a klerikális reakció elleni harcot.⁹⁷

A Magyar Szocialista Munkáspárt tagjai nem lehettek vallásosak, nem vehettek részt vallási szertartásokon, és hozzátartozóikat is ateista világnézetre kellett nevelniük. Ezért is „ki kell dolgozni a különböző események (keresztelő, házasság, temetés stb.) ünnepélyes állami formáit a vallási szertartások ellensúlyozására”.⁹⁸

A fegyveres testületek tagjai és a pedagógusok nem lehettek vallásosak.

„Az egyházak az ifjúsággal kizárólag az ifjúsági hitoktatás keretében, a vonatkozó minisztertanácsi határozatban előírtaknak megfelelően, valamint elsőáldozás, bérmálás és konfirmáció keretében foglalkozhatnak. Az ifjúsággal való minden más (sport, vetítés, énekkar, iskolán kívüli hittan stb.) foglalkozás megengedhetetlen.”⁹⁹

A Kádár-korszak egyházpolitikája egyrészt az egyházakért, híveikért kiálló papok és lelkészek félreállítására irányult. Ennek módszerei: elszigetelés, lemondítás, leváltás, internálás,¹⁰⁰ börtönbüntetés, ritkábban „véletlen” balesetek. A fontosabb egyházi állásokba „megbízható” személyeket kellett bejuttatni. Az 1957. évi 22. sz. tvr. alapján szinte minden egyházi tisztség betöltését befolyásolni tudták.

Újjászervezték az 1956-ban felbomlott papi békemozgalmat. 1957 áprilisában megalakult az Országos Béketanács Református Bizottsága, május 24-én az Országos Béketanács Katolikus Békebizottsága és az Opus Pacis, amelynek keretében a katolikus püspöki kar szervezte a „békemunkát”.

A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága Politikai Bizottságának

1960. március 1-jei határozata első számú ellenséggként a katolikus egyházat jelölte ki.¹⁰¹ A mezőgazdasági termelőszoövetkezetek megszerzése után most erre akarták irányítani a fő támadást. Ennek folyamányaként a Politikai Bizottság június 21-i ülésén utasították a politikai rendőrséget, hogy derítsék fel az „illegális csoportokat”, az „illegális hierarchiát”, valamint a külföldi kapcsolatokat.¹⁰² Az elvárásoknak megfelelően 1960 őszén és 1961 elején nagyszabású rendőri akcióra került sor, amelynek során mintegy 300 egyházi vagy egyházhoz kötődő személyt vettek őrizetbe.¹⁰³

Némileg enyhült a katolikus egyházzal szembeni terror az 1964. szeptember 15-én az Apostoli Szentszék és a magyar állam közötti „részleges megállapodás” révén. 1963. március 22-én a Népköztársaság Elnöki Tanácsának közkegyelmi rendelete (1963. évi 4. tvr.) nyomán 54 papot és szerzetest, valamint több tucat világi személyt engedtek ki a börtönből. Ennek ellenére – bár kisebb számban, mint korábban – tovább folytatódtak a le tartóztatások és a papok és világi hívek elleni koncepciók perek.¹⁰⁴ A nyilvánosságra hozott dokumentum¹⁰⁵ három pontot tartalmazott: 1. Az Apostoli Szentszék tudomásul vette, hogy a „tőle függő egyházi állások betöltésénél előzetesen ki kell kérnie a Népköztársaság Elnöki Tanácsának a hozzájárulását. 2. A püspökök és a papság letehetik az alkotmányra az esküjüket, de annak nem szabad ellentétesnek lennie az egyház álláspontjával. 3. Végül rendezték a római Pápai Magyar Intézet helyzetét”.¹⁰⁶ A magyar állam elismerte a Vatikánt, és néhány év alatt az esztergomi érseki szék kivételével teljes lehetett a hierarchia. 1974. február 5-én¹⁰⁷ VI. Pál pápa üresnek nyilvánította az esztergomi

érseki széket. (A már 72 éves Mindszenty József természetesen továbbra is bíboros maradt.)¹⁰⁸ Mindszenty halála után, 1976. február 10-én Lékai László¹⁰⁹ lett az esztergomi érsek. A következő évben VI. Pál pápa magánkihallgatáson fogadta a Vatikánban Kádár Jánost. A pápa közbenjárására akkor engedték ki az utolsó börtönben lévő papot, Lénárd Ödönt, aki addig összesen 18 és fél évet raboskodott.¹¹⁰

Ezzel vége szakadt a direkt formában folytatott egyházüldözésnek. A vallásos emberek azonban továbbra is harmadrendű állampolgárok maradtak. Továbbra is figyelték, hogy ki jár templomba, ki jár-tja a gyermekét hittanra,¹¹¹ ki nem eszik az üzemi étkezdében pénteken húst stb.

A magyar egyházak nem vehettek részt a közéletben, a nyilvánosság elé nem kerülhettek.¹¹² A társadalmi-szociális kérdésekben nem foglalhattak állást. Szigorúan tilos volt az egyházaknak ifjúsági és felnőtt közéleti egyesületeket, szakmai csoportokat szervezniük. Az egyházak csak a templomok falai között működhettek, és csak az egyházi szertartásokat celebrálhatták. Abban az értelemben a vallás tényleg *magánügy* lett, hogy a vallásos emberek hitüket a közéletből visszahúzódva gyakorolhatták. Új templomok építésére a hatóságok nem adtak engedélyt, így az új lakótelepek lakóinak nem lehetett templomuk.

A vallásos közéleti sajtót és a könyvkiadást továbbra is a lehető legszűkebb körre szorították vissza, és szigorúan cenzúrázták.¹¹³ Ezekkel az intézkedésekkel próbálták meg kiszakítani az egyházat a társadalmi beágyazódottságából, hogy azok a passzív hívek lemorzsolódjanak, akiket megkereszteltek vagy egyházi esküvőjük volt, de nem jártak rendszeresen templomba.

Az egyházi ünnepeken, szertartásokon való részvételt azzal is igyekeztek gyengíteni, hogy a Kádár-rendszer is megteremtette a „szocialista ember” számára az ő „sajátos érzélemvilágából adódó” ünnepeit. Először is a családi ünnepek körében meghonosították a „szocialista keresztelőt”, a *névadó ünnepséget*. A helyi tanács köszöntötte az újszülöttet, és a szülőknek 1500–2000 Ft-ot adtak. Munkahelyi, szakszervezeti házasságokat szerveztek. Az esküvőt házasságkötésre keresztelték át. Az ünnepségre azonban csak a helyes irányvonalnak megfelelően kerülhetett sor, ezért a Népművelési Intézet 1959 szeptemberében egy szocialista vőfélykönyvet adott ki.

A temetkezési vállalatoknak előírták, hogy a szocialista temetést tegyék díszesebbé és olcsóbbá, mint az egyháziakat. A társadalmi szervezeteknek pedig szónokokról, dalárdáról, zenekarról kellett gondoskodniuk. A Mikulás-ünnepből Télapót, a karácsonyból fenyőünnepet kreáltak, húsvétkor lehetett locsolkodni és tojást festeni, de egyházi ünnepből a tavasz és az ifjúság ünnepévé tették.

A névadók, társadalmi esküvők szervezése részben eredményesnek bizonyult. Az egyházi keresztelések legnagyobb csökkenése 19%-os volt. A névadók száma 1964 és 1983 között több mint ötszörösére, 6,72%-ról 35,57%-ra nőtt. A magas növekedési arány azonban azt is mutatja, hogy az ötszörösére emelkedő névadó ünnepséget igénybe vevők titokban megkeresztelték a gyermeküket.

A legnagyobb hatást a magyar társadalom megváltoztatására az egyházi esküvők csökkenése jelentette. A „társadalmi házasságkötések” több mint kétszeresére nőttek (38,23%), míg az egyházi esküvők a felére csökkentek (27,13%). Egyúttal a

házassági kötelékek is válásba kerültek, hiszen a válások száma drasztikusan növekedett. 1975-től a házasságkötések száma folyamatosan csökkent. A fiatalok egy része inkább az élettársi kapcsolatot választotta.¹¹⁴ Negyven év vallásüldözésének eredményeként, míg 1949-ben a lakosságnak csak 1%-a tartotta magát ateistának, 1992-re ez a szám 24%-ra nőtt.

A szocialista országokban, így Magyarországon is az egyházüldözés legdrasztikusabb eszközei a politikai rendőrség zaklatásai és a tömegesen alkalmazott koncepciók perek voltak. Havasy Gyula szerint halálra ítélték és kivégezték Kiss László Szaléz bögyösi ferences szerzetest (1946. október¹¹⁵), Papp Ervin teológust (1951. május), Vezér Ferenc pálos szerzetest (1951. augusztus), Zana László szalézi szerzetest (1953. május), Sándor István szalézi szerzetest (1953. május). Több mint 30-an haltak meg a börtönben. Ennek többszöröse azoknak a száma, akiket halálos betegen engedtek szabadon. Leghosszabb börtönbüntetések: Lénárd Ödön és Tabódy István, közel 19 év.¹¹⁶

Az Államvédelmi Osztályon már 1946-ban megszerveztek egy alosztályt, kizárólag az „egyházi ügyek” kezelésére. Az alosztály feladatainak egy részét 1951-ben az Állami Egyházügyi Hivatal vette át. Az „egyházi reakció” megfékezése 1989-ig kiemelt feladatnak számított, ezért a politikai rendőrségen belül, akárhogy is nevezték, mindig létezett egy alosztály vagy csoport, amelynek csak ezt a feladatot kellett ellátnia.

Az állambiztonsági szervek folyamatosan figyelték az egyházakat és a velük szorosabb kapcsolatban levő híveket. Emellett egyéb eszközöket is bevetettek. Pl.:

1. Bomlasztás. Ez alatt a Belügyminisztérium belső anyaga az alábbiértette: „Bomlasztás alatt [...] olyan operatív fo-

lyamatot értünk, amelynek során a szokásos operatív eszközök és más lehetőségek felhasználásával felderítjük, felkutatjuk a kategórián belüli ellentéteket (elvi, személyi, anyagi pozíciókat stb.), vagy ilyeneket mesterséges úton teremtünk annak érdekében, hogy a kategória erejét leköcsük, és gyengítsük belső harccal és viszálylyal, hogy az ellentétes csoportok felszínre kerüljenek...”¹¹⁷

2. Egyházfegyelmi eljárás. Amikor valamilyen taktikai okból nem büntetőjogi felelősségre vonás volt a cél, akkor az Állami Egyházügyi Hivatal az illetékes püspök fegyelmi eljárását kényszerítette ki valamilyen módon.

3. Belügyi szervek, egyetemek, munkahelyi vezetők által történő figyelmeztetés. Világi hívekkel szemben alkalmazták.

4. Egyházi személyek lejáratása. Eleinte kompromittáló valódi vagy áldokumentumokat használtak fel egyes személyek beszerzéséhez, később az egyházi személyek lejáratására. A cél ezzel is a tömeges kiábrándítása volt. A homoszexuális, valamint a gazdasági ügyekben történt eljárásokat a „BM Gyermekvédelmi, illetve Bűnügyi Osztály leple alatt” végezték.

5. Büntetőeljáráson kívüli adminisztratív intézkedések. Rendőri felügyelet, rendőrhatalósági figyelmeztetés, kitiltás, kiutazásból való kizárás, szabálysértési eljárás, lakóhelyről kitiltás stb.¹¹⁸

6. Papok áthelyezése. Az Állami Egyházügyi Hivatal révén állambiztonsági szempontból „kevésbé veszélyes helyre” helyezték át a papokat, és ott ellenőrzés alatt tartották őket.

7. Ügynökök szervezése. Az egyházakra állított besúgó feladata volt megfigyelni az egyházi intézmények életét, a papokat, szerzeteseket és a velük kapcsolatot tartó értelmiségieket, fiatalokat.¹¹⁹

JEGYZETEK

- ¹ Idézi Francis Wheen: *Karl Marx*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004, 58. o. (Daumer egyébként 1858-ban megtagadta nézeteit, és katolikus lett.)
- ² „A vallás a nép ópiuma!” – írta Marx a *hegeli jogfilozófia kritikája* című művében. Lásd Marx–Engels Művei. I. kötet, sajtó alá rendezte a Marxizmus–Leninizmus Klasszikusainak Szerkesztősége, Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1957, 378. o. A kifejezés valószínűleg Heinetől származott, aki így írt: „Áldott legyen ez a találmány! Áldott legyen a vallás, amely a szenvedő emberiség keserű kelyhébe néhány édes, altató csöppet kevert, szellemi ópiumot, néhány csöpp szeretetet, hitet és reményt.” Lásd Heinrich Heine: *Vallás és filozófia. Három tanulmány*. Magyar Helikon, Budapest, 1967, 374. o.
- ³ *Karl Marx és Friedrich Engels Művei*. 4. kötet, Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1959, 191. o.
- ⁴ V. I. Lenin: *A propagandáról és az agitációról*. Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 88. o.
- ⁵ Ezt a levelet csak 1990-ben tették közzé Oroszországban, az *Izvesztijja CK KPSZSZ* című folyóirat 4. számában. Stéphane Courtois et al.: *A kommunizmus fekete könyve. Bűntény, terror, megtorlás*. A magyar kiadást jegyzeteivel kiegészítette Kun Miklós és Zinner Tibor, Napvilág Kiadó, Budapest, 2000, 13. o.
- ⁶ Alexander Jakovlev, a politikai elnyomás áldozatait rehabilitáló bizottság elnöke 1955-ben hozta nyilvánosságra, hogy az ortodox papságnak megközelítőleg kétszáz ezer tagját ítélték halálra 1917 és 1980 között. Lásd Andrea Riccardi: *Keresztények a vértanúság századában*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2002, 33–34. o.
- ⁷ Tomka Ferenc: *Halálra szántak, mégis élünk! Egyházüldözés 1945–1990 és az ügyökhérdés*. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 22. o.
- ⁸ Rákosi Mátyás előadása Moszkvában, 1945 júniusában. Közli Póth Piroska: *Rákosi Mátyás előadása Moszkvában 1945 júniusában*. Múltunk, 1999/4., 222. o.
- ⁹ *Törvénytelen szocializmus. A Tényfeltáró Bizottság jelentése*. Szerk.: Révai Valéria, Zrínyi, Budapest, 1991, 53. o.
- ¹⁰ MOL 288. f. 5. cs. 83. ő. e.
- ¹¹ *A Magyar Szocialista Munkáspárt ideiglenes vezető testületeinek jegyzőkönyvei 1957. január 25. – 1957. április 2.* II. kötet, szerk. Némethné Vágyi Karola, Urbán Károly, Franklin, Budapest, 1993, 244–247. o.
- ¹² Egyedül az albán alkotmány írta őszintén, nyíltan: „Az állam nem ismer el semmiféle vallást. Terjeszti és támogatja az ateista propagandát, hogy az emberekben a tudományos materialista világnézet meggyökerezhesen.” Lásd *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985, 73. o.
- ¹³ Horvát Márton előterjesztése a klerikális reakció elleni kampányról a Magyar Dolgozók Pártjának Agitációs és Propaganda Bizottsága előtt, 1948. november 9-én: „...takarnunk kell a közvetett vallás elleni propagandát természettudományi felvilágosító munka formájában.” Idézi Kövér György: *Losonczy Géza 1917–1957*. 1956-os Intézet, Budapest, 1998, 153. o.
- ¹⁴ Az üzemi étkezdékben, iskolai menzákban megfigyelték például azt, hogy ki az, aki böjti időszakban nem eszik húst. Sokszor előfordult, hogy fontos időkben is csak pénteken adtak húst ebédre.
- ¹⁵ Tabajdi Gábor–Ungváry Krisztián: *Elhallgatott múlt. A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon 1956–1990*. Corvina Kiadó, Budapest, 2008, 287. o.
- ¹⁶ Nyikita Hruscsov, a Szovjet Kommunista Párt főtitkára még 1960-ban is így nyilatkozott: „25 év múlva minden vallás el fog tűnni a Szovjetunióból. Egyetlenegy papot hagyunk meg mutatónak, hogy a jövő generáció tudja, hogy néztek ki.” Idézi Szabó László: *A szocializmus hatása az egyházi misszióra*. ATF Szemle, 2006/2., 27. o.
- ¹⁷ Lásd az 1944. évi október 6-i körlevelet.
- ¹⁸ Szántó Konrád: *A meggyilkolt katolikus papok kálváriája*. Mécses Könyvkiadó, Budapest, 1991, 16. o.; Új Ember, 2010. március 14., 4. o.
- ¹⁹ Mindszenty József: *Emlékirataim*. Szent István Társulat, Budapest, 1989, 52. o.
- ²⁰ Havasy Gyula: *A magyar katolikusok szenvedései 1944–1989. Havasy Gyula dokumentumgyűjteménye*. Havasy Gyula, Budapest, 1990, 17. o.
- ²¹ Németh László: *A székesfehérvári püspökség az 1944–1945. évi front idején*. In: Inter arma 1944–1945. Fegyverek közt. Válogatás a második világháború egyházmegyei történetének forrásaiból. Szerk. Mózesy Gergely, Székesfehérvári Püspöki és Székeskáptalani Levéltár, Székesfehérvár, 2004, 6–7., 15–17. o.
- ²² Szántó, i. m. 20. o.
- ²³ Balássy László: *Apor Vilmos a vértanú püspök*. Ecclesia, Budapest, 1989, 142–161. o.; Hölvényi

- György: *Az igaz tanú. Apor Vilmos vértanú püspök élete*. Budai Ciszterci Szt. Imre Plébánia, Budapest, 2004; Nagy István: *Győr vértanú püspöke, Apor Vilmos*. Győri Egyházmegyei Levéltár, Győr, 2012.
- ²⁴ Lak István: *A lélek nemességével a vértanúhalálig. Száz éve született Hummel Kornél, „A vakok papja”*. Új Ember, 2010. június 26.
- ²⁵ Havasy, i. m. 403. o.
- ²⁶ Krupa Sándor: *A sarló–kalapács bilincseiben*. Katolikus Magyarok Vasárnapja, Youngstown, 1976, 344. o.
- ²⁷ Schlegel Oszkár: *Emlékezzünk vértanú papjainkra*. Új Ember, 1995. április 11., 2. o.; Lendniczky Miklósné: *Ötven éve történt Gyékényesen. Két vértanú papra is emlékeztek*. Keresztény Élet, 1995. április 30., 5. o.
- ²⁸ Sinka Ferenc: *Nyája között nyugszik a pásztor*. Új Ember, 1989. július 9., 6. o.
- ²⁹ Havasy, i. m. 419–421. o.
- ³⁰ Kormos László: *A református egyház a magyar politikai életben*. In: Tanulmányok a Magyarországi Református Egyház 1867–1978 közötti történetéből. Főszerk. Bartha Tibor, Makkai László, Református Zsinati Iroda, Budapest, 1983, 276. o.
- ³¹ Körlevél, 1945. május 24.
- ³² *Magyar Katolikus Almanach*. II. kötet, szerk. Turányi László, Szent István Társulat, Budapest, 1984, 692. o.
- ³³ *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága Tűkésrségének jegyzőkönyvei 1957. július 1.–december 31.* Szerk. Feitl István, Napvilág, Budapest, 2000.
- ³⁴ *Kis Újság*, 1950. szeptember 1.
- ³⁵ MOL XIX-A-21-a-183-7/1951.
- ³⁶ MOL XIX-A-21-a-183-7/1951.
- ³⁷ Köbel Szilvia: *„Oszd meg és uralkodj”. Az állam és az egyházak politikai, jogi és igazgatási kapcsolatai Magyarországon 1945–1989 között*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 57. o.
- ³⁸ Gergely Jenő: *A katolikus egyház Magyarországon 1919–1945*. ELTE BTK, Budapest, 1997, 234. o.
- ³⁹ Szántó Konrád: *A katolikus egyház története*. II. kötet, Ecclesia, Budapest, 1985, 601–608. o.; Póka György: *Az egyházközségek és egyesületek*. In: *Magyar Katolikus Almanach*. II. kötet, Szent István Társulat, Budapest, 285–288. o.
- ⁴⁰ Az esetről tudósító újságok KALOT-egyenruháról, igazolványról írtak. Állítólag a felső kabátjáról állapították meg, hogy „Kalousta vagy cserkész”. Sem a KALOT-nak, sem a cserkészeknek nem volt felsőkabát egyenruhája.
- ⁴¹ A bajai akciót az államvédelmi osztály rosszul hangolta össze a sajtóval. A bajai ciszterciek gimnáziumában talált fegyverekről és összeesküvésekről szóló tudósítás előbb jelent meg a *Szabad Népből*, mielőtt az akcióra sort kerítettek volna.
- ⁴² Kiszely Gábor: *ÁVH. Egy terrorszervezet története*. Korona Kiadó, Budapest, 2000, 101–103. o.
- ⁴³ Lénárd Ödönt 1948-ban azért tartóztatták le és ítélték el, mert arra figyelmeztetett, hogy utoljára Hitler államosította az iskolákat. Lásd Lénárd Ödön: *Erő az erőtlenségben*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2008, 13. o.
- ⁴⁴ Ezt Rákosi saját kezűleg írta be.
- ⁴⁵ Pünkösti Árpád: *Rákosi a csúcson*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1996, 322. o.
- ⁴⁶ Az MSZMP PB 1958. június 10-i ülésének jegyzőkönyve. MOL 288. f. 5. cs. 83. ő. e.
- ⁴⁷ Idézi Mészáros István: *...Kimaradt tananyag... A diktatúra és egyház*. II. kötet, Márton Áron Kiadó, Budapest, 1994, 72. o.
- ⁴⁸ A rendelet szövegét közölte: *Magyar Katolikus Almanach* II., i. m. 625–627. o.
- ⁴⁹ Templomban csak elsőáldozásra lehetett két hónapig tartó, bérmlásra pedig egy hónapig tartó előkészítő oktatást tartani, heti egy-két órában. Az ifjúság templomon kívüli tanítását szigorúan ellenőrizték, büntették. Pl. Bulányi György atyát kiscsoportos vallásoktatásért 1952. december 9-én életfogytiglani börtönbüntetésre ítélték. Lásd Hetényi Varga Károly: *Szerzetesek a horogkereszt és a vörös csillag árnyékában*. II. kötet, Márton Áron Kiadó, Abaliget, 2002, 501. o.
- ⁵⁰ Valuch Tibor: *Rekviem a parasztságért*. KLTE, Debrecen, 1988, 54. o.
- ⁵¹ Szövegét közli: *Magyar Katolikus Almanach* II., i. m. 631–635. o.
- ⁵² Mészáros, i. m. III. kötet, 1995, 58. o.
- ⁵³ Fűj Zoltán: *Az állam és a protestáns egyházak egyezménye*. Társadalmi Szemle, 1989/6., 48. o.
- ⁵⁴ Az izraelita felekezet nem mint „egyház” kötötte meg az egyezményt, hanem a Magyarországi Izraeliták Országos Irodája Intéző Bizottsága és a Magyarországi Autonóm Ortodox Izraelita Hitfelekezet Központi Irodája nevében írták alá.
- ⁵⁵ A magyar kommunista vezetés a lengyel katolikus egyházzal való 1950. április 11-i megállapodásra is hivatkozott. Lengyelországban azonban egyfajta nemzeti konszenzust hoztak létre, és biztosították az egyház meglévő intézményeit, sajtóját, anyagi eszközeit. Lásd: Jerzy Kłoczowski–Lidia Müllerowa–Jan Skarbek: *A katolikus egyház*

- Lengyelországban. Bencés Kiadó, Budapest, 1994, 381. o.
- ⁵⁶ Szabad Nép, 1950. augusztus 30., Kis Újság, 1950. szeptember 1. A megállapodást megelőző tárgyalások jegyzőkönyvét és a megállapodást teljes terjedelmében közli Gergely Jenő: *Az 1950-es egyezmény és a szerzetesrendek felszámolása Magyarországon. Dokumentumok.* Vigilia Kiadó, Budapest, 1990, 317–319. o.
- ⁵⁷ Idézi Gergely Jenő: *A katolikus egyház Magyarországon 1944–1971.* Kossuth Kiadó, Budapest, 1985, 71. o.
- ⁵⁸ Rákosi Mátyás 1948-ban még 16 iskolát engedélyezett volna a katolikus egyháznak. Az 1950-es tárgyalásokon azt már hatra redukálta, ezt a számot sikerült a tárgyalóbizottságnak 8-ra „felalkudni”. A rendszerváltozás után, az 1990. évi IV. tv. 17. §-a értelmében kezdődhetett meg az egyházi iskolák újjászervezése.
- ⁵⁹ Az 1990. február 6-án Németh Miklós miniszterelnök és Paskai László bíboros, prímás, esztergomi érsek közös nyilatkozatban hozták nyilvánosságra, hogy felbontották az 1950. augusztus 30-án aláírt megállapodást.
- ⁶⁰ Erre a kormánynak még a korabeli alkotmány szerint sem lett volna joga. Egyébként szerzetesrendet csak az az egyházi hatóság számolhat fel, amelyek alapította azt.
- ⁶¹ Gergely: *A katolikus egyház Magyarországon...*, i. m. 115–118. o.
- ⁶² Már az egyesületek 1946 nyári feloszlásakor is akadt példa arra, hogy néhány „túlbugzó” hatóság a szerzetes közösségeket is elkezdte felszámolni. Pápán pl. a ferences világi harmadrend tagjait a helyi rendőrség állammédelmi osztálya többször is zaklatta.
- ⁶³ Hetényi: *Szerzetesek a horogkereszt...*, I. kötet, 2000, II. kötet, 2002; „*Te meztelen Krisztus, hol hagyta el ingedet?*” *Ferencesek a feloszlítás idején.* Szerk. Fr. Kálmán Peregin, Vigilia Kiadó, Budapest, 2000; Gergely Jenő: *A szerzetesrendek 1950 őszi felszámolásának dokumentumai. A paritásos bizottság jegyzőkönyvei 1950. szeptember 19.–november 25.* Levéltári Szemle, 1991/2., 50–72. o.
- ⁶⁴ A kórházakban, hogy az ápoló nővérek leváltása rendben menjen, több helyen is megbízható „elvtársak” feküdtek betegek helyére. Lásd Berki Mihály: *Az Állammédelmi Hatóság.* MET, Budapest, 1994, 102. o.
- ⁶⁵ Rákosi Mátyás: *Válogatott beszédek és cikkek.* Szikra Kiadó, Budapest, 1950. 302. o.
- ⁶⁶ Hetényi Varga Károly: *Papi sorsok a horogkereszt és a vörös csillag árnyékában.* III. kötet, Lámpás Kiadó, Abaliget, 1996, 377. o.; Nyisztor Zoltán: *Vallomás magamról és kortársaimról.* Magyar Nyomda St. Gallen, Róma, 1969; Adriányi Gábor–Csíky Balázs: *Nyisztor Zoltán.* Argumentum, Budapest, 2005.
- ⁶⁷ Lénárd, i. m. 29. o.
- ⁶⁸ Tomka, i. m. 101. o.
- ⁶⁹ Orbán József Gyula: *Katolikus papok békemozgalma Magyarországon (1950–1956).* METEM, Budapest, 2001; Pál József: *Békepapok. Katolikus békepapok Magyarországon 1950–1989.* Egyházfórum, Budapest, 1995.
- ⁷⁰ MOL SZT XIX A-21-s 3. d.
- ⁷¹ Sztálin, aki példaképének tartotta Nagy Pétert, a Szent Szinódus mintájára hozta létre a Szovjetunió Egyházügyi Tanácsát.
- ⁷² Szántó Konrád: *Az Egyházügyi Hivatal titkai.* Mécses Kiadó, Budapest, 1990; Köbel Szilvia: *Az Egyházügyi Hivatal működése az újjászervezéstől a megszűnésig 1959–1989.* Magyar Közigazgatás, 2001/10.; Köpeczi-Bócz Edit: *Az Állami Egyházügyi Hivatal tevékenysége.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004; Soós Viktor Attila: *Az Állami Egyházügyi Hivatal megalakulása, létrejötte és működésének első időszaka 1951–1956.* In: *Politika – egyház – mindennapok.* Tanulmányok. Szerk. Lénár Andor, Lőrinczné Benne Edit, Heraldika Kiadó, Budapest, 2010, 118. o.
- ⁷³ MOL-M-KS-276-54/29. ő. e.
- ⁷⁴ A határozat Révai Józsefnek, a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének 1950. május 21-i ülésén tartott beszédére és az osztályharc éleződéséről szóló sztálini tételre épült. Lásd *A Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének, Politikai Bizottságának és Szervező Bizottságának fontosabb határozatai.* Szikra Kiadó, Budapest, 1951, 163–171. o.
- ⁷⁵ *Sztálinizmus és desztalinizáció Magyarországon. Felszámoltuk-e a szovjet rendszert?* Szerk. Balla Bálint, EPMSz–Századvég, Bern–Budapest, 1990, 41. o.
- ⁷⁶ Fazekas Csaba: *Dokumentumok Miklós Imre lemondásának történetéhez (1989–1990).* Egyháztörténeti Szemle, 2004/2., 120. o.; Miklós Imre: *Az MSZMP egyházpolitikája. Az állam és az egyházak viszonya.* Kossuth Kiadó, Budapest, 1987.
- ⁷⁷ *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1956–1962.* Szerk. Vass Henrik, Ságvári Ágnes, Budapest, 1979, 271. o.
- ⁷⁸ Köbel: „Oszd meg és uralkodj”..., i. m. 60. o. Egy példa a fentiekre: „F. Sándor lelkész békegyűlés-

- re nem jár, jelenléte nem kedvező a község életére. Javasolom, hogy az egyházmegye legeldugottabb és legkisebb helyére nevezzék ki. Helyesnek tartanám, ha helyébe K. I. káplán kerülne, aki öregember, és képtelen lenne a nagy tanyavilág híveit összefogni és hozzájuk eljánni.” Idézi Köpeczi Bócz, i. m. 28. o.
- ⁷⁹ Köbel: „Oszd meg és uralkodj”..., i. m. 65. o.
- ⁸⁰ Szántó Konrád: *Az 1956-os forradalom és a katolikus egyház*. Szt. Maximilian Kiadó, Miskolc, 1993, 101. o.
- ⁸¹ Mészáros, i. m., II. kötet, 1994, 40. o.
- ⁸² Ennek alapján távolították el 1958 júniusában Ordass Lajos evangélikus püspököt másodszer is tisztéből, holott őreá ezt a jogszabályt nem lehetett volna alkalmazni.
- ⁸³ Köbel: „Oszd meg és uralkodj”..., i. m. 77. o.
- ⁸⁴ MOL-XIX-A-21-d-0015-4/1959. Az Állami Egyházügyi Hivatal szervezeti felépítésének tervezete.
- ⁸⁵ MOL-XIX-A-21-e-0047-2/1961. Az Állami Egyházügyi Hivatal szervezeti és ügyrendi szabályzata.
- ⁸⁶ MOL-XIX-A-21-e.
- ⁸⁷ MOL-XIX-A-21-d-005-6/1966
- ⁸⁸ MOL-M-KS-288-5/448. ő. e.
- ⁸⁹ MOL-XIX-A-21-e-0011-1/c/1969.
- ⁹⁰ MOL-XIX-A-21-e-0011-1/1962.
- ⁹¹ MOL 288. f. 5/82. ő. e.
- ⁹² MOL 288. f. 5/87. ő. e.
- ⁹³ Vö. a Magyar Szocialista Munkáspárt Ideiglenes Intéző Bizottságának 1957. március 5-i határozatával: „... a katolikus egyházat, mint az egyházi reakció magyarországi fő képviselőjét elszigeteljük a hozzánk lojálisabb egyházaktól.”
- ⁹⁴ A határozat a „népen belüli ellentmondás” és az „antagonisztikus ellentmondás” jogdogmájával Mao Ce-tung (Mao Zedong, 1893–1976) tanítását alkalmazták.
- ⁹⁵ MOL 288. f. 5/82. ő. e.
- ⁹⁶ A korszak szótára szerint azt a lelkipásztort minősítették klerikális reakciónak, aki hívei körében népszerű, eredményes munkát végez, nem békepap, intenzíven foglalkozik az ifjúsággal, sokan járnak hittanóráira, szentmiséire.
- ⁹⁷ MOL 288. f. 5/87. ő. e.
- ⁹⁸ MOL 288. f. 5/87. ő. e.
- ⁹⁹ MOL 288. f. 5/82. ő. e. Az utolsó mondat fontosságát a pártvezetés vastag betűs kiemeléssel jelezte.
- ¹⁰⁰ Pl. Badalik Bertalan veszprémi püspököt 1957 augusztusában internálták Hejcére (1964 szeptem-
- beréig). Nem térhetett vissza Veszprémbe, ezért önként maradt internálásának helyszínén. Lásd Havasy, i. m.; Balogh Margit: *Egyház és egyházpolitika a Kádár-korszakban*. Eszmélet, 1997/34., 69. o.; 1957. február 28-án Kenyeres Lajos tiszavárkonyi plébánost két pufajkás előbb megverte, majd tarkón lötték, és a Tiszába dobták. Lásd Szántó: A meggyilkolt katolikus papok..., i. m. 79–81. o.; Brenner Jánost, Rábakéthy káplánját 1957 decemberében gyilkolták meg. Lásd Kahler Frigyes: *Egy papgyilkosság a jogtörténet szemével. Brenner János volt rábakéthyi káplán meggyilkolásának körülményei és az ügy utóélete. Pappá szentelésének 50. évfordulójára*. Brenner János Emlék hely Alapítvány, Szentgotthárd, 2005; Soós Viktor Attila: *Egy máig kideríthetetlen politikai papgyilkosság anatómiája*. In: Tanulmányok fél évezred magyar történelméből. Szerk. Fejérdy Gergely, PPKÉ BTK Történelemtudományi Intézet, Pázmány Péter Történeti Kör, Piliscsaba, 2002, 354. o.; Szekuli Pál ösküi segédlelkész 1957. december 7-én ölték meg. Lásd Kahler Frigyes: *Rejtély Öskün. Szekuli Pál segédlelkész titokzatos halála*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2007; Korán Ferenc gencsapáti káplánt egy kihallgatáson annyira megverték, hogy belehalt a sérüléseibe. Somogyvári Béla Hetény ferences atyát folyamatosan verték, zaklatták, majd lakásán kilincsrre felakasztva „találták” meg a hatóságok. Szabó László váci káplánt a politikai rendőrség zaklatta, majd holtan találták meg a Bükk hegység egyik barlangjában. Lásd: Tomka, i. m. 135–136. o.
- ¹⁰¹ *Mindszenty és a hatalom. Tizenöt év az USA követésén*. Szerk. Ólmosi Zoltán, Lex Kft., Budapest, 1991, 61–69. o.
- ¹⁰² MOL 288. f. 5/188. ő. e.
- ¹⁰³ Diera Bernadett: *A pécsi „Fekete Hollók”, avagy a hitoktatás elméleti és gyakorlati keretei az 1960-as években*. In: „Alattad a föld, fölöttem az ég...” Források, módszerek és útkeresések a történetírásban. Szerk. Balogh Margit, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2010, 291. o.; Berényi István: *A klerikális reakció ellenséges tevékenysége a népi demokratikus rendünk ellen. Az operatív munka sajátosságai és feladataink ezen a területen*. Budapest, 1963, 41. o.
- ¹⁰⁴ Geréb Sándor: *A klerikális reakció aknamunkájának formái és módszerei, az operatív elhárítás elvei, feladatai, alapvető módszerei*. Budapest, 1969, 32. o.; Bánkúti Gábor: *Adalékok az 1965-ös Rózsa-per és a jezsuita „világszolidarizmus” történetéhez*. In: Az 1945 utáni magyar katolikus egyháztörténet

- új megközelítései. Szerk. Varga Szabolcs, Vértesi Lázár, Pécsi Püspöki Hittudományi Főiskola Pécsi Egyháztörténeti Intézet, Pécs, 2007, 104. o.
- ¹⁰⁵ *Magyar Kurír*, 1964. szeptember 15., *Új Ember*, 1964. szeptember 20.
- ¹⁰⁶ Hansjakob Stehle: *Die Ostpolitik des Vatikans. Geheimdiplomatie der Päpste von 1917 bis heute*. Lübbe, Bergisch Gladbach, 1983. 349–357. o.; Agostino Casaroli: *A türelem vértanúsága. A Szentsek és a kommunista államok (1963–1989)*. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 123–171. o.
- ¹⁰⁷ A valódi dátum tehát nem 1973. december 18., hanem 1974. február 5. Lásd Somorjai Ádám: *Mindszenty József és az esztergomi érseki szék üressé nyilvánításának dátuma. Egy szakirodalmi adat pontosítása: nem 1973. december 18., hanem 1974. február 5.* Magyar Sión, 2007/1., 99. o.
- ¹⁰⁸ Kahler Frigyes: *Tempora mutantur... Avagy gondolatok a Vatikán új keleti politikájáról (Ostpolitik), Mindszenty bíboros igazságáról és engedelmességéről*. In: Kahler Frigyes: *Jogállam és diktatúra. Tanulmányok és előadások*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2005, 134. o.
- ¹⁰⁹ Lékai Lászlót 1944-ben a nyilasok Mindszentyvel együtt hurcolták el.
- ¹¹⁰ Hetényi: *Szerzetesek a horogkereszt...*, I. kötet, i. m. 577–578. o.; *Népszabadság*, 1977. június 10. MOL M-KS 288. f. 5/702. ő. e.
- ¹¹¹ A híveket sokszor meg is alázták. Pl. a 70-es években egy hajdúsági iskolában az igazgató utasítására az előző napon bérmáltaknak a többi diák gúnykacaja közepette kellett körülugrálni az iskolaudvart. Lásd Havasy, i. m. 58. o.
- ¹¹² A televízióban 1990-ig nem szólalhatott meg a katolikus egyház. Először 1987 karácsonyán közvetítették az éjféli misét. A magyar televízióban ez volt az első szentmise-közvetítés.
- ¹¹³ Az Állami Egyházügyi Hivatal feljegyzése a római katolikus egyházi sajtó, a könyvkiadás állami felügyeletével, politikai befolyásolásával kapcsolatos feladataikról, módszerekről (1972. március 10.) MOL XIX-A-21-d-0031-5/a/1972.70.d.
- ¹¹⁴ Köpeczi-Bócz, i. m. 121. o.
- ¹¹⁵ Kahler Frigyes: *A nagy tűzvörös sárkány torkában. Koncepciók eljárások ferences szerzetesek ellen 1945–1956*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2009.
- ¹¹⁶ Havasy, i. m. 179. o.; Gergely: *A szerzetesrendek 1950 őszi felszámolásának...*, i. m. 14. o.
- ¹¹⁷ *A Belügyminisztérium Kollégiumának ülései 1953–1956*. I. kötet, szerk. Gyarmati György, S. Varga Katalin, Történeti Hivatal, Budapest, 2001, 411. o.; BM KI 93-11743/1956.
- ¹¹⁸ MOL-XIX-A-21-a-15-7/8/1961.
- ¹¹⁹ Kahler Frigyes: *III/III-as történelmi olvasókönyv*. I–IV. kötet, Kairosz Kiadó, Budapest, 2001–2007; Vörös Géza: *Az egyházakban foglalkoztatott ügynök-hálózat újjáépítése 1956-tól a hatvanas évek közepéig*. Betekintő, 2010/2.

Tóth Zoltán József

Az új Alaptörvény: a történeti hagyományok és a monetáris hatalom

**Gondolatok az új Alaptörvényről
a 2014-es választások előtt**

The Basic Law: Heritage and Monetary Power

**Thoughts on the Basic Law before
the 2014 Parliamentary Elections**

ÖSSZEFOGLALÁS

A szerző tanulmánya az 1989 és 2014 közötti alkotmányjogi-politikai küzdelmek történetének egyes összefüggéseit, történéseit elemzi. Felhívja a figyelmet arra, hogy a 2014-es választások eredményei alapvetően meghatározzák az ország, az Alaptörvény megfelelő átalakulását, vagy annak elmaradását.

SUMMARY

The author analyses interrelationships between and events related to the consti-

tutional and political struggles between 1989 and 2014. He draws the attention to the outcome of the 2014 general elections, as they will fundamentally determine whether the country will or will not be transformed according to the Basic Law.

Az Országgyűlés 2011 áprilisában hosszú, több évtizedes várakozás és küzdelmek után elfogadta Magyarország új alaptörvényét. Az alaptörvény-alkotmány a változtatni nem akaró, a világháború utáni

DR. TÓTH ZOLTÁN JÓZSEF PHD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, címzetes egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (drtoth.z.j@t-online.hu).

rendszerek folytatásáért küzdő, úgynevezett „status quo” irányzat és a változtatás mellett elkötelezett erők nagyon kemény és még nem lezárt küzdelmének eredménye. Az Alaptörvény készítői ezért mindkét irányzat elvárásait ötvözték, mégpedig úgy, hogy egymást azok ne rontsák le, hanem lehetőleg kiegészítsék. Ez jó kompromisszum, amiből kialakulhat egy általános nemzeti konszenzus. A változtatást kívánók jelentős része kereste a kapcsolatot, a folytonosságot a magyar történeti alkotmány elveivel, intézményeivel is. Ezek alkalmazásának lehetőségekor azonban figyelembe kellett venni a jelenleg meg nem haladható nemzetközi és hazai politikai realitásokat, valamint azt is, hogy a történeti alkotmány jogfolytonossága 2011-ben már 67 éve megszakadt. Látványosan tükrözte a változó erőviszonyokat az országgyűlési vita is, melynek következtében eredeti tervzetbe még belefoglalt egyes paragrafusokat és megnevezéseket az utolsó héten mégis kivettek, illetve beépítettek. Az Alaptörvény elfogadása óta elfogadott öt módosítása is a külső és belső politikai-hatalmi harc mozgásait követte, gyengítve így az elfogadottságát, és ezzel a jogállami biztonságot. Így például az Alkotmánybíróság alkotmányozó vagy alkotmányértelmező jogköréről, a kommunista hatalom törvénytelenységének értelmezéséről, az agrárium súlypontjairól, illetve az EU ET kéméletlen és sokszor egyoldalú, az 1989–1990 rendszerváltás alkotmányos status quóját erősítő követeléseinek beépítését jelentő módosítások.

Ugyanakkor az Alaptörvényt olvasva látható, hogy közjogi történeti hagyomány és alkotmányos gondolkodás nem gátja, hanem történeti örökségének megfelelően erősítője a szabadságjogok védelmének, a modern jogállami elvárásoknak

is. Úgy gondolom, hogy a nyíltan és az egyes háttéregyeztetések során folytatott küzdelem megértéséhez a tanulmány első részében a történeti közjogi álláspont főbb szempontjait összegzem.

TÖRTÉNELMI TRADÍCIÓK ÉS A MODERNITÁS EGYES KIHÍVÁSAI

Az elmúlt évek talán egyik legfontosabb közéleti folyamata, hogy általános felismeréssé vált az összefüggés a biztonság, a kiszámíthatóság, a szociális béke és az alkotmányos szabályozás között. Immáron sürgető igénnyé vált az elmúlt zaklatott 20-25 év, azaz a rendszerváltás befejezése, a stabilizáció. Egyszerű „józan paraszti ésszel” is megállapítható a kapcsolat Magyarország, a magyarság nyomorúsága mint következmény, valamint az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig tartó ideiglenes alkotmányos szabályozás és annak ellentmondásai mint okok között. Az alkotmány ugyanis nem önmagáért való dolog. A jogállamiság modern alkotmányos rendszerét akkor és úgy szabályozzuk helyesen, ha a közösség azt magáénak érzi, tudja. Ez pedig akkor valósul meg, ha a közösség ura önmagának, azaz szuverén. Gondoskodni tud országáról, ennek részeként védeni tudja saját és közösségi vagyonát, és ahol jogait és kötelezettségeit nem relativista szemlélettel gyakorolja, hanem az igazságosság rendjét követendő célnak kitűzve műveli. A jelen és a jövő biztonsága sem választható el a közösségi összetartozás élményétől, a nemzeti öntudattól, így a múlthoz kötöttségtől, a történeti tapasztalatoknak az alkotmányos rendbe történő beépítésétől. Mindez feltétele egy olyan alkotmánynak, amely képes mindig az adott korban keretet és garanciát adni a megmaradásnak.

Kezdve a közösség biológiai fennmaradásának szintjétől, egészen a nemzeti létként való megélés szolgálatáig. Itt érkeztünk el az úgynevezett Szent Korona-tanig, amelynek megértéséhez kétségkívül el kell tudni szakadni a meghatározó marxista-liberális világ- és történelemmagyarázattól.

Az olvasó talán iskolai tanulmányai-ból emlékszik arra, hogy a magyarság nagyhatalmi létének idején, de a kiszolgáltatottságának évszázadai alatt is sikeres alkotmányos küzdelmek során vívta ki jogait. Védte államiságát és megmaradását az Aranybullától, az 1848-as áprilisi törvényeken keresztül a trianoni tragédiát követő újjáépülésig. A Szent Korona-tan ennek a közösségi vagy alkotmányos rend alapelveinek közös megnevezése. Ennek a rendnek az alkotmányos formája az úgynevezett történeti alkotmány, ami nem egy alaptörvényben szabályozza az ország alkotmányos rendjét. A történeti alkotmány az évszázadok alatt alkotott alap- vagy sarkalatos törvények sorozata, amelyet a szokásjog, elsősorban a Szent Korona-tanban összefoglalt alapelvek, hagyomány rendezett szerves egységbe, mint ahogy a kovász a kenyeret alkotó anyagokat.

A Szent Korona-tan alapelvei messze a régmúltba vezethetők vissza, és először a középkor késői századaiban rendszereztek azokat. Megállapítható, hogy míg a magyar alkotmányos rend Szent Korona-tanban foglalt alapelvei állandónak bizonyultak, addig az azokhoz rendelt közjogi intézmények (államfő, törvényhozás, törvényalkalmazás, a végrehajtás intézményei, önkormányzatiság stb.) szabályozása korszakról korszakra változott, az adott korszak kihívásainak megfelelően. Általában a megelőző korszak intézményeinek reformjával, de esetenként új, Európában

máshol már alkalmazott intézmények átvételével is.

Melyek azok a bizonyos, Szent Korona-tanként összegzett alapelvek, amelyek kiállták az idők próbáját, és amelyek korszakról korszakra mindig alkalmazást nyertek? Alkalmazásuk nélkülözhetetlenségüket is bizonyította.

A Szent Korona-tan alapelvei egységes rendszert alkotnak, amit egy hasonlattal próbálok bemutatni.

Minden alkotmány legfontosabb szabályozási tárgya, hogy kié a hatalom, ki gyakorolja az országon belül a szuverenitást. Az európai történelemben alapvetően vagy a király, vagy a nép, illetve a nemzet. Ha hasonlattal kívánunk élni, akkor képzeljünk el egy páncélszekrényt, amely a közösségi lét feltételét jelentő vagyont rejt. Ha a királyé a hatalom teljessége, akkor neki van kizárólagosan kulcsa a széfhez. Ha a népé vagy a nemzeté a szuverenitás, akkor a nép nevében eljáróknak, akár demokratikus, akár diktatórikus a rendszer. A demokratikus rendszerben a többség nevében kormányzók még a hatalommegosztás rendszerének ellenére is döntő befolyással bírnak a törvényhozássra, a végrehajtásra és közvetve a bírászkodásra is. A magyar történeti alkotmányos rend egyedülálló abban, hogy a hatalom teljességét nem a királyra vagy a nemzetre bízta, hanem a Szent Koronára. A király és a nemzet nem a hatalom forrása, hanem a gyakorlója, ahol az elsődlegesség a nemzeté. A Szent Korona-tan alapján a hatalom forrása a Szent Korona (iurisdiction, vel ditio Sacrae Regni Coronae). Ennek a jelentősége, hogy a „magyar páncélszekrényt” nem egy kulcs nyitja, hanem kettő. Az államfő (a nádorral, majd 1848 után vele együtt a miniszterelnök által megjelenített központi hatalom), illetve a

nemzet önkormányzati rendszere, amely együtt tudja azt kinyitni. A két fél közti hatalommegosztásban a kettő mellérendelten egyenrangú, de a hatalom elsődleges gyakorlója az államfő-király tekintetében is a nemzet.

A Szent Korona-tan második tétele a mellérendelt hatalomgyakorlás elve és gyakorlata (*membrum Sacrae Regni Coronae*). Ez a rendszer túlmutat a klasszikus hatalommegosztás: végrehajtó hatalom, törvényhozó és bírászkodás, valamint maradékelven meghagyott önkormányzatiság hatalmi ágain. Ugyanis a magyar alkotmányos rendszerben az önkormányzatiság különböző formái (területi, érdekképviseleti, vallási, esetlegesen etnikai stb.) nem kiegészítő negyedik hatalmi ágaként jelennek meg, hanem a végrehajtó hatalom, törvényhozó és bírászkodó hatalmi ágakon belül. Magyarán a központi hatalom intézményrendszere (kötődjön az államfőhöz vagy a kormányfőhöz, vagy kettőjükhöz) addig terjed csak, ahol az önkormányzatiság kezdődik a jelzett hatalmi ágakon belül. Ez a rendszer így töretlenül szolgálta a magyarság szabadságvágyát és a nemzetet, államot vezető személy iránt érzett tekintélyét, és annak erős központi hatalmát, amennyiben a vezető személy megfelelő (szakrális) volt. Ha nem volt megfelelő, például külföldi hatalmak, így bankok lekötöztették, akkor viszont a hatalma csak a különböző hatalmi ágakban megjelenő önkormányzatiság intézményrendszeréig terjedt. Ugyanakkor ez a rendszer biztosította a más vallási, etnikai stb. öntudatú népek saját törvényei szerinti létét is. A magyarság rendelkezik azzal a képességgel, hogy más népeket egyenrangú partnernek tekint, ha az jogaival azonos kötelezettségeket visel, és nem tör a kizárólagosságra.

A Szent Korona-tan következő tétele a korábbi hasonlaltal élve arra ad választ, hogy vajon a széfből kivehető-e minden, ha a „két kulcs” együttesen kinyitná. Nos, nem. A nemzeti vagyon ugyanis nemcsak állami, illetve magánvagyon vagy magánosok tulajdontársulását jelenti, amely felett korlátlanul lehet rendelkezni (eladni, elzálogosítani stb.), hanem olyan vagyon is, ami forgalomképtelen. Ezt nevezték a Szent Korona tulajdonának (*Radix omnium possessionum Sacrae Regni Coronae*). Ez két részből állt. Az egyik az elidegeníthetetlen „állami javak”, az úgynevezett elidegeníthetetlen koronajavak (*peculium, bona Sacrae Regni Coronae*), illetve a másik, a magánosok földvagyona 1848-ig (*aviticitas – ősiség*). (Ez utóbbit 1848-ban megszüntették, de nem vezettek be olyan állami és önsegélyező hitelezési rendszert, amely meggátolta volna a magánosok – nemesek, parasztok – tömeges tönkremenetelét. Ez a szabadságharc vereségének egyik közvetlen következménye, amelynek tragédiáját elsőként Széchenyi István ismerte fel. Nézetem szerint ez belső küzdelmeinek egyik alapvető oka, és indítéka is az 1850-es években vívott küzdelmeinek. Az ősiséget eltörölték 1848-ban, de a független magyar nemzeti bank megalapításának kísérlete és az általa alakított magyarországi monetáris politika volt a töréspont Béccsel. Batthyány Lajos felségárulási vádjának első pontja a független magyar pénz – a Kossuth-bankó – engedélyezése volt.)

Ugyanis a Szent Korona tulajdonjoga eredetileg azt a hatalmi építkezést tette lehetetlenné, ami az állam és az állampolgárok egyidejű eladósításával nyer kizárólagos befolyást a nemzet vagyona és így a nemzet felett. Az elidegeníthetetlen vagyon személyek és az általuk szervezett

önkormányzatok általi birtoklása, használatára adja azt a megkérdőjelezhetetlen anyagi alapot, amely garanciája az önkormányzatiságnak. Ennek a küzdelemnek az egyik nevezetes fordulópontja 1514, amikor is Werbőczy István megakadályozta, a hatalmas Fugger–Fortunatus nyomással szemben, a paraszti földek forgalomképessé válását. A parasztság, bár akkor elveszítette „országos politikai jogait”, de a kötelezettségeket a jogok mértékéhez igazították. Ezzel megakadályozta, az akkori európai gyakorlattal szemben, a parasztok földjeikről való elűzését, ezzel együtt a köznemesség tönkretételét, az ország megszüntetését és a permanens polgárháborút is. Ez a monetáris, azaz a kamatra alapozott hiteligazdaságra épített hatalom térnyerését korlátozta Magyarországon. 1848 és 1867 után az országos jogok ismételt általánossá tételével a politikai jogok gyakorlása elvileg mindenki számára nyitottá vált, azonban a jövedelmi cenzus a választójog gyakorlását korlátozta. Ez viszont a monetáris hatalmi berendezkedés kiépülését segítette elő. Nézetem szerint mind a két politikai szabadságkorlátozás, amely a jogokat a kötelezettségek vállalása nélkül kívánó nemzetközi magánbanki hatalom térnyerésének következménye, a Szent Korona-tan szabadságtartalmának sérülése.

A történeti magyar közjogban azt a köz-, állami-, nemzeti vagyont, amit védeni kívántak a magánosítás lehetőségétől, illetve jelzőként való felajánlástól, azaz forgalomképtelenné kívántak tenni, azt a Szent Korona tulajdonába sorolták (azaz nem államosították, amely felett a kormányzati-országgyűlési hatalom korlátlanul rendelkezik, hanem védett közösségi vagyonná tették). Miután nem köz- és magántulajdon, hanem a korona tulajdona,

ezért forgalomképtelen, csak birtokolni és használni lehetséges az oda sorolt dolgokat. Nemcsak a történeti hagyománynak, hanem a praktikumnak megfelelő jogi kategória ez, hiszen a gyakorlatias megoldás vezette be már a királyság korai évszázadaiban. Megfontolandónak tartottam (és tartom most is) a Szent Korona tulajdonjogának az alkotmány-alaptörvényben történő szabályozását. Ugyanakkor a nemzeti vagyon körébe tartozó, védeni kívánt egyes dolgok biztosabb védelmét jelenti azoknak az Alaptörvényben történő felsorolása is.

A Szent Korona szuverenitásából, azaz hogy Ő a hatalom forrása (amiért is a történeti közjogban személyként tisztelték), következik a negyedik alapelv. Ez az értékrend elve. A szent jelző arra utal, hogy létezik egy olyan értékrend, amely nem vitatandó, hanem követendő. Létezik a jó és rossz kategóriája, amely megismerhető és nem relatív kategória. Ha létezik a jó és a rossz, akkor beszélhetünk közjóról, illetve igazságról. Az igazságosságra törekvő rend feltétele, hogy a jogok és kötelezettségek egyenlő arányban álljanak. Akinek több van, annak több a kötelezettsége is. Ha van jó és rossz, akkor a szabadság e kettő közti választás. Ha nincs jó és rossz, akkor a szabadság vágyaink a másoknak és végül a magunk kárára történő korlátlan kiélése, így a profitérdek egyeduralkodója is. Sajnos az elmúlt 20-25 évben ez a relativista szemlélet érvényesült az Alaptörvény szándékával is ellentétesen. Ennek következtében az alkotmányban leírt jogok tartalma viszonylagossá vált, a koherencia feltételéhez nem kötött alkotmánybírói döntések és az aktuális országgyűlési többség változó értelmezésének territóriumává. (Továbbá az egyes kardinális kérdésben a döntés meg nem történte, például a nemzeti bank jogállása, a nemzeti

vagyon értelmezésének elmaradása is ezt szolgálta 2012-ig.)¹ Ha a jogok és fogalmak tartalma viszonylagos, a bíróságok jogot és nem igazságot szolgáltatnak, akkor a kötelezettségek végképp anakronisztikusá válnak. (Mennyit adóznak jövedelmeik után a globális cégek, bankok, és mennyit az állampolgár! Gondoljunk továbbá az elmúlt években a közvéleményt sokkoló bűncselekményeknek az általános igazságosságnak meg nem felelő büntetőjogi megtorlásának elmaradására, vagy akár a devizahiteles szerződések tisztességesnek való kúriai elismerésére. Igaz, az évtizedekig és most uralkodó oktatási szemléletben a bűnöst elsődlegesen nem büntetni, hanem megjavítani kell. E szemlélet alapján a büntettet elkövető felelőssége relatív, mert elsődlegesen a „társadalom rontotta el”, ezért tettéért nem ő a felelős, hanem a társadalom. Az áldozat meg csak peches, és nem neki és a közösségnek kell igazságot szolgáltatni, hiszen végső soron a közösség, és így az áldozat is felelős a személy által elkövetett bűncselekményért.) Az emberi jogok érték-alapú értelmezése nemcsak az abortusz elfogadhatatlanságát jelenti például, de azt is, hogy az emberi méltóságot nemcsak ma sértheti, hanem holnapután is: teszem fel, bármilyen célú chip beültetése az emberi testbe, azaz az emberi jogokat nem lehet hazai vagy nemzetközi politikai elvárásoknak megfelelően módosítani. Ha nincs érték, akkor miért ne lehetne norma az abortusz, az egyneküek házassága, az élettársi viszony és a házasság jogi egyenlősítése, és a jogalkotással – jogértelmezéssel – jogalkalmazással fedezett intézményesített lopás (közbeszerzés – offshore – banki hitelezési önkény stb.)? Szembetűnő az is, hogy éppen az elmúlt években az egyneküek életmódjának ál-

talánossá válását támogató relativista értéktagadó jogértelmező bírósági ítéletek és egyenlő bánásmód hatósági döntések születtek. Az emberi jogok nyilvánvalóan lehetővé teszik a különböző életmódok gyakorlását. De itt már nem erről van szó, hanem egyes kisebbségi életformák kötelező alternatívaként való elfogadtatásáról. Felmerül azonban kérdésként az is, hogy ezeket az intézményeket ki hatalmazta fel szinte varázsütésre arra, hogy az emberi jogokat mostantól akként értelmezzék, hogy a nagy többség több ezer éves közösséget fenntartó közösségi normáival szemben egyes privilegizált kisebbségi szubkultúrák életmódját kötelező normaként fogadtassák el. Mert itt már nem arról van szó, hogy egyes személyeknek szabad-e így vagy úgy élni, ezt már régen senki sem kérdőjelezi meg, de hogy ez általánosan követendő norma legyen, miközben az Alaptörvény egészen más normák mellett kötelezte el magát?²

A jogértelmezés-jogalkalmazás területén és a közéletben a rossz megnevezhetetlenné, sőt normává vált, és a magánéleti viszonyokban is az abszurditás lesz meghatározóvá. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányban foglalt emberi jogoknak csak akkor van valós tartalma, ha a fogalmak mögött megkérdőjelezhetetlen az értelmezés, az értékorientált jogalkalmazás, valamint a jogok hozzámérhető és jól körülírható, számon kérhető kötelezettségekkel párosulnak. Azaz a jogrend természetjogi alapokon áll. Ennek következtében a közéleti szereplőktől, az intézményrendszerrel legalább formálisan elvárt az értékkövető magatartás.

A Szent Korona-tan ötödik alapelve a jogfolytonosság elve, a „törvénytelenségre jog nem alapítható” elv. Ez köthető a Szent Korona-tan iura Sacrae Regni Co-

rona elvéhez. Amennyiben a király vagy a nép nevében eljárók az értékek értelmezésében, a közösségi vagyonok feletti rendelkezés tekintetében ellenőrizhetetlen és felelőtlen hatalomhoz jutnak, azaz megszerzik a teljhatalmat, és felborítják a mellérendelt, megosztott hatalmat biztosító intézményrendszert, akkor megszakad a jogfolytonosság. Különösen igaz ez abszolutista királyi hatalom, illetve diktatórikus néphatalom gyakorlása esetén. Ha megszakad a jogfolytonosság, akkor a hatalom törvénytelené, azaz illegitimé válik. A jogfolytonosság egyértelmű megszakadása, ha megszálló hadsereg tartózkodik az országban, és az szabja meg az ország jogrendjét, ahogyan ez 1944. március 19. után történt. Sokszor felvetődött az, hogy az 1989 és 2012 közötti alkotmányos rendszer legitimitása problémás, esetleg megkérdőjelezhető. Ennek kettős oka van. Önmagában az, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás idején az ország még megszállt ország volt. Másrészt a 2011. december 31-ig hatályos alkotmányt, amely a népszuverenitás alapján állt, épp a megszállás okán sem 1949-ben, sem 1989-ben nem fogadhatta el népszuverenitás által felhatalmazott szerv. A nagyobb probléma mégis az volt, hogy ha ez a rendszer az 1946–49-ben, a megszállás idején létrejött rendszerrel tartotta az alkotmányos jogfolytonosságot, akkor utólag jóváhagyta, törvényesítette a törvénytelen. (Hogyan is lehetne törvényesnek nevezni azt a rendszert, ahol a szuverenitás hiányát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy egy megszálló hadsereg elrabolhatta a Nemzetgyűlés egyik meghatározó képviselőjét?) Vitathatatlanná tette az akkori rendszer jogi aktusait (államosítás, majd privatizáció, államadósság), és elévültté a rendszer bűncselekményeit (azaz amikor

saját jogrendjét sem tartotta meg). Miután a rendszer törvénytelen volt, ezért nem az akár az akkori jogrend alapján elítélteket kell rehabilitálni, hanem maga a rendszer törvénytelenységét és így tisztességtelenségét kell kimondani. Ezért annak törvényei és alkotói, és maga az egész ítélkező-végrehajtó apparátus döntései nem lehettek egy törvényes jogállam által elfogadott jogi aktusok.

Az 1949-es alkotmány tartalmi, formai és politikai elődje az 1919-es kommün „alkotmánya”. Döbbenetes: a magyar demokratikus jogállam ezzel az általános emberi normákkal nem minősíthető rendszerrel tartotta a jogfolytonosságot, azaz ismerte el azt jogi-politikai elődjének.

Nyilván nem lehet az idő kerekét visszaforgatni, de az elmúlt 20-25 év alkotmányos hozzáállása a korábbi hatalmi rendszer struktúráinak zökkenőmentes továbbélésének alkotmányos garanciáit biztosítja, és a mai válsághoz vezetett. Az Alaptörvény, a történeti alkotmány szemléletének megfelelően, törvénytelennek nevezi a német megszállás utáni alkotmányos rendszereket (1944. március 19-től), és szakít a kommunista rendszer, valamint annak alkotmányos jogfolytonosságát elismerő, 1989 és 2012 között hatályos ideiglenes alkotmánnyal, de ez a szakítás elsődlegesen a jogalkalmazásban, a jogértelmezésben és kiemelten a jogi oktatásban még nem tapasztalható. Sajnos szembe kell nézni azzal, hogy vannak, akik nem akarják tudomásul venni, hogy az ország a világháborúban, a megszállást követően elvesztette a szuverenitását. Azok, akik nem csupán a rendszert, hanem az egész magyarságot kollektíven és most már a világ végéig bűnösnek akarják kezelni, és ennek a politikai konzekvenciáit velünk szemben nem túl barátságosan kihasznál-

ni. Ha valakik fenn akarják tartani azt az általuk „politikailag korrektnek” tartott nézetet, hogy a fiúk is vétkesek az apák vétkeiért, ne alkalmazzák a kettős mértéket, hanem maguk is vállalják fel az őket sújtó felelősséget. De látni kell azok szimpátiája megnyerésének lehetetlenségét, akik a kommunista berendezkedés ideje alatt elnyert, és annak 1989 utáni jogfolytonossága következtében megtartott anyagi – pénzügyi – adatgyűjtési és szellemi (világértelmezési) monopóliumuk kizárólagosságát kívánják kompromisszum nélkül fenntartani.

Hogyan lehetne a mai körülmények között a Szent Korona-tant alkalmazni?, tettem fel én is a kérdést még az Alaptörvény megszületése előtt. Akkori (és mostani) nézetem szerint az új alkotmány preambulumában hivatkozni kell az alapelvekre. A Szent Koronára, mint a magyar állam alkotmányos folytonosságának és a hatalom teljességének szimbólumára. Továbbá a megmaradt nevesített nemzeti vagyon abszolút védelmére, illetve a Szent Koronára, mint annak tulajdonosára, ezzel együtt szociális biztosítékokra és a vitathatatlan örök értékrendre. Továbbá a mellérendelt hatalmi szerkezetre is, azon belül az önkormányzatiságra, annak megkérdőjelezhetetlen vagyoni háttérére (nem csupán a törzsvagyon védelemre gondolok). Az új alkotmány rendszerének vállalnia kell az ezeréves történeti magyar állam törvényes rendszereivel való jogfolytonosságot. Hogy ezekből az alapelvekből a jelenkor és az utókor milyen jogi konzekvenciákat vállal fel, az onnantól az adott korszak politikai, nemzetközi mozgásterétől függ, de az Alaptörvény elfogadásával a kaput megnyitottuk az igazságosságra törekvő rendszer, így az emberi jogok megkérdőjelezhetetlen állandó értelmezése felé is.

Nyilvánvaló az is, hogy a Szent Koronára történő hivatkozás, esetlegesen annak a hatalom forrásaként történő elismerése éppen úgy, mint akár a királyi szuverenitásból levezetett angol alkotmányos rend sem ellentétes az Európai Unióval vagy más nemzetközi szervezeti tagságunkkal. Viszont levezethető belőle a magyar pénzügyi rendszer működtető monetáris intézményrendszer függősége a fiskális rendszert működtető alkotmányos szervektől, kimondható és vitathatatlanná tehető a nemzeti vagyon védelme, beleértve a termőföld, az ásványkincsek, az édesvíz és termásvíz védelme, sőt a magánosok ingatlanának védelme is. Biztosítható a nagy magánvagyonok védelme is, amennyiben teljesítik arányos kötelezettségeiket az egész közösség felé. Így ezek a vagyonok nemcsak a megbízó külföldi hatalmaktól függenének, hanem az alkotmány is védné őket, így szabaddá, illetve szabadabbá téve őket.

Milyen formában születhet meg az új alkotmány, amennyiben figyelembe vesszük a történeti alkotmány hagyományát? A történeti alkotmányt egymásra következő törvények összessége jelentette. Nem kartális formában jelent meg, mert nem akart ideológiai rendszerek államban alkalmazandó kötelező rendje lenni. Ugyanakkor praktikus követelményként már a történeti alkotmány idejében is felmerült a kartális forma és történeti forma közös alkalmazása (lásd pl. Teleki Pál alkotmánytervezetét), amit több állam is követ, például az Egyesült Államok is. Ez a kompromisszum különösen indokolt most, tekintettel arra, hogy 1949-től kartális formája volt az alkotmánynak. A történeti-praktikus elvek szem előtt tartásával 2011 előtt is úgy gondoltam, hogy célszerű az alapelveket és nem csupán a történe-

ti múltat magában foglaló preambulum után egy tömör alkotmánylevelet alaptörvényként elfogadni, amely azonban csupán a legfontosabb intézményekről szól. Az egyes intézményeket pedig külön törvénnyel szabályozni. Ezeket a törvényeket az élet kihívásának megfelelően könnyebben lehetne megváltoztatni, míg az alkotmányt jelentő alaptörvényt kevésbé. Az egyes törvények előtt is állhat az egyes intézmény magyar történetiségére utaló preambulum. Így például az alkotmány szól az országgyűlésről mint törvényhozó szervről. A kiegészítő törvény annak szerkezetéről, eljárási rendjéről stb. A törvény ekként egy előszóval kezdődne, amely felidézi a magyar törvényhozás intézményes múltját.

Az Alaptörvény nézetem szerint ezt a koncepciót követi, tehát konszenzus a történeti és a modern elvárások között, de látnunk kell azt a makacs és nyilván az elmúlt hetven év jogi oktatási paradigmáját átlépni képtelen szemléletet és gyakorlatot, amely csak kartális alkotmányként hajlandó nézni, alkalmazni, oktatni az Alaptörvényt. Mindenképpen feketének látni azt, ami pepita.³ Azonban itt mélyebb kérdésről is szó van, mint az oktatási paradigma ketrece. A történet, azaz íratlan alkotmányos rend, ellentétben az írott, kartális alkotmánnyal, nemcsak a hivatott intézmények által elfogadott jogszabályok (és az azok fölött trónoló, a jogokat önkényesen, még csak nem is a szokások által korlátolt abszolút királyi hatalmi jogkörrel bíró alkotmánybíróság) rendszerén nyugodott, hanem a szokásjogon is. Ez pedig azt jelentette, hogy az embereknek szabadságuk volt a közösségi normákat jogi, azaz állam által kikényszeríthető normákká emelni a gyakorlat által. Alulról fölfelé alakítani a jogrendet, nem

csak alkalmazkodni hozzá. Hát úgy látszik, ez a szemlélet a modern jogállamiság uralkodó alkotmányos értelmezői között nem értelmezhető, ezért nem elfogadható.

Kívánatosnak tartottam a történeti alkotmánnyal való folytonosság megteremtését, de korábban is megjegyeztem, hogy én óvakodnék az 1867-es dualista rendszer közjogi intézményrendszerének fetiszálásától. Az alapelv az elsődleges, az intézmény pedig korszakhoz szabott. Például az 1920-as jogfolytonosság helyreállításának kezdete után is csak 7 évvel állították helyre a kétházás országgyűlést, ahol a felsőházban az érdekképviseltek kaptak helyet. Először ugyanis az érdekképviseltek rendszerét kell helyreállítani. Ez azt is jelentené, hogy az elmúlt hat-hét évtized hatalmi struktúráit kellene valóban demokratizálni, kiválasztási rendszerét új alapokra helyezni. Egy régi hatalmi hálózat bármilyen intézményrendszerben megjelenhet, neki az mindegy, hogy milyen intézményi keretek állnak rendelkezésére eddigi hatalmának további kizárólagos fenntartására.

Végezetül egy fontos kérdésre kell válaszolni. A Szent Korona-tan alkalmazható-e köztársasági rendben, vagy csak a királyság államformájában? A leírtak alapján talán egyértelmű, hogy nem csak a királyság rendjének az alapja lehet. A megszállás idején bevezetett köztársasági rend 1946-os alaptörvénye is hivatkozik a Szent Korona-tanra mint saját előzményére, mert a demokratikus köztársasági rendet annak az örökösének és beteljesítőjének tartotta.

Az alkotmányos vagy a parlamentáris királyság eszménye – bár engem támadtak az Országgyűlésben 2010-ben azért, mert állítólag restaurálni akarom a királyságot –, úgy látom, hogy még a 2010-es kormányváltás előtti, a *Népszabadságban*

a restaurációról, illetve tavaly a *Magyar Nemzet*-ben a Habsburg-korszak (át-, illetve újra-) értékeléséről leközlött cikksorozat, továbbá a költségvetésből fenntartott Habsburg Intézet alapján még él. Sőt úgy látom, hogy két liberális opció fogalmazódott meg Magyarország átalakítására egy esetleges súlyos válság esetén, a „mindent megváltoztatni, hogy semmi se változzon” machiavellista alapelv alapján. Az egyik a magyar jellegétől megfosztott és különböző népek lakta, kisebbségek koalíciójával működtetett köztársaság eszméje. A másik a Habsburg-restauráció, de a Szent Korona-tan nélkül.

A jó alkotmány Magyarországon lehetővé teheti a nemzet magára találását, a népi és nemzeti gondolat szociális alapon történő mesterséges szembeállításának megszüntetését, valamint a jelen, a jövő és a múlt egységének helyreállítását. A mi humán erőforrásunk a legfontosabb nemzeti vagyon. A Szent Korona tagjai, a nemzet mi vagyunk, így a Szent Korona védelme saját magunk és küldetésünk védelme is. Úgy gondolom, hogy az Alaptörvény megfelelő alapját nyújtja az ország és a nemzet „restaurálására”, sőt renovációjára a gyötrelmes 20. század után, valamint a mai kiszolgáltatott helyzetünkben is.

A TÖRTÉNELMI HAGYOMÁNY, MODERN JOGÁLLAMISÁG ÉS MAGYARORSZÁG ÚJ ALAPTÖRVÉNYE

Az Alaptörvény értelmezésekor történeti szempontból az első kérdésként merül fel, hogy helyre kívánja-e állítani a magyar állam és politikai rendszerének folytonosságát a történeti magyar állam törvényes rendszereivel. Óriási, történelmi lépésnek és talán csodának is tartom hazánk és a közjog történetében, hogy „Tiszteletben

tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét” mondat része az új alaptörvénynek. Ezért a mondatért, másokkal együtt, én is sokat küzdöttem, aminek fontosságát a Salamon László úr által kért véleményemben is kifejtettem.⁴ Ez az a mondat, amellyel nézetem szerint átléptük a „Rubicont”, amely megszakítja az elmúlt évtizedek rossz örökségeit, és hozzáköt a magyar államiság évezredes jó hagyományaihoz, a korábbi törvényes alkotmányos rendszerekhez. A jogfolytonosság helyreállítása azt jelenti, hogy törvénytelen rendszerből törvényest alkotunk. Maga a jogfolytonosság helyreállítása pedig egy folyamat, amely tőlünk függő időhöz kötődik. A helyreállítás az alapelvek újbóli alkalmazásával kezdődik, az azt érvényesítő intézményeknek az alkotmányba történő újbóli beépítésével párhuzamosan. Úgy látom, hogy minden tekintetben egy gödör mélyén vagyunk, ehhez most megkaptuk a létrát, amelyen ki tudunk mászni onnan. Ez a mondat mintegy első lépésként megnyitja az 1944-ben megszakadt jogfolytonosság helyreállítását, amelyet egy folyamatnak kell tekinteni. Ez egy küzdelem, ahol az első döntő lépést megtettük, de még csak a folyamat kezdetén vagyunk. Ezt segíti a *Nemzeti hitvallásban* a nemzetünket és történelmünket becsülő, szívet melengető és erősítő számos megfogalmazás és az *Alapvetésben* felsorolt szempontok és célok is.

Álláspontomat erősítik a következő kitételek is a *Nemzeti hitvallásból*: „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését”, valamint „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért ki-

nyilvánítjuk érvénytelenségét”.

Ezek a szakaszai az Alaptörvénynek azt jelentik, ha a *Nemzeti hitvallást* nemcsak történetileg, hanem közjogilag is értelmezzük, hogy az 1944 márciusától kezdődő időszakot törvénytelennek, illetve az 1990 óta eltelt időszakot törvényességében nem teljesen megalapozottnak tartja.

Az általános politikai érvelés a rendszerváltás szükségességét azzal indokolja, hogy nem érvényesült az önrendelkezés, hiszen megszállás volt, és annak következtében diktatúra, mert az 1989-es alkotmányjogi rendszerváltás is törvénytelen, hiszen azt az 1985-ben megválasztott országgyűlés fogadta el akkor, amikor a szovjet hadsereg még hazánkban volt. Az elmúlt bő 20 év rendszerének alkotmányjogi kritikájának alapja, most már szerencsére széles körben elfogadott érvelés alapján az, hogy a megszállás időszakában meghozott alkotmánymódosító paktumot a népképviselő intézményei a megszállás után sem törvényesítették. Talán, mert a politika urai megijedtek az elnökválasztás közvetlenségéről szóló 1990-es népszavazás számukra esetlegesen kedvezőtlen kimeneteléről, és ezért kizárták annak a lehetőségét, hogy nem ellenőrizhető erő általuk nem kívánt irányba vinné a magyar közjogi fejlődést. Miután az elmúlt rendszer nem elfogadhatóan megalapozott, ezért szükséges az új alkotmány. Nézetem szerint az Alaptörvény az 1989 utáni történésekhez viszonyulva is tükrözi a két irányzat jelenlétét. A demokratikus rend kezdetét ugyan 1990. május 2-tól eredezteti, ugyanakkor folyamatról és nem egy már lezárt eredményről ír, miközben a 1989–90-es alkotmányváltoztatás idejét teljesen megalapozottnak törvénytelennek nevezi.

Némileg zavaró, hogy eredetileg a *Záró*

rendeletek részének 2. pontja szerint „...az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény... alapján fogadta el”. Elegánsabb és következetesebb lehetett volna, ha az Országgyűlés alkotott volna egy alkotmányt elfogadó törvényt, hiszen az 1949-es alkotmányt törvénytelennek tartja.

Alapvetően fontosnak tartom azt is, hogy az alkotmányt alaptörvénynek hívják. Ugyanis az elmúlt évtizedekben az alkotmány fogalmához az ezeréves vagy még régebbi múlttal való szakítás képzete társult. Az alaptörvény pedig azt kívánja kifejezni, hogy folytatólagosan kapcsolódunk az előző évezred történeti alkotmányát alkotó törvényekhez.

Az alaptörvényhez kapcsolódó sarkalatos törvények rendszere is a történeti, az élet természetes folyamatában gondolkodó alkotmányos gondolkodást tükrözi.

A közjogilag a jogfolytonosság helyreállítását kívánó álláspontot erősíti az Alaptörvény „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését” kitétele, mert a megszállás éveinek törvénytelenességére utal. Felmerült azonban a kérdés, hogy az új Alaptörvény szerint ez az állam által elkövetett bűnökre vonatkozik csak, azaz amikor az állam saját jogszabályait sem tartotta be a törvénytelen időszakban, továbbá például a spon-tán privatizáció is érvénytelen-e? Ha a rendszer törvényességében nem teljesen megalapozott, akkor az is felmerülhet a következő időszakban, hogy visszaszerelhető-e a nemzeti vagyon, felelősségre vonhatóak-e a kommunista bűnösök is? Az ellentmondást fokozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt kiegészítő és a fenti kérdéseket tisztázni kívánó al-

kormányos szintű szabályként elfogadott *Átmeneti rendelkezéseket*, nézetem szerint is,⁵ hatáskört átlépve 2012 decemberében hatálytalanította. Az Alaptörvény negyedik kiegészítése 2013 tavaszán ezeket a rendelkezéseket az Alaptörvény részévé emelte, de a végrehajtási jogszabályok hiánya, majd a bíróságok és az ügyészség halogatása az ún. kommunista bűncselekmények elbírálásával kapcsolatban és a privatizációs ügyekben született sorozatos felmentő ítélete jelzi a fennálló hatalmi erőviszonyokat. (Az ügynököket alkalmazó titkosszolgálati rendszer 1989–90-ben átörökített kiválasztási mechanizmusai és rendszerei ma is tabutéma.) Az igazságtétel elmaradásáról ajánlom Jelenczki István *Az igazság soha nem késő* című filmjét.

A fentebb idézett mondatváltoztatás az igazságra törekvő államért küzdők egyik legfontosabb kívánalma volt. Ez a kitétel megerősíti, hogy az 1944 és 1990 közötti időszak nem volt törvényes, azaz legitim. Ebből viszont az következik, hogy az új alaptörvény elvileg lehetővé teszi, hogy az igazságosság útján megszülethet egy új kompromisszum a hatalmát az 1949-es alkotmány jogfolytonossága miatt 1989-ben átmentett oligarchia és a nemzet között, a megmaradás érdekében. Ez persze csak lehetőség, a kényszerítő szükség mellett. Először is azt kell majd tisztázni, hogy az „embertelen” kitétel az emberiségellenes bűncselekményekre vonatkozik, vagy a többire is. Ha „csak” az emberiségellenes bűncselekményekre, akkor újat nem mondtunk, mert ezek büntethetőségét az Alkotmánybíróság is elismerte már a 90-es években. Emlékezzünk például a sortűzperekre. Ugyanakkor elmondható, hogy az a megoldás már akkor is elégtelennek bizonyult, nem is beszélve az ügyészség és a bíróságok hozzáállásáról.

Nyilván az igazságosság iránti vágy nem bosszút követel, hanem feltárását, a bűncselekményeket elkövető és az államot kifosztó, hatalmat átmentő csoportok monopolisztikus hatalmának legalábbis korlátozását, és ezzel együtt utat nyitást egy új nemzeti demokrácia megeremtése felé. A harcot a közös józan ész alapján viszont meg kell vívni. A mostani alaptörvényben az a legnagyobb jó, hogy az, ellentétben a korábbi alkotmánnyal, erre elvi lehetőséget, alkotmányos keretet nyújt. Úgy gondolom, hogy a bűnök feltárására, a törvénytelen vagyonmozgások követésére és kártalanítás alapján történő egyes újra-rendezésre elvileg megnyílt a lehetőség. Hiszen törvénytelennek nyilvánította az 1944-től 1990 májusáig eltelt időszakot, valamint törvényességében nem elégségesnek az azóta eltelt közjogi időt. Nem szabad elfelejteni, hogy a mostanáig hatályos alkotmány, annak értelmezése és az arra épülő jogszabályok lehetővé tették az állam és állampolgárainak kifosztását. Tették ezt a privatizációval, az eladósítással, illetve azzal a gazdaságpolitikával, amely a profitot a nagy cégeknél hagyta, amit azok ki is vittek, visznek az országból, a költségeket pedig a társadalommal és a környezettel fizettetik meg. Ezermilliárdokat vittek ki az országból politikusok és az államigazgatás vezetőinek közreműködésével, jogszabályok felhatalmazásával. A hazai vállalkozások offshore ügyletei is máig csapolják a fiskális forrásokat. Valójában az 1989–2012-es időszak alkotmányosságát és annak következményeit a korrupció máig élő rendszerét hozta létre jogszabályi alapokon. Ezen változtatni, bár az Alaptörvény szelleme és pénzügyi alfejezete is határozott jogi feltételeket nyújtott, olyan nehéz, mint saját árnyékunkon túllépni.

Szimbolikus értelmű, az alaki-intézk-

ményi jogfolytonosság helyreállítása felé mutat a Legfelsőbb Bíróság visszanevezése Kúriának, illetve a törvényszékek, járásbíróságok visszanevezése. A bíróságok 1989 után meg nem szakított szelekciós rendszerén történő változtatási kísérletet, nézetem szerint, rosszhiszeműen, a jogállamiság elleni támadásként értelmezték az európai fórumok, pedig a bíróságok működésének „lakmuszpapírja” volt a 2006-os, a hatalom által provokált, és elsődlegesen az ártatlanok megfélemlítésére szolgáló és a rendőrségi jelvényt nem viselő, a szabványoknak nem megfelelő eszközöket használó rendőröknek falazó ítéletek sorozata. Több mint „bonmotként” (azaz jópofa mondásként) ki lehet jelteni, hogy a bíróságok egyvalamitől biztosan függetlenek. Ez a valami az igazság, hiszen ettől való függetlenségükre éppen az Alkotmánybíróság adott felhatalmazást az értékek tagadásával (a „formális jogbiztonság megelőzi az anyagi igazságosságot”), valamint a Legfelsőbb Bíróság erre alapozott állásfoglalására is, hogy a magyarországi bíróságok nem igazságot, hanem jogot szolgáltatnak, azt pedig relatív módon tehetik. Ezt azonban az „elavult” régi bölcsék szerint jogi zsarnokságnak, egyszerűen csak zsarnokságnak kell nevezni...⁶

A történeti intézmények között a kétkamarás országgyűlés is része az alaki-intézményi jogfolytonosságnak, visszaállításának kérdéséről az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Albizottsága 2010-ben konferenciát tartott. Én magam elsődlegesnek tartottam és tartom az érdekképviseleti rendszer és annak kiválasztó mechanizmusainak újjászervezését, újjászerveződését. Ennek a folyamata is megindult az elmúlt években. Az érdekképviseletek demokratikus és tiszta lappal történő

megújódását követhetné a második kamara felállítására. Ez annál inkább fontos feladat, mert ha az országgyűlési képviselői munka és az önkormányzati tisztségre választás 2014-től összeférhetetlen lesz, akkor a törvényalkotásban a következő ciklustól teljesen megszűnik a szakmai érdekképviselet mellett a közvetlen területi érdekképviselet is. 2010 óta, a magyar állam közigazgatásának átszervezésekor, nagyon szerencsésen, állandó hivatkozási alap Magyar Zoltán munkássága. A két világháború között azonban felismerték, hogy a törvényhozás akkor szolgálja a nemzet mint egész érdekét, ha a politikai (rész)érdek mellett a törvényhozásban közvetlenül megjelenik a szakmai, területi és más érdekképviselet is. (Ezt szolgálja helyesen a nemzetiségek országgyűlési képviselethez juttatása, illetve szószólóként történő megjelenítése is a 2014-es választások után, továbbá a magyarországi lakhellyel nem rendelkező magyarok választójoghoz juttatása is.)

Ugyanakkor a vármegyéről és a megyék erre történő visszanevezéséről 2010–11-ben lefolytatott vita sok mindenre, így az évtizedes ismerethiányra is rávilágít, de többek között az Alaptörvény népszavazással történő megerősítésének kérdésére is. (Azon vitatkoztak, hogy kell-e a vármegye, vagy nem. Itt az ismeret és a 60 éves marxista-liberális sematizmus, de egyszerűen a butaság vitatkozott akkor. A vármegye történelmünkben mindig az alkotmányosság, a megmaradás kikerülhetetlen bástyája volt.)

A népszavazás mindig csak erősíti a legitimitációt, bármely alkotmány törvényességét. Ugyanakkor látható, hogy az új alkotmány ellenzői mindent elkövettek és elkövetnek, hogy az elmúlt hatvan-hatvanöt év hatalmi rendszere, a maga hálózatai-

val, az élet minden területére kiterjedő szelekciós rendszereivel zökkenőmentesen folytatódják. Az ellenző politikai erők, ha az elmúlt korszak alkotmányáról van szó, tagadják az alkotmány és a gazdasági viszonyok közötti összefüggést is. Ha az Alaptörvényt támadják, akkor viszont a gazdasági bajokat és a visszasságokat összekapcsolják az alkotmányozással, és a jogállamiság megszűnésével riogatnak.

Ugyanakkor kétségekívül nagy a zűrzavar, az emberek sokasága nem érti, hogy mi történik vele. Elég, ha akár magát az Országgyűlés egyes közjogi vitáit nézzük. Ezért kétséges, hogy népszavazás esetén a választópolgárok, bárhogyan is szavaztak volna, tisztában lettek volna azzal, hogy mire szavaznak. Ennek a kérdésnek a gyökere régre nyúlik vissza. Még akkorra, amikor a rendszerváltás éveiben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányos kérdésben (Európában szinte egyedül Magyarországon) nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény is ebben az értelemben rendezi a kérdést, ami sok kérdést vet fel. Ennyire félne a politikai-gazdasági-szellemi vezető réteg a rendszer közvetlen népi általi legitimizálásától?

Az Alaptörvény sikerét, céljának betöltését végül is az igazolja majd vissza az idő múlásával, ha az emberek nagy többsége azt majd magáénak érzi. Ez akkor fog vitathatatlanul megtörténni, ha az igazságosság és a szociális biztonság megerősödik, segítve a közösségi összetartozást, magát a nemzeti megmaradást, újjászületést. Ennek a kereteit az Alaptörvény mellett a sarkalatos törvényeknek kell biztosítania új politikai konszenzusok megkötésével.

Az ideiglenes alkotmány rendszere (1989–2012) két meghatározó oszlopon nyugodott. Az egyik az Alkotmánybíróság, a másik a jegybank, a Magyar Nemzeti

Bank jogállása. A következő időszakban is alapvető marad az Alkotmánybíróság alkotmány által biztosított szerepe. A „status quo” irányzat nagy győzelme, hogy a korábbi elképzelésekhez képest az intézmény szerepe minden Alaptörvény elleni támadás ellenére megnőtt.

Jelenleg az elmúlt csaknem huszonöt év rendszerét megváltoztatni nem akarók két nézetet osztanak. Az egyik, amelyik nyíltan és markánsan elutasítja az új Alaptörvényt, magát az alkotmányozást. A másik pedig azt hirdeti, hogy bár új Alaptörvényt fogadtak el, a dolgok lényegileg nem változnak, nem változtak. Nemcsak az ország alapvető közjogi berendezése nem változott, hanem a jogalkotás, a jogértelmezés és a jogalkalmazás elmúlt bő két évtizedben követett gyakorlata sem. Az Alkotmánybíróság ugyanis már az elmúlt több mint húsz évben kijelölte az alkotmány és a jogértelmezés kereteit a maga által felállított szabályaival, ami ezután is hatályos, és különben sem kíván ezen változtatni a jövőben. (A változtatást nem kívánók a jegybank jogállásán sem kívánnak módosítani.) Bár az Alkotmánybíróság jogállásáról szóló vita végére az Alaptörvény negyedik módosítása pontot tett, elfogadva azt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkotmányoz. Ugyanakkor a történeti alkotmány és a hatályos alaptörvény viszonyának változása az Alaptörvény és a törvényhozó szándéka alapján, ezen belül is az értékalapú jogállami koncepcióra történő átállás az úgynevezett semleges, értékmentes jogállamiság koncepciójára – azt gondolom, hogy még „lebeg”. A történeti alkotmánynak mint viszonyítási alapnak tulajdonképpen a „láthatatlan alkotmány” önkényes fikcióját kellene felváltania.⁷

A „status quo” irányzat nézetem szerint

kétes „vívmánya”, hogy az Alkotmánybíróság most már nemcsak nemzetgyűlési jogkörrel bír majd, hanem az alkotmányos vagy inkább az abszolutista király jogkörét is megkapja. Ferenc Józsefként a törvények előszentesítési jogának elnyerésével, vagy akár XIV. Lajosként a bírói ítékezésbe történő korlátlan beavatkozás jogával. Ez nem segíti a „fékek és ellensúlyok” rendszerét. (Az alkotmányértelmezésnek nézetem szerint a Kúrián belül van a helye, ahol még a filozófiai absztrahálást is a konkrét ügyek gyakorlata racionalizálja.)

Minden híresztelés ellenére ezek szerint az új Alaptörvénnyel nem csorbul az Alkotmánybíróság jogköre, hanem éppen ellenkezőleg, erősödik. Meg kell jegyezni, hogy a népképviselő intézményének, az Országgyűlésnek, valamint a kormánynak a hatáskörét, gazdaságalkotó szabadságát már most is súlyosan korlátozza, mintegy gúzsba köti a jegybank jelenlegi és a Költségvetési Tanács jogállása. Ezért nem értem, hogy az Alkotmánybíróság miért akarna még gazdaság- és pénzügypolitikát befolyásoló szerepet is magának, amikor már éppen eleget bizonyított eddig is. Például a 2012-t megelőző 16 évben nem döntött a népszuverenitás és a Nemzeti Bank jogállásának ellentétét firtató panaszcímről, de a nemzeti vagyon és védelmének értelmezéséről sem. Az előbbivel a monetáris romboláshoz, az utóbbival pedig a 2002-ben még meglévő védett nemzeti termelővagyon 2010-re a töredékére történő zsugorodásához statisztált sikeresen.

Mindenesetre le kell szögezni, hogy az Alkotmánybíróságra történelmi szerep vár. Lehetősége van az államrendben feszültséget előidézni, ha az általuk korábban kitalált „láthatatlan alkotmány” szerint szembemennek az új Alaptörvény

szellemiségével, vagy segítik a nemzeti konszenzus kialakítását. Miután a testület átvette az abszolút király közjogi szerepét (kivéve a gazdaságpolitika irányítását, amit egyesek sérelmeznek), ezért politikai felelősséggel nem rendelkezik, döntéseit nem lehet felülbírálni, leváltani sem lehet, ezért magukon a személyeken, az alkotmánybírókon múlik, hogy a konszolidációt vagy a sokak számára célként megjelenő káoszt segítik elő. Az Alaptörvény szellemiségének érvényesüléséért most egy újabb küzdelem indul meg, számolva és szembesülve (ezt az ember akár személyes sorsában is láthatja) egy erőteljes politikai visszarendeződéssel is időközben.

Az elmúlt években általam kifejtettekhez hasonlóan már a közélet változtatást akaró meghatározó személyiségei is „legitimációs deficittel bíró”, azaz a törvényességében nem megalapozott korszaknak írják le az Alaptörvény elfogadása előtti 22 évet. Ebből következően maga az Alaptörvény határozza meg, hogy milyen területeket kell elsődlegesen sarkalatos törvényekkel újraszabályozni. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény szellemisége alapvetően eltér az előző alkotmánytól és annak bírósági értelmezésétől. Az Alaptörvényben benne maradt az a paragrafus, amely szerint: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ezért az élet a jog által szabályozott egyes területeit nemcsak újra szabályozni kell, hanem az eddigi értelmezés tartalmát is újra kell gondolni.⁸

Az Alaptörvényben felsoroltak ugyanis értékeket és emberi erényeket hangsúlyoznak: hazaszeretetet, a munka becsületét, a házasság szentségét, az élet tiszteletét, a családért, a gyerekekért, az

öregéért, a környezetért vállalt személyi és állami felelősséget és gondoskodást, az erkölcsre és etikára alapozott állam képét vetíti elénk. Ez eltér az eddigi törvényalkotás és alkotmányértelmezés agnosztikus, relativista, liberális szellemiségétől. Ez az utóbbi az igazság létezésének tagadásával gyakorlatilag lehetővé tette, hogy a jogok és kötelezettségek ne érvényesüljenek egyenlő arányban, maguk az emberi jogok, a szabadság tartalma is kiüresedjen, bizonytalanra váljon. Többünk küzdelmének eredménye, hogy a jogok és kötelezettségek aránya külön megerősítést nyert az Alaptörvényben.

Az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* fejezetcíme is az új szemléletet tükrözi. Ez azt jelenti, hogy a szabadságjogaink élvezetének, napi gyakorlatának és értelmezésének korlátja a magunkért és másokért vállalt, érzett felelősség. A szabadság nem szabadosság, hanem korlátja a jó és a rossz tőlünk független és létező kategóriája. Ez a szemlélet kapcsolódik a hitvallás szelleméhez, és nem a liberális szabadosságot érti a szabadság mértékének. Megjegyzem, hogy az ellenzők felé tett helyes lépés az is, hogy a szabadságjogok mintájának az Alaptörvény alkotói az európai emberi jogi, alapjogi chartát tekintették mintának.

A szemléletváltás természetesen kihat az egyes jogágak, jogterületek szabályozására, újraértelmezésére. A küzdelem valójában az Alaptörvény hatálybalépése után kezdődik, azért, hogy valóban az új szellemiség érvényesüljön fokozatosan a jogszabályalkotásban, a jogértelmezésben és a joggyakorlatban is, vagyis az egész jogrendben. A jogfolytonosságot csak úgy állíthatjuk helyre, ha az értékeket beemeljük a jogalkotásba és a jogalkalmazásba. Nem szabad az emberi méltóság jogát

összekeverni az emberi erények mellett kiálló és az azt tagadó egyenlősítésével. Két egymást tagadó jogértelmezés nem alkalmazható egy időben, sem az egész közösséget érintő kérdésekben, sem a hétköznapi életben. Az Alkotmánybíróság, összhangban az értékeket nem nevesítő leváltott alkotmánnyal, eddig a kisebbségi szubkultúrákat nemcsak egyenlősítette a többség által vallott értékekkel, hanem lehetővé tette azok kizárólagos, mondhatni diktatórikus, mindenkire kötelező valóságértelmezését.

Azt gondolom, hogy az Alaptörvénynek a korábbi szellemiség alapján történő esetleges további alkotmánybírói értelmezése súlyos konfliktushoz, az állam és a jogrend bizalmába vetett hit végzetes megrendüléséhez vezetne. Ezért az új Alaptörvény az eddigiekhez képest egy teljesen új szellemiségű alkotmánybíróiséget és bíraskodást is igényel. (A perjog újraszabályozásával is, amely most lehetővé teszi az ügyek büntethetlenségig történő elhúzását is. Nézetem szerint az előzetes letartóztatásban tartás idejének relativizálása, elfogadva a törvényhozó jó szándékát, mégis az önkény felé viheti a hatalmat, mert most valóban jogossá válhat a kérdés: mi van, ha a rossziúk veszik át vagy tartják meg a teljes hatalmat? Engem vagy bárkit, akár alaptalanul is megvádolhatnak, mondjuk emberölési kísérlettel, és amíg a rendőrség és az ügyészség elnyomozgat, akár évekig börtönben lehet tartani. Az ezzel járó tönkretétel után pedig egy bocsánatkéréssel vagy anélkül el lehet intézni az ügyet...)

Meg kell itt említeni, hogy a viták során felmerült az is, sérti-e a lelkiismereti szabadságot, hogy alaptörvényünk első mondata a Himnusz első sorával kezdődik, illetve hogy a preambulum utal a ke-

reszténységre és a vallásra, mint alapvető értékre.

Azt gondolom, hogy akinek problémája van a Himnusz első sorával, magával a magyar Himnusszal van gondja, amely viszont a magyar államiság, sors része. Aki ezzel nem tud azonosulni, vagy legalábbis tolerálni, az keressen más hazát magának, hiszen ezt úgysem érzi magáénak. A vallás egyfajta értékítéletet és életszemléletet jelent. Mindenfajta felmérés szerint az óriási döntő többség valahogy kötődik a valláshoz, az Istenhez, ha másként nem, úgymond a maga módján. A nagy többség gondolkodását még mindig az évezredek értékek, szempontok határozzák meg. Miért kellene egy kisebbségi véleménynek érvényesülni egy alkotmányban, hiszen az nem kötelez, hanem csak a többség évezredek jó tapasztalatát tükrözi. Hangsúlyozni kell, a napi sajtóban is megjelent, hogy a felmérések szerint a Nemzeti hitvallás egyesek által harcosan vitatott részét, amely a Szent Koronát és a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartását hangsúlyozza, a megkérdezettek 88%-a támogatja. Továbbá tízből nyolcan azonosulni tudnak azzal, hogy: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.”

Az eddigi rendszer másik fenntartó oszlopa a monetáris politikát irányító jegybank példátlan függetlensége a népszuverenitás szerveitől, a kormánytól, az Országgyűléstől. A fiskális politikát irányító ez utóbbi szervek nemcsak beleszólási, de még valódi ellenőrző szereppel sem rendelkeznek a Magyar Nemzeti Bank felett. Amennyiben kizárólagosan csak alá-fölé rendeltség valósul meg a jegybank javára a pénzügyi, gazdasági irányítás két rendszere között, ez azt jelenti, hogy a

gazdaságirányításban a népszuverenitás gyakorlatilag nem létezik. Igaz, hogy a nemzeti jegybank politikája függ az Európai Központi Banktól (és annak 2013-tól kiszélesedő jogkörétől a tagországi kereskedelmi bankok felé is) és a bázeli Bank of International Settlement-től, de ez nem akadályozza, hogy a népszuverenitás szervei és a jegybank kapcsolatában a mellérendeltség irányában mozduljunk el, hasonlóan európai és Európán túli demokratikus példákhoz. Az eurózónán kívüliség számos lehetőséget biztosít még, és nem kell részesévé válnunk a monetáris unió által kikényszerített teljes politikai uniónak sem Európán belül.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az adósság fiskális kezelése, amit az Alaptörvény külön is szabályoz, nem vonatkozatható el a monetáris politikát szabályzó Nemzeti Banknak a népszuverenitás intézményeitől működésében teljes függetlenséget élvező jogállásának újraszabályozásától, ellenőrzésétől. Hiába szorítjuk a fiskális politikát az adósságcsökkentésre, ha továbbra is a monetáris politika diktálhat neki egyoldalúan. Ebből az következhet, hogy mi megszorítunk, miközben a monetáris politika nem bevezeti a pénzt a gazdaságba, hanem továbbra is kivezeti, melynek a következményeit a fiskális rendszer állja csökkenő bevételekkel. Ebből óriási feszültség támadhat. Különösen fontos erre felhívni a figyelmet, amikor az új alkotmányos szabályozás szerint az állam csak törekszik, de nem vállal felelősséget például az egészségügyi, szociális ellátásokért, biztonságért, a munkahelyvédelemért és a lakhatásért. (Az eddigi alkotmány ezért hangsúlyozta az állam felelősségét, de az alkotmánybírói ítélezés ezeknek a jogoknak a tartalmát is relativizálta.) Bár az Alaptörvény nagyon

helyesen kiemeli az ember felelősségét saját magáért és hozzátartozói, valamint a nemzet iránt, remélhetőleg ez nem a piacorientált neoliberális politikát kívánja megerősíteni az ökoszociális iránnyal szemben. Nyugtalanító, bár tükrözi az ország jelenlegi helyzetét az, hogy elhangzanak olyan mérvadónak tekinthető politikai kijelentések, amely szerint nem kívánják a jegybank jogállását megváltoztatni.

Most a kormány (a népszuverenitás intézménye), illetve a jegybank közötti együttműködésnek, közös stratégia alapján történő monetáris-fiskális összhang megteremtésére, kizárólag személyi feltétele van. Azaz, hajlandó-e a jegybankelnök a miniszterelnökkel, illetve kölcsönösen együttműködni. Ez emberileg-politikailag lehet erős és szerencsés együttműködés, de alkotmányjogi szempontból nagyon törékeny partnerség.

Az eddigi kifosztás és korrupció rendszerének működési alapfeltétele volt a nemzeti vagyon meghatározásának és gyakorlati védelmének hiánya is. Az Alaptörvény szabályozása, az eddigiektől eltérően, külön hangsúlyt helyez a nemzeti vagyon védelmére, meghatározva annak körét és célját, így az *Állam* fejezet 38. cikkében és az *Alapvetés* P cikkében, ahol utal a termőföldre, a vízkészletre, kulturális értékekre stb. Ez radikálisan új szemlélet az eddigiekhez képest. Nagyon fontos azonban, hogy ezt a sarkalatos törvények miként szabályozzák majd részleteiben. Kiemelten fontos, hogy megjelenjen a valóban forgalomképtelen közvagyon, valamint a védelmét, továbbá minket, magyar állampolgárokat segítő termőföld-forgalmazás és gazdálkodásszabályozás.

Az államszerkezet az Alaptörvény alapján az elmúlt húsz évhez képest nem válto-

zik (lásd az Alaptörvény *Állam* fejezetét.) Figyelembe véve ugyanakkor, hogy most zajlik az államigazgatás nagyon fontos racionalizálása, külön is hangsúlyozni kell, hogy az önkormányzatiságnak, a közösségek önszerveződési lehetőségeinek ezzel párhuzamosan meg kell erősödnie, mint a központi hatalom demokratikus ellensúlyának. Ez a szabályozás is további sarkalatos törvényi szabályozásra vár. Azt gondolom, az önkormányzatok többsége szívesen szabadult meg 2013-tól az állam helyett decentralizált szervként végzett hatósági tevékenységektől és adósságaitól, de az már vitatható, hogy intézményeinek jó részét és ezzel együtt intézményfenntartó jövedelemforrásait is elvonták. (Sajnálatos, hogy az adósságot elkerülő önkormányzatokat a kormány nem jutalmazta, ez az igazságosságot is sérti.)

A történeti hagyomány alapján, Magyarországon mindig erős volt a központi hatalom. Ennek valódi ellensúlya, akár minden hatalmi ágban is, mindig az önkormányzatok voltak. A mostani államberendezkedésben, a kancellária típusú kormányzás rendszerében nagyon erős a hatalma, valójában választásig megbuktathatatlan az országgyűlési többséggel rendelkező kormány. Nagyon hiányozna, ha nem lennének a gazdálkodásukban és jogszabályalkotásukban, bár a központi hatalom által ellenőrzött, de mégis független és erős önkormányzatok.

Összegezve megállapítható, hogy az Alaptörvény bár nem garantálja, de lehetővé teszi, hogy eltérjünk az eddigi önző és oligarchikus hatalomgyakorlástól. Lehetővé teszi, hogy szakítsunk azzal az ókori és tomista bölcséleti és tapasztalati megállapítással, hogy a demokrácia egyenlő a gátlástalan gazdagok és a kifosztott, manipulált nép politikai rendszerével. Az

Alaptörvény irányt mutat, és segíti az eddigiektől eltérő más út választását, hogy történelmünk formálóiként magunknak és utódainknak egy igazságosságra alapozott nemzeti demokráciát teremtsünk. Erre minden esélyünk megvan, mert egy második világháborús hasonlattal élve: a partraszállás megtörtént, a győzelemhez vezető út végigjárása immáron már csak idő kérdése. Az Alaptörvény kijelenti a jogfolytonosság helyreállítását, illetve annak szándékát is, ezért akár a teljes anyagi és alaki-intézményi jogfolytonosság is helyreállítható idővel.

EPILÓGUS

2014-re nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzat teljesítette a kormányprogram elsődleges célját, és a hazai és nemzetközi elvárásokat is. Az 1989–90-es, a kommunista rendszerrel jogfolytonosságot fenntartó, ideiglenes alkotmány keretein belül és annak következményeként is a szegénységbe, a káoszba, az ország jogi, gazdasági és politikai kormányozhatatlanságába süllyedő országot ismét kormányozhatóvá tette. Ezt alkotmányjogi, államigazgatási reformjaival és gazdaságpolitikájával érte el. Ez önmagában is történelmi tett, de elvárása a globális pénzügyi-gazdasági erőknél is, így biztosítva az egyes pénzügyi és más kötelezettségeink teljesítését. Az ország mintegy kísérleti modelltől vált új módszerek és technikák alkalmazásával.

A kétharmados felhatalmazás az Alaptörvény elfogadásával áttörést ért el, de működésében eddig nem változtatta meg, vagy részlegesen tudta megváltoztatni a kifosztást segítő politikai és (relativista) jogrendszert. A globális cégek és bankok továbbra is kivezetik a gazdaság tavából a profitot (a költségeket a költségvetés, azaz

az adóink fedezik), a korábbi nómenklátúra oligarchává vált része, domináns helyzetét kihasználva, a költségvetési források „leszívásával” be sem engedi a tóba az életető vizet. A GDP-növekedéssel ezért nem jár a költségvetési forrás és lakossági vagyonszaporítás. A centralizációs törekvések a kormányozhatóság és a stabilitás mellett arra is szolgálnak egyes erőcsoportoknak, hogy „zökkenőmentessé” igyekezzenek tenni az ország és az állampolgárok megmaradt javainak további elvonását. Ezzel előidézve a hazai vagyoni viszonyok további torzulását is. A nyomor törvénytörően magával vonja az államhatalom és önkormányzatiság ellen ható, arra finoman fogalmazva befolyással bíró, a szegényekből élő és azt uraló maffiaszerű társadalmi uralmi viszonyok további megerősödését. Ezt csak részlegesen képes ellensúlyozni a családi adókedvezmény, az egykulcsos adó pozitív, jövedelemnövelő hatása és a közmunka bevezetésének rendszere, a rezsicsökkentés stb. Tisztában kell lenni ugyanakkor azzal, hogy ezek a felsorolt eredmények önmagukban is óriási jelentőségűek, hiszen a kormányzat, eltérően a korábbi évtizedektől 1989 után, immár nemcsak a globális pénzügyi elvárásoknak kíván megfelelni, hanem az ország lakosainak is.

Mégis úgy látszik, hogy az alkotmányos változásokkal egyidejűleg elmaradtak azok az átfogó egyezségek, amelyeket a hazai gazdasági körök egymással és a politikummal kötnének az ország és így saját maguk jövőbeni helyzetének megszilárdítása érdekében, a „jut is, marad is” elvének racionálisabb – a szélesebb társadalmi igazságosság vagy nemzeti szolidaritás eszméjének – alkalmazásával. Különösen igaz ez az új Alaptörvény megszületését is lehetővé tévő szabadságharcos törekvé-

sek fokozatos és részleges megbuktatása után. Nyilvánvaló, hogy ezzel egy időben az Alaptörvény gyakorlati alkalmazásában, a jogalkotásban, a jogértelmezésében és a jogszolgáltatásban, de feltűnően az egyetemi jogi oktatásában is patthelyzet állt elő.

Azaz a kérdés még mindig a következő: elindulunk az Alaptörvény kívánta új irányba, vagy úgy teszünk, mintha nem változott volna semmi. (Ezeknek a folyamatoknak a következményeit a tanulmány szerzője saját maga is bőségesen tapasztalhatta az elmúlt években, a közszolgáltatásban és a közéletben. Annak ellenére, hogy 2012 májusában a szentatyá, XVI. Benedek fogadta a Szent Korona és a kereszténység alkotmányos szabályozásáért folytatott küzdelmei elismeréseként. Nyilván ennek az egyik oka, hogy az alkotmányjoggal foglalkozók túlnyomó része semmit sem tud, és nem is akar tudni a magyar történeti alkotmányról, vagy amit tud, azt is rosszul ismeri. Emellett elsődlegesen a nyugati mainstream posztmarxista, [szociál]liberális, antagonista-relativista [jogi] gondolkodást és gyakorlatot tanulmányoz[hat]ták, majd aztán a tudományosság mértékévé és paradigmájává is ezt tették. Következményeként annak is, hogy nagy többségben és pozícióban vannak, és ráadásul ez az irány összhangban áll[t] a magyarországi uralkodó valósággal. Akik nem ide tartoznak, azok pedig vessenek magukra, Alaptörvény ide vagy oda.)

Ezen erők különböző belső és ellenzéki politikai fellépése és programja, az általuk elképzelt és kívánt alkotmányos-politikai helyzet ugyanakkor mélyen ellentétes a Nemzeti hitvallással, az Alaptörvénnyel, nem is beszélve a történeti alkotmány vívmányairól. A 2014-es választások remélhető jó eredménye, azaz az Alaptörvénnyel

szemben álló politikai erők gyengülése, megerősíthetik a megmaradást és az újjászületést kívánók és valójában az egész közösség javát szolgáló céljainak megvalósulását. Egy új átfogó közösségi konszenzus létrejöttének lehetőségét. Ha nem így történe, nézetem szerint komolyan feltehető a kérdés: meddig beszélhetünk még magyar államiságról? Ugyanis ekkor már nemcsak az értékalapú jogállam, a magyar állam célja nem valósul meg, hanem még a Sólyom László szerinti formális jogállam koncepciója sem. Azaz fennáll a veszély, hogy ez a kíméletlen új-régi hatalmi mag, érdekei érvényesítéséért, magukat a jogszabályokat sem fogja megtartani, függetlenül attól, hogy azok alkalmazása és értelmezése az igazságossághoz, a tisztességhez, a közjóhoz és más értékekhez kötött-e, vagy sem.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd Tóth Zoltán József: *Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez*. Polgári Szemle, 2013/1–2.
- ² Felmerül kétségként, nem ellentétes-e az Alaptörvénnyel, hogy a 2014-ben hatályossá vált új Ptk. az önkormányzatnál bejelentett, bejegyzett élettársi viszony polgárjogi következményeit a polgári házassággal azonos jogviszonyként szabályozza. Ugyanakkor megengedve az azonos neműek bejegyzett élettársi viszonyát gyakorlatilag Európában elsőként engedélyezi az azonos neműek házasságát. Az azonos neműek öröklétfogadási jogát pedig a bírósági gyakorlat teszi lehetővé.
- ³ A megcsontosodott paradigma és az alkotmánybírósági önkény jellegzetes példája, amikor a jogállamiság vitathatatlan kellékeként állítja be az alkotmány kartális formáját. A 45/2012 (XII. 29.) AB-határozat B) cikk (1) bekezdése úgynevezett „beépülési parancsot” deklarál. Ezek szerint az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő, vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell (!) épülniük az Alaptörvény normaszövegébe. Az AB-t nem érdekli, ha a törvényhozó a szabályozás más formáját, esetleg az Egyesült Álla-

mok alkotmánykiegészítő rendszerét tekintené példának. Az angolszász és a nyugat-európai alkotmányjog a jogállamiságnak nemcsak a kartális, hanem a történeti, sőt: vegyes rendszerű (mint amilyen az Egyesült Államok alkotmánya) alkotmányát is jogállamiságnak tekinti. Magyarországon azt is tilos tanítani, hogy létezik vegyes, azaz a történeti és a kartális alkotmány közötti átmeneti forma, mint amilyenek a magyar alkotmányos jogrendnek, jogállamiságnak is lennie kell, ha komolyan vesszük az Alaptörvény R) paragrafusára szerinti valóban kötelező parancsot: a magyar jogrendnek a történeti alkotmány vív-

mányai is alapja, valamint azt, hogy a Nemzeti hitvallás alapján nem ismerjük el a történeti alkotmány megszakítását.

⁴ Lásd Tóth Zoltán József: *A Szent Korona-tanról ma. Ma?* In: Történelmi tradíciók és az új alkotmány. Szerk: Téglási András, OGY Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2013.

⁵ Tóth: Egyes észrevételek..., i. m.

⁶ Uo.

⁷ Lásd Tóth Zoltán József: *Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés.* Polgári Szemle, 2013/3–6.

⁸ Tóth: Egyes észrevételek..., i. m.

Hamza Gábor

Amerika elnevezése és a magyar Szent Imre herceg

The Naming of America and the Hungarian Prince Saint Emeric

ÖSSZEFOGLALÁS

Franz Laubenberger és Albert Ronsin, neves német és francia történészek egyetértenek abban, hogy az amerikai kontinens neve Magyarország első királyának, I. (Szent) István fiának, Szent Imre hercegnek keresztnévére utal. Anastasio Vespucci, aki Firenze szenátusának titkára volt, nagy valószínűséggel a középkori Itáliában elterjedt Szent Imre-kultusz hatására adta fiának az Amerigo keresztnévet.

SUMMARY

The highly reputed German and French historians, Franz Laubenberger and Albert Ronsin came to the conclusion that the naming of the American continent

is related to the Christian name of Saint Emeric, the only son of the first king of Hungary, Steven I (The Saint). Anastasio Vespucci, who was the secretary of the senate of Florence, gave very probably the first name „Amerigo” to his son under the influence of the cult of Saint Emeric existing in medieval Italy.

Jól ismert tény, hogy az amerikai kontinens elnevezésének eredete hosszú időn át vitatott volt mind a történettudományban, mind pedig a földrajztudományban. A 16. század első felében a kor ismert, jeles német humanista költője, Matthias Ringmann előszeretettel képviselte azt a nézetet, hogy az „új” kontinens Amerigo

Vespucci (Firenze, 1451 – Sevilla, 1512) nevét viselje, pontosabban kapja. Amerigo Vespucci 1499 és 1502 között négyszer is járt az „új” kontinensen, eljutva egészen az Amazonas folyó deltavidékéig. Utalni szeretnénk arra, hogy az Amerigo név a latin Emericus olasz változata. Említést érdemel, hogy Amerigo Vespucci a szerzője az utazásait leíró, általában azonban vitatható értékűnek, bár fontos forrásnak tekintett *Mundus Novus* című munkának.

Amerigo Vespucci *Mundus Novus* című műve forrásul szolgált a kor híres és vitathatatlanul nagy tekintéllyel rendelkező kozmográfusa, a freiburgi (Freiburg im Breisgau) Martin Waldseemüller (1470–1522) számára. Waldseemüller, aki Matthias Ringmann-nal jó viszonyban, sőt egyenesen baráti kapcsolatban volt, egyetértett a korában kivételesen nagy hírnévnek örvendő német humanistával abban, hogy a kontinens a jeles, korában jól ismert tengerész és „felfedező”, Amerigo Vespucci nevét viselje. 1507-ben a lotaringiai St. Dié des Vosges-ben megjelent *Cosmographiae Introductio* című művében (teljes cím: *Cosmographiae introductio cum quibusdam geometriae ac astronomiae principiis ad eam rem necessariis. Insuper quatuor Americi Vespucii navigationes. Universalis Cosmographiae descriptio tam in solido quam plano, eis etiam insertis, quae Ptholomaeo ignota a nuperis reperta sunt.*) található, a glóbuszt („földkerekséget”, „orbis terrarum”-ot) ábrázoló világtérképen – elsőként – az „új” földrész nevéként már „America” szerepel. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy az „új” kontinens határai, pontosabban „kontúrjai” még igazán bizonytalanul megrajzoltak azon a térképen, amely Martin Waldseemüller művének mellékletét (appendix) alkotja.

Matthias Ringmann javaslata ilyen módon elfogadást nyert a kor jeles, nagy tekintélynek örvendő kozmográfusa részéről. Amerigo Vespucci utóneve, keresztneve az első magyar király, Szent István (1000–1038) fiatalon, 1031-ben elhunyt egyetlen fiának, Imre (Emericus, Emerich, Henricus) hercegnek nevére utal. Az „America” név, elnevezés megfelel annak a törekvésnek, hogy a már ismert kontinensek, földrészek nevét, „hivatalos” megjelölését nőnemű alakba, femininumba tegyék, Afrikához és Európához hasonlóan.

Említést érdemel, hogy más, ma azonban már joggal meghaladottnak tekinthető nézet, felfogás szerint az „új”, „negyedik” kontinens neve Amalrichra utalna. Amalrich, pontosabban az Amalrichek (két Amalrich) jeruzsálemi király(ok) voltak, aki(k) a 12. században uralkodtak. Fontos továbbá megemlíteni, hogy ma már ugyancsak meghaladottnak, történetietlennek és dokumentálhatatlannak tekinthető az a felfogás is, mely szerint az „új” földrész neve az 1529-ben alapított Maracaibo város nevével volna kapcsolatban, összefüggésben.

A kérdés szakértőinek tekintett neves német kutató, várostörténész, a 20. században élt Franz Laubenberger és az ugyancsak igen tekintélyes francia történész, Albert Ronsin (1928–2007) egyetértettek, pontosabban egyetértettek abban, hogy az amerikai kontinens („új kontinens”, „Novus continens”) elnevezése, illetve neve a magyar Szent Imre herceg (Emericus dux) keresztnevére utal. A firenzei, művelt arisztokráciához tartozó, a városállam szenátusának (Signoria) nagy felelősséggel járó titkári (segretario) feladatait ellátó, közmegebecsülésnek, köztiszteltetnek örvendő Anastasio Vespucci

nagy valószínűséggel a középkori Itáliában elterjedt Szent Imre-kultusz hatására adta fiának az Amerigo keresztnévet (olaszul: nome di battesimo).

FELHASZNÁLT IRODALOM

Hamza Gábor: *Szent István törvényei és Európa*. In: Szent István és Európa. Szerk.: Hamza Gábor, Professzorok Háza, Budapest, 2001, 13–21. o.

Franz Laubenberger: Ringmann oder Waldseemüller? *Eine kritische Untersuchung über den Urheber des Namens Amerika*. In: Erdkunde. Archiv für Wissenschaftliche Geographie. Band XIII, Lfg. 3, Bonn, 1959, 163–179. o.

Franz Laubenberger: *The Naming of America*. Sixteenth Century Journal, Vol. 13, No. 4., 1982, 91–113. o.

Toby Lester: *The Fourth Part of the World. The Race to the Ends of the Earth, and the Epic Story of the Map that Gave America its Name*. Free Press, New York, 2009.

Albert Ronsin: *Découverte et baptême de l'Amérique*. Éditions Georges LePape, Montréal, 1979.

Albert Ronsin: *Découverte et baptême de l'Amérique*. 2e édition (réédition) revue et augmentée, Éditions de l'Est, Nancy, 1992.

Albert Ronsin: *La fortune d'un nom: Le America. baptême de l'Amérique à Saint-Dié-des-Vosges*. Éditions Jérôme Millon, Grenoble, 1991.

Történeti áttekintés a kolozsvári egyetemről

Historical Survey on the University of Kolozsvár

ÖSSZEFOGLALÁS

A kolozsvári egyetemet 1872-ben alapították. Az egyetem alapításában döntő szerepet játszott Pauler Tivadar, aki mindig is szívügyének tekintette a magyar nemzeti ügy képviseletét. Nem kis mértékben az ő érdeme volt a magyar oktatási nyelv (újból történet) bevezetése a felsőfokú tanintézetekben. Trefort Ágoston, aki Pauler Tivadar utódja a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium élén, 1872 szeptemberében nyújtotta be a kolozsvári egyetem alapítására vonatkozó törvényjavaslatot. Trefort Ágoston nevéhez fűződik a kolozsvári egyetem fejlesztése. Az alapítólevelet azonban csak később, az egyetem alapításának huszonötödik évfordulóján, 1897. november 1-jén adta ki. A kolozsvári egyetem vonatkozásában utalnunk kell arra, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia korában Magyarországon (Horvátország és Szlavónia nélkül)

még két tudományegyetem alapítására került sor, Debrecenben és Pozsonyban. A trianoni békeszerződés aláírását, majd ratifikálását követően a Ferencz József Tudományegyetemet Szegeden helyezték el. A második bécsi döntést követően valósult meg a Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Kolozsváron történeti újjászervezése.

SUMMARY

The university of Kolozsvár (today Cluj) was founded in 1872. A key role in the establishment of the university was played by Tivadar Pauler, as the representation of the Hungarian case was an issue very close to his heart. The re-introduction of Hungarian as the language of instruction in higher education was to a major extent his achievement. Ágoston Trefort, the successor of Tivadar Pauler as Minister of Religion and Public Education, present-

PROF. DR. HAMZA GÁBOR tanszékvezető egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, az MTA rendes tagja (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

ed the bill for the establishment of a university at Kolozsvár in September 1872. The university was developed by Ágoston Trefort. However, its charter was only issued on 1 November 1897, the twenty fifth anniversary of the university's establishment. Mention must also be made of the fact that during the era of the Austro-Hungarian Monarchy two other universities were founded on the territory of Hungary (excluding Croatia and Slavonia): one in Debrecen and the other in Pozsony (today Bratislava). Following the signing and then ratification of the Treaty of Trianon, the Franz Joseph University of Sciences was relocated to Szeged. The Franz Joseph Hungarian Royal University was reorganised in Kolozsvár after the second Vienna Decision.

A kolozsvári egyetemet 1872-ben alapították az 1872. évi XIX. törvénycikk alapján. Az egyetem alapításának napja azonban megelőzi ennek a törvénynek az elfogadását, mivel a kiemelkedő jogtudós, Pauler Tivadar (1816–1886) – aki báró Eötvös József halálát (1871) követően, Andrássy Gyula miniszterelnök (1867–1871) felkérésére lett rövid időre vallás- és közoktatásügyi miniszter, 1872. szeptember 4-ig állt e tárca élén, amikor is igazságügyi miniszter lett – előterjesztésére az uralkodó, I. Ferenc József már 1872. május 29-én elrendelte az egyetem alapítását, a törvényhozás utólagos jóváhagyásának (jogos) reményében.

A bölcsészeti és jogi tanulmányokat egyaránt folytató Pauler Tivadar tanári működését a zágrábi királyi akadémián kezdte meg. 1847-ben a győri jogakadémián, egy évvel később a pesti egyetemen lett az észjog (*Vernunftrecht*) és a magyar közjog (*ius publicum Hungaricum*) ren-

des tanára. Professzori működése a pesti (később budapesti) egyetemen rendkívül sikeres volt. Mindig is szívügyének tekintette a magyar nemzeti ügy képviselését. Elkötelezett híve volt az egyetemi autonómiának. Nem kis mértékben az ő érdeme volt a magyar oktatási nyelv (újból történető) bevezetése a felsőfokú tanintézetekben.

Az 1860. október 20-án kibocsátott diplomával (Októberi Diploma, *Oktoberdiplom*) állította vissza I. Ferenc József a magyar tannyelvet a Magyar Királyság (*regnum Hungariae, Königreich Ungarn*) területén a felsőoktatási intézményekben. Fontos eleme volt a reformnak az, hogy az oktatásügy ismét a magyar törvényhozás hatáskörébe került.

Trefort Ágoston (1817–1888) – aki Pauler Tivadar utódja a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium élén a Lónyay-kormányban (1871–1872) – a miniszteri tárcát másodszeri felkérésre, 1872-ben fogadta el, 1872. szeptember 17-én nyújtotta be a kolozsvári egyetem alapítására vonatkozó törvényjavaslatot, melyet az Országgyűlés képviselőháza rövid időn belül, már október 2-án elfogadott (1872. évi XIX. törvénycikk). Ezt az elfogadott törvényt az uralkodó október 12-én szentesítette.

A pesti tudományegyetemen jogi tanulmányokat folytató és végző Trefort Ágoston – aki egészen haláláig volt vallás- és közoktatásügyi miniszter, emellett 1885-ben, Lónyay Menyhért (1822–1884) halálát követően a Magyar Tudományos Akadémia elnökévé választották, mely tisztséget szintén haláláig töltötte be – nevéhez fűződik a kolozsvári egyetem fejlesztése, amelynek Trefort életében egyedül az ország anyagi lehetőségei szabtak határt.

A fentebb már említett 1872. évi XIX. törvénycikk értelmében a kolozsvári egyetemnek négy kara (*facultas*) volt. Ezek a következők: a Jog- és Államtudományi Kar, az Orvostudományi Kar, a Bölcsész- és Történettudományi Kar és a Matematikai és Természettudományi Kar. Az uralkodó 1881. január 4-én járult hozzá ahhoz, hogy az egyetem a „Ferencz József magyar királyi Tudományegyetem” nevet viselje.

Az alapítólevelet azonban csak később, az egyetem alapításának huszonötödik évfordulóján, 1897. november 1-jén adta ki. Ennek oka az volt, hogy az egyetemnek – úgymond – „életképességet” kellett az alapítólevél, kétségtelenül komoly elismerésnek számító elnyerése érdekében bizonyítania. Említést érdemel, hogy Trefort Ágoston kezdeményezésére és hathatós támogatásával került sor a vegytani, bonctani és élettani intézetek létesítésére a kolozsvári egyetemen.

A kolozsvári egyetem vonatkozásában fontos utalnunk arra, hogy a dualizmus, az Osztrák–Magyar Monarchia korában, a kiegyezést (*Ausgleich*, horvát nyelven: *Nagodba*) követően Magyarországon (Horvátország és Szlavónia nélkül) még két tudományegyetem létesítésére került sor. A debreceni és a pozsonyi tudományegyetem 1912-ben létesült. Fontos megemlíteni, hogy az oktatás ezeken az egyetemeken ténylegesen csak két évvel később, az első világháború kitörésének évében, 1914-ben kezdődött el.

Említést érdemel továbbá, hogy Győr, Kassa, Pécs és Szeged városok is szerettek volna egyetemi várossá válni.

Debrecenben – a kolozsvári egyetemhez hasonlóan – öt kar (Református Hit-tudományi Kar, Jog- és Államtudományi

Kar, Bölcsészettudományi Kar, Orvostudományi Kar és Természettudományi Kar) alapítására került volna sor. 1918-ig azonban ezek közül csak az első három kar tudta működését megkezdeni.

Pozsonyban az Erzsébet Tudományegyetemen négy kar (Jog- és Államtudományi Kar, Orvostudományi Kar, Bölcsész- és Történettudományi Kar, továbbá Mennyiségtani, Természettudományi és Mezőgazdasági Kar) működött volna. Az első világháború kitörésének évében a Jog- és Államtudományi, a világháború utolsó esztendejében pedig a Bölcsész- és Történettudományi Kar, továbbá az Orvostudományi Kar kezdte meg működését.

Az első világháborút követően, pontosabban a trianoni békeszerződés aláírása (1920. június 4.), majd ratifikálása után az 1921. évi XXV. törvénycikk értelmében a Ferencz József Tudományegyetemet Szegeden helyezték el („a trianoni béke következtében történt elvesztése miatt az 1872. évi XIX. törvénycikkkel felállított m. kir. Ferencz József Tudományegyetem ideiglenesen Szegeden... nyert elhelyezést”).

Szegeden az egyetem 1921. október 9-én nyílt meg. A Szegedre áthelyezett Ferencz József Tudományegyetem 1928-tól kezdve a Budapestről Szegedre költözött, pontosabban áthelyezett tanárképző főiskolát is befogadta. A második bécsi döntést (1940. augusztus 30.) követően, Észak-Erdély és a Székelyföld Magyarországhoz csatolása eredményeként az 1940. október 19-én kihirdetett 1940. évi XXVIII. törvénycikk értelmében valósult meg a Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Kolozsváron történő új-jászervezése.

Ezzel egyidejűleg került sor Szegeden

a Magyar Királyi Horthy Miklós Tudományegyetem felállítására, melynek ünnepélyes, a kormányzó jelenlétében történő megnyitására 1940 novemberében került sor. Ilyen módon mindkét városban egyidejűleg létezett magyar oktatási nyelvű és igazgatású egyetem.

Az újjászervezett kolozsvári Ferencz József Tudományegyetemet ünnepélyes keretek között 1940. október 24-én nyitották meg. Az oktatás tehát már ennek az évnak az őszén megindult. Az újjászervezett egyetemen a korábbi négy helyett öt kart létesítettek. A meglévő, fentebb

felsorolt négy karhoz ötödikként a Közgazdaságtudományi Kart állították fel.

Említést érdemel, hogy az 1943–1944. évi tanévben az egyetem rektora Búza László professzor volt, aki később, Magyarországra visszatérve, 1948-tól ismét a szegedi egyetem professzora lett. A Jog- és Államtudományi Kar dékánja ebben a tanévben Heller Erik volt, aki a második világháborút követően szintén a szegedi egyetemen nyert egyetemi tanári kinevezést.

A kolozsvári egyetem második világháborút követő története, sorsa már egy másik tanulmány, áttekintés tárgya.

Sebestény Sándor

Emlékképek gr. Andrássy Gyula életéből

Memories from the Life of Count Gyula Andrássy

I. rész

ÖSSZEFOGLALÁS

Gróf Andrássy Gyula pályaképe hű tükre hazánk sorsfordító eseményeinek. A szabadságharc bukását követően elhagyni kényszerült Isztambult, és 1849. november 25-én Párizsba utazott. Száműzetése alatt Pesten az osztrák hadbíróóság 1851. szeptember 21-én, a hírhedt Újépület (Neugebäude) falai között lefolytatott tárgyaláson, az elmenekült főtiszteknek kijáró halálbüntetéssel sújtotta a honvéd ezredet, s in effigie („képmásában”) felakasztatta. A tanulmány első része az 1861-es országgyűlés feloszlatásáig villantja fel pályaképét.

SUMMARY

The biography of count Gyula Andrássy reflects pivotal events that changed the

fortune of our nation. After the failure of the War of Independence, he was forced to leave Istanbul, and on 25 November, 1849 he travelled to Paris. While he was in exile, he was tried in his absence by the Austrian military court in Pest, in the infamous Újépület (Neugebäude) building on 21 September, 1851. As an escaped colonel, he was found guilty and was sentenced to death and hanged in effigy. The first part of the study gives a glimpse of his biography up to the dissolution of Parliament in 1861.

ELŐHANG

Csikszentkirályi és krasznahorkai gróf Andrássy Gyula (1823–1890), az 1867-es kiegyezés utáni első magyar minisz-

DR. SEBESTÉNY SÁNDOR történész, ny. országgyűlési szakfőtanácsos, főiskolai docens (historicusdr@gmail.com).

terelnök és honvédelmi miniszter, tanulságokkal teli életpályát futott be.¹ Jogtudományi tanulmányait követően bekapcsolódott szűkebb pátriája, Zemplén vármegye politikai közéletébe. Első nevezetes nemzetpolitikai felszólalását az 1844. szeptember 25–27-i közgyűlésen mondta el: „Ha a közjóról van szó, akkor nem szabad provinciális szempontoknak hódolni, mert különben lehet ugyan az ember hazafi, de sohasem jó hazafi”.² Szavai már előrevetítették a diplomáciához oly elengedhetetlen, a nagy átfogó politikai összefüggésekben történő gondolkodás képességét. Különösen nagy hatással volt rá gr. Széchenyi István, akivel 1845-ben a Tisza szabályozásának megindítása-
kor ismerkedett meg. Később Széchenyi a jövődő nádort vélte felfedezni az ifjában, aki alig 22 évesen a felső-szabolcsi Tisza-szabályozó Társaság elnöke lesz. Vármegyéje közgyűlése pedig 1845. szeptember 6-án táblabírájává megválasztotta. Zemplén vármegye az 1847–48-as országgyűlésre szabadelvű követutasítással Pozsonyba delegálta, képviselőtársa Lónyay Gábor volt.

Pozsonyba 1848. március 1-jén érkezett meg a februári 23-i párizsi forradalom híre, s ez fokozta a reformellenzéki aktivitást. Kossuth Lajos bejelentette, a március 2-i vegyes követi értekezleten beterjeszti felirati javaslatát, majd másnap annak szövegét az alsótábla elé terjeszti. Ebben nemcsak az örökös tartományok belső államéleti rendjének alkotmányos alapokra helyezését sürgette, hanem Magyarországon az adminisztrátori rendszer megszüntetését is. Ez együtt járna a közteherviselés bevezetésével (először megyei háziadó kivetése útján), az úrbéri viszonyoknak kármentesítéssel történő felszámolásával, a városok igazgatásának

önkormányzati elvre helyezésével és a honvédelem struktúrájának gyökeres átalakításával.

Kossuth megtette az általa jelzett lépéseket: javaslatát az alsótáblán azonban Széchenyi István nyílt ellenzésével találkozott. Széchenyi a dinasztia iránti hűség kinyilvánítására szólította fel képviselőtársait, így remélt a gyakorlatban kicsikarni Bécs részéről egy „felébredő méltányosságot”.³ Andrassy Gyula álláspontja Széchenyihez volt közelebb, a követek többségéhez hasonlóan helyeselte, hogy az alsótábla Kossuth indítványát módosítsa, s élességét letompítsa. Pl. a felelős magyar kormány létrehozását kiemelt feladatnak nem kívánták kinyilvánítani, hanem csupán a rendezésre váró sarkalatos kérdések egyikének, amelyet a diétai ciklus végéig kell a törvényhozáshoz megoldania. Az alsótábla követi március 3-án ebben a formában fogadták el a feliratot.

NÉPEK TAVASZA

„Népek tavasza”. Ezzel a kifejezéssel illette az utókor az új társadalmi létformákért folyó harc sorsszerű napjait, írja Hugo Hantsch osztrák történész. Véleménye szerint nehéz valóságos elképzelést alkotnunk arról az örömről, lelkesedésről és elsőprő erejű optimizmusról, ami akkor eltöltötte a mindennapok emberét. A testvériség és jóakarát ünnepének napjai voltak ezek, az új kor jótéteményei iránti viharos reménységtől áthatva.⁴ A megállapítás pontos: Bécsben 1848. március 13-án tört ki a forradalom, s döntően ennek hatására Pozsonyban hazánk főrendjei is elfogadták Kossuth Lajos március 3-i felirati javaslatát. Andrassy Gyula tagja lett az alsótábla március 15-

én Pozsonyból Bécsbe utazó delegációjának, s onnan visszatérve, aktív részese lett az ún. áprilisi törvények megalkotásának.⁵

A fiatal politikusra felelősségteljes feladatok vártak, hiszen István nádor 1848. április 22-én Andrassy Gyulát kinevezte Zemplén vármegye főispánjának. Így az első népképviselési országgyűlésen két jogcímen foglalt helyet a főrendi táblán; egyrészt tisztsége jogán, másrészt született főrendként. A felsőház 1848. június 4-én ideiglenes jegyzőjévé választotta, amit a másnapi szavazás véglegesített, s e megbízatását 1848. október 9-ig, közmegebecsüléssel látta el.

A fiatal politikus a közéleti tevékenységet gyakorlati lépésekkel ötvözte, amikor pl. a Délvidékről szerb betörésekről és atrocitásokról érkeztek nyugtalanító hírek, Andrassy néhány képviselőtársával 1848. augusztus 26-án szemléutrá Verbászra utazott.⁶ Onnan szeptember 3-án tért vissza, a régi főispánok példájára kardot kötött, s élére állt a zempléni nemzetőröknek. Erélyes intézkedésekkel támogatta a zempléni nemzetőrség hadrafoghatóságát. Nemzetőreivel szeptember 27-én jelentkezett szolgálattételre Móga János altábornagy velencei táborában. Egységével részt vett – parancsörtizti beosztásban (századosi rendfokozattal) – a Joszip Jellasics horvát bán által vezetett intervenció erők elleni pákozdi csatában (szeptember 29.).

Időközben a Felvidékről szlovák intervenciósi akcióról érkezett hír. A Szlovák Nemzeti Tanács toborzási felhívása eredményes volt. 1848. szeptember 17-én már készen állt egy népfelkelő egység Brezován (Brezovica). Irányítója Jozef Miloslav Hurban, Lubokán (Hlboké) szolgált evangélikus lelkész volt, akinek

megbízásából a haditervet egyeztetették Jellasics altábornaggyal és Theodor Baillet von Latour gr. cs. és kir. hadügyminiszterrel. Az egységben helyet kapott mintegy 300-350 szlovák, akiket Bécsben toboroztak, továbbá 150 prágai és brünni cseh önkéntes. Hadrendbe állva, 1848. szeptember 19-én Miavánál (Myjava) törtek be Nyitra vármegyébe, három részre osztott szabadcsapatokként folytatták az előretörést a magyar Felvidéken. A térség helyi szlovákjainak csatlakozásával 5-6000 főre nőtt létszámuk, de közülük csak 1000-1200 ember rendelkezett lőfegyverrel.

A magyar részről ellenük kirendelt reguláris csapatok többsége nem magyar kiegészítésű katonákból állott. Sorkatonaság eleinte csak Szenicén állomásozott: a bácskai születésű Vojnics Lajos őrnagy parancsnoksága alatt állt a 6. Wallmoden vértesezred öt százada. Csak később érkezett meg utánpótlásként Pozsonyból – Knöhr vezérőrnagy parancsnoksága alatt – a 23. Ceccopieri porosz herceg gyalogezred egy százada, amely a Ferenc József hadosztálybeli vasasokhoz tartozó katonákkal együtt felkészült a harcra.

A magyar kormány báró Jeszenák Károlyt, Nyitra megye főispánját bízta meg az ellenállás megszervezésével. Mivel akcióik a délre fekvő Pozsony vármegyét is veszélyeztették, ezért Galánta országgyűlési képviselője, főtisztelendő Sebestény László (1814–1882) Pestről hazautazott, és kiáltványt bocsátott ki *Honáruulás* címmel. Ez így szólt:

„Honfitársak! Győzelmes seregünk előcsapata f. hó 16-án a Garam vizén átkelve üldözőbe vette a Tiszától Garamig visszavert rabló ellenséget, vitéz seregünk hősiessen harcolt, hivatását dicsőn teljesítette. Most rajtunk a sor, hazafiúi

kötelességünket betölthessük úgy, amint azt Kossuth Lajos a Nép Szabadság nagy Apostola hozzánk intézett szózatában előnkbe szabja. Ne tartóztasson Szent kötelességünk teljesítésétől ellenségtöli gyáva félelem, hanem bízva az erőnkben, tegyük a következőket:

1. Feleljünk meg Kossuth Lajos ben-nünk helyezett bizodalmanak, tegyük s hajtsuk végre proclamatiójában foglaltakat a legnagyobb buzgósággal és gyorsasággal.

2. Az ellenségnek ártsunk úgy, amint lehet, előfogatokat, zabot, szénát, amint csak lehet, ne szolgáltassunk.

3. Mindazok és kik az ellenséges katonaság nevében rendelkeznek, honárulóknak, ellenségeknek tekintjük, parancsai-
knak ne engedelmessédjünk, sőt őket megfogván a magyar seregnek átadjuk.

4. Legyünk résen minden órában, hogy az első jeladásra tömegesen felkeljünk.

Honfitársaim! Ezek a mi teendőink, és ha mi ezeket teljesítjük, a magyarok Istene segedelmével meg lesz semmisítve a felfuvalkodott ellenség. Legyünk készen minden órában, hogy az első jeladásra tömegesen felkeljünk. Majd ha futni látjátok a kevély rablókat, keljete fel óriási erővel, s verjétek le a békés lakosoknak annyi kárt okozókat, csak hírmondókat eresszete vissza, kik meg vigyék a honmaradtaknak, mily rettenetes az igazságtalanul megtámadott nemzet bosszuló haragja. S megmondják késő unokáiknak, hogy fegyverrel kezekbe... soha se lépjenek Árpád Szent földre.”⁷

Sebestény László képviselő kiáltványa hűen tükrözte az intervenciók egységek veszélyét hazánkra. Hiszen nem feledhető, hogy a délvidéki szerb felkelők hadereje számottevő volt. Legütőképesebb

része a fellázadt határőrezredek aktív, illetve tartalékos állományú tagjaiból került ki, a titeli egységgel együtt számuk 16 zászlóaljatt tett ki. Hozzájuk társultak még a szerb polgári lakosságból kiállított önkéntes népfelkelők, valamint az oly sok kárt okozó Szerbiából érkezett önkéntesek, az ún. szerviánusok. Az utóbbiak korszerűtlen, ún. balkáni fegyverekkel voltak felszerelve, puskáikra nem lehetett szuronyt illeszteni. A szerb haderő létszámát 1848. október végén már 21 ezer főre becsülték, s mintegy 100-104 löveggel.⁸ Tüzérségük zöme háromfontos löveget használt, bár a titeli fegyverraktár elfoglalásakor hat-, tizenkét és tizennyolc fontos lövegek is kezükbe kerültek. A szerbeknél a lovasság nem volt ütőképés, a hajdani katonai határőrvidék rác lovassága már szétzilálódott, s önálló egységként megszűnt. Csupán a határőrök közül a szerzsánok (vörös köpönyegesek) szolgáltak lovon, akiket főleg felderítő, előőrsi s járőrszolgálatra rendszeresítettek.

A horvát haderő is számottevő volt: a pétervárad mellé a szabadságharc folyamán tíz ezred 28 zászlóaljatt állított ki. Hozzájuk tartozott a Zágráb megyei pandúrokból kiállított, hat századból álló báni ún. banderiális huszárezred is. Történeti érdekesség, hogy a hazánkra támadó Jellasics a Zágráb megyei pandúrokat használta fel hat századból álló báni huszárezrede kiállítására.⁹

Erdély földjéről is veszélyes szervezkedések híre kavarta fel a közvéleményt: az 1848. szeptember 15. és 28. között Balázsfalván tartott román nemzeti gyűlésen az aktivisták jelentős számban már fegyveresen jelentek meg. Határozat született arról, hogy Erdély földjét 15 prefektúrára osztják, mindegyik 10-10 tribunátusra tagolódik, amelyeknek római mintára

légiót kell felállítaniuk. Egy megyényi prefektúra átlag 100 falut foglalt magában. (A balázsfalvihoz később 120 falu tartozott.) Úgy tervezték, hogy egy légió 13 ezer fős legyen, így jött volna létre a 195 ezer főből álló román haderő. E közigazgatási beosztást később módosították: a mezőségi prefektúra területén 11, a Maros és Szamos közötti prefektúra területén pedig 9 tribunátust szerveztek. Puchner cs. kir. főhadparancsnok 1848. október 21-én tudomásul vette az átszervezést, s közölte a Nagyszébenben üléselő Román Nemzeti Komitéval, hogy a légiók élére cs. kir. tiszteket állít, s a tiszti állományt a két erdélyi román határőrezredből fogja kiállítani. A császári hadvezetés e kiképzetlen románokkal nem ment sokra, Nagyenyedet azért elpusztították 1849. január 8–9-én.

Mennyire beigazolódott báró Kemény Zsigmond figyelmeztetése, aki 1842. július 26-án, Kolozs megye közgyűlésén kijelentette: „Horvátország szélétől a Kárpátok párkányáig idegen ajkú népek ellenhatása fejlik ki. És szomszédunk, a havasföldi két fejedelemség, nem feledé el Dácia nevét, s azon kort, mely eltűnt, de emléke kísértő halottként jelenik meg.”¹⁰

Bizony zord idők jártak hazánk felett: s indokolt volt, hogy az Országos Nemzetőrségi Haditanács javaslatára a m. kir. Hadügyminisztérium 1848. október 9-én őrnaggyá és zászlóaljparancsnokká léptette elő Andrassy Gyulát. E beosztásában több, Bécs felmentésére indított katonai akcióban vett részt, köztük a sikertelen schwechati (október 30.) ütközetben. November 11-én átadta a zászlóaljparancsnokságot gr. Bethlen Ferenc századosnak, mivel az új főparancsok, Görgey Artúr tábornok elődjétől eltérően a reguláris honvédség keretébe kívánta beinteg-

rálni a nemzetőrséget, ezért követelte a zempléni nemzetőregységek átszervezését honvédzászlóalj-kötelékbe. (A nemzetőrök többsége azonban nem kívánt állandó katonai szolgálatot vállalni, s jelentős számban úgy döntöttek, hogy hazatérnek.)

Ezután az Országos Honvédelmi Bizottmány (OHB) Andrassyt több kényes politikai feladat megoldásával bízta meg. Tagja lett a Kolozsvár feladásának (1848. november 17.) okait kereső vizsgálóbizottságnak. A kormány 1848. december 28-án Zemplén megyébe küldte hasonló vizsgálat lefolytatására. Ott az történt, hogy a megyebizottmány nem rendelt el katonai ellenállást, és hirdetményben közzétette a Kassáról elindult osztrák csapatok parancsnokának, gr. Franz Schliknek behódolásra felszólító levelét.

HONVÉD EZREDESI KINEVEZÉSE

Andrassy Gyula a honvédség főerőiehez 1849. április 6-án csatlakozott, és még aznap bevetésre került az isaszegi ütközetben.¹¹ Április 19-én részt vett a nagysallói csatában, 22-én már Komárom várának felmentésénél találjuk. Ezt követően politikai okokból Klapka György hadügyminiszter-helyettes társaságában Debrecenbe utazott: ott értesült arról, hogy a minisztertanács május 19-én elfogadta Batthyány Kázmér külügyminiszter előterjesztését diplomáciai megbízatására Isztambulba. Egyúttal a dicsőséges tavaszi hadjáratban való derekas helytállásáért hadügyminiszteri parancsban c. huszár ezredesi kinevezést kapott az 5. (Josef Radetzky marsall nevét viselő) huszárezredbe vezényelt tisztként. Andrassy ezután rövid időre visszatért Pest-Budára, részt vett a főváros 1849. május 21-i visszafoglalásában.

DIPLOMÁCIAI MEGBÍZATÁSA

Andrássy Gyula hazánk követeként 1849. május 29-én Pancsova érintésével Belgrádba utazott. Ott találkozott a magyar ügyvel rokonszenvező szárd konzullal és a török kormány diplomáciai megbízottjával, Hasszán pasával, aki útlevelet és beutazási vízumot adott számára országába. Belgrádban – a francia konzul rezidenciáján – lehetősége nyílt nem hivatalos megbeszélést folytatni Ilja Garašanin szerb belügyminiszterrel is. Kérte a minisztert, hogy járjon közbe, kormánya parancsolja vissza a hazánk területén tartózkodó szerb önkénteseket.

Andrássy a török birodalom fővárosába, Isztambulba 1849. június 24-én érkezett. Kényes katonadiplomáciai feladata abban állt, hogy elérje a török kormánynál, utasítsa a román fejedelemségekben működő hatóságait, működjenek közre a területükön állomásozó osztrák cs. kir. hadtest lefegyverzésében. Ez megoldhatatlan feladatnak bizonyult; Moldvában és Havasalföldön orosz csapatok állomásoztak, s bármilyen török ellenlépés a kényes egyensúlyon nyugvó orosz–török kapcsolatok azonnali kiéleződését, beleértve a fegyveres konfliktust is, vonhatta maga után. Ez pedig Nagy-Britannia és Franciaország katonai fellépését valószínűsítette. A kétségkívül szorongatott helyzetben lévő török kormány ezért Janus-arcú politikát követett, Andrássyt nem ismerte el hazánk hivatalos diplomáciai képviselőjének, de tudomásul vette jelenlétét. A török Porta ezzel is érzékeltette, egyértelmű angol támogató garancia nélkül kerül minden osztrák (közvetve orosz) érdekek elleni fellépést. Henry John Temple Palmerston brit külügyminiszter 1849. július 21-i parlamenti beszéde Londonban

az osztrák–magyar fegyveres konfliktust illetően ugyan jóindulatú semlegességet tükrözött, s ez halvány reményt keltett a magyar diplomatákban – Andrássy Gyulában és Pulszky Ferenc londoni megbízottban –, de a világosi fegyverletétel 1849. augusztus 13-án egy csapásra beszűkítette diplomáciai manőverezési lehetőségeiket.

Andrássynak csupán arra nyílt alkalma, hogy széles körű személyes kapcsolataira támaszkodva nyomást gyakoroljon a török Portára, és elérje, hogy ne adja ki a világosi fegyverletétel után török fennhatóságú területekre menekült magyarokat és lengyeleket Ausztriának, illetve Oroszországnak. Azzal a keresztények számára „megalázó” feltétellel – ezt 1849. szeptember 9-én Rasid pasa nagyvezír kormányfő közölte a menekültek képviselőivel –, hogy térjenek át a mohamedán hitre. A ravasz török politikus ugyanakkor megcsillagotta a hiú reményt és ábrándot, tömeges áttérés esetén a jelentős számú katonák jelenléte esetleg „casus belli”-ként szolgálhat az osztrákoknak és oroszoknak, s így kiprovokálhatóak lennének a letiport szabadságküzdelmek. Andrássy, 1849. szeptember 7-én Kossuthnak írott levelében, hajlott is elfogadni ezt az érvet, mely a gyakorlatban semmit se érő manővert jelentett. Ráadásul az emigráns katonák elenyésző része volt hajlandó vallása elhagyására. Eközben a nemzetközi katonapolitikai helyzet stabilizálódott a Balkán és a Közel-Kelet térségében, az angol flotta 1849 novemberében bevonult a Boszporuszba, ezzel az osztrák–orosz diplomáciai fenyegetőzés egy időre abbamaradt. A nevesebb emigráns politikusokat pedig a török kormány Kis-Ázsiába internálta.

Andrássy Gyula ezt már nem várta meg – egyébként is 1849. szeptember 8-án kiadatása mellett foglalt állást a szul-

táni tanács –, sietve elhagyta Isztambult, és 1849. november 25-én Párizsba utazott. Száműzetése alatt Pesten az osztrák hadbíróóság 1851. szeptember 21-én – a hírhedt Újépület falai között lefolytatott tárgyaláson – az elmenekült főtiszteknek kijáró szokásos módon, halálbüntetéssel sújtotta a honvéd ezredest, s in effigie („képmásában”) felakasztatta.¹² Andrassy Franciaországban bekapcsolódott a magyar politikai emigráció életébe, befolyásos politikai kapcsolatokra tett szert, érintkezésbe került Jérôme Napoléon herceggel is, s igen szerencsésnek mondható, hogy lehetősége nyílt katonai tanulmányokat folytatni a saint-cyri katonaiskolán, amit később jól kamatoztatott.

AZ EMIGRÁNS HAZATÉRÉSE

Andrassy Gyulának hazájába való visszatérésére csak a dühöngő terror lecsillapultával, 1858-ban nyílt lehetősége. Házasemberként, fiatal feleségével, Kendeffy Katinkával jött haza, akivel Párizsban (1856) kötött házasságot. A fiatal grófnak édesanyja (szül. gr. Szapáry Etelka) eszközölte ki az amnesziát, amit 1854-ben egyszer már megkísérelt, sikertelenül. (Erzsébet császárné névnapja alkalmából hirdettek amnesziát, de akkor elutasították a grófnő kegyelmi kérvényét.)

Az 1860. október 20-án kibocsátott ún. Október Diploma teremtett ismét lehetőséget Andrassynak a hazai politikába való bekapcsolódásra, amely magyar viszonylatban az 1848 előtti alkotmányt – magyar konzervatív arisztokraták, Dessewffy Emil, Apponyi György és gr. Szécsen Antal kezdeményezésére, egyeztetve gr. Johann Bernhard Rechberg osztrák miniszterelnökkel – részben helyreállította. Elrendelte az ország- és tartománygyűlések vissza-

állítását a birodalomban. Ezek tagjaiból választandó Birodalmi Tanács hatáskörébe utalta a pénz- és hitelügyet, az adópolitikát, a vám- és kereskedelem-, a posta- és közlekedésügyet, az állami költségvetéssel, zárszámadással és a katonáskodási kötelezettséggel kapcsolatos törvényhozási eljárásokat. A hadügy minden más vonatkozásban, a külügy pedig teljes egészében az uralkodó kezében maradt. A diploma ugyan részben szakított a hivatalos osztrák „jogeljátszási elmélettel”, mely szerint a magyarok 48-as felkelésükkel eljátszották alkotmányos jogaikat, és azokat akár csak részben is „kegyelemből” és az uralkodó „teljhatalma” alapján nyerhetik vissza, ez magyar szempontból azonban korántsem volt elegendő. Deákék joggal helyezkedtek arra az elvi álláspontra, hogy a törvénynek egyik oldalról történt megsértése nem egyenlíthető ki a másik oldalról történő megsértéssel. Az 1849. március 4-i oktrojált birodalmi alkotmány ugyanúgy törvénytelen, mint az arra adott magyar válasz, a Habsburg-ház detronizációja a debreceni csonka magyar parlament részéről. A kiút csak az alkotmányos törvényesség helyreállítása útján képzelhető el. Ezért Andrassy Gyula nem fogadta el br. Vay Miklós kancellár 1860. október 30-án kelt – Zemplén vármegyébe szóló – főispáni kinevezési diplomáját arra hivatkozva, hogy képviselő akar lenni. Szűkebb pátriájában, Sátoraljaújhelyen 1861. március 26-án el is nyerte választói mandátumát.

VÁLASZ A CSÁSZÁR „HÜTLEN ALATTVALÓINAK”

Az uralkodó a képviselőház ülését 1861. április 2-ára hívta össze, a megnyitót április 6-ra a budai várpalotába tűzték ki.

Ezen csak a képviselők kisebbsége jelent meg, hivatkozva az 1848. IV. tc.-re, mely az ülések Pesten tartását írta elő. Már itt kitűnt Teleki László és Deák Ferenc véleménykülönbsége, ugyanis Deák pragmatista álláspontra helyezkedett, nem látott elegendő okot a távolmaradására, azzal az indokkal, „ha hazánk integritásának, a Pragmatica Sanctióban foglalt jogok visszakövetelésének, a nemzetiségek megnyugtatójának megtagadása miatt eloszlalnék az országgyűlés: Európa érteni fogja elhatározásunkat, de a Budára menetel megtagadását nem”.¹³ A megnyitót végül Budán a Vár tróntermében megtartották, de délután 16 órakor Pesten kezdte meg tanácskozásait a képviselőház.

A képviselőházi erőviszonyokat tekintve két fő irányzat formálódott: a Teleki László vezette Határozati Párt és a Deák Ferenc által irányított Deák Párt. Madarász József említi – *Emlékirataim 1831–1881* című könyvében, a leendő *szélsőbalra* utalva –, hogy 1861. április 6-án találkozott az egri Csiky Sándorral, „48-as elvbarátjával”, és a képviselőházban külön helyezkedtek el: „Mi néhányan, akik hihetőleg a ház hegypártját képezendjük, az elnöki szék mellett levő azon kisebb padokat foglaltuk el, melyeknek mindegyikébe csak ketten, legföljebb hárman ülhattünk...”¹⁴ Szerencsésnek mondhatja magát az a törvényhozás, amelynek soraiiban ilyen igaz elhű politikusok találhatók.

A képviselőházi tisztikar április 19-i választásakor félreérthetetlenül kitűnt, hogy Teleki pártja alkot többséget: 247-en támogatták Ghyczy Kálmánt 240 szavazat ellenében, így ő lett a képviselőház elnöke, az alelnökök, Tisza Kálmán és br. Podmaniczky Frigyes szintén párthívei voltak.¹⁵ A Határozati Párt javaslatát Tele-

ki László, Tisza Kálmán, br. Podmaniczky Frigyes, Madarász József és Nyáry Pál dolgozta ki és nyújtotta be a parlamentnek: lényege abban állt, hogy az országgyűlés nem tekinti magát az ország teljes jogú képviselőjének, mert Erdély és a többi társország képviselői nincsenek jelen. Emellett az oktrojált alkotmány alapján történt összehívása, törvényes uralkodó nincs, hiányoznak az alkotmányos „organumok”, köztük a felelős kormány.¹⁶ Ebben a helyzetben az országgyűlés követelje nyilatkozatban törvényes jogainak csorbítatlan érvényesítését, s a helyállásra biztatva, oszolja szét.

A Deák Párt álláspontja differenciáltabb volt – a konzervatív arisztokrata csoport támogatását is élvezte –, és azt indítványozta, hogy a képviselők feliratban kérjék az uralkodótól az 1848-as törvények maradéktalan helyreállítását, s így teremtsék meg a Habsburg-hatalom és a „nemzet” közötti ellentétek felszámolásának feltételeit. Deák világosan rámutatott, az Októberi Diploma és a Februári Pátens (1861. február 26.) ellentétben állnak a magyar államjogi előzményekkel, így az általa alapszerződésnek minősített Pragmatica Sanctióval és a perszonáluniós kapcsolatot újrafogalmazó 1848-as törvényekkel. Érvelését komoly támogatottság övezte, hisz az Októberi Diplomát részben módosító Februári Pátens csupán a tanácsadói szerv feladatára kárhoztatott birodalmi tanácsból formált, korlátozott törvényhozói jogokkal felruházott testületet, melynek alsó kamarájába hazánk-
nak 85, Erdélynek 26, Horvát-Szlavonországnak 9 főt kellett delegálnia, míg az „urak házába” a császár által kinevezett főrendek és főméltóságok kerültek.

A Határozati Párt Károlyi Ede képviselő javaslatára hajlandó lett volna Deák

jogi elképzeléseit magáévá tenni, ha a külügyi önrendelkezésre és a belpolitikai teendőkre nézve „tartalmi módosításokkal” átdolgoznak, formailag pedig határozatként nyújtják be.¹⁷ Teleki László a május 8-ra kitűzött képviselőházi vitára ennél túlmutatóbb javaslatot dolgozott ki: az 1848-as törvények maradéktalan visszaállítása mellett, a Bécs számára legkényesebb kérdést, a haderőt illetően a rendelkezési és felhasználási jognak az országgyűlésre történő átruházásával, önálló magyar külpolitika igényével kívánt előállni. „Ily nyilatkozat után aztán történjék bármi, hazánk jövőjét nem féltsem”, írta talán saját lelkiismerete megnyugtatására is.¹⁸ S a késői utókor történése ehhez hozzáfűzi, nemzete iránti aggodása kétségeit már nem tudta legyőzni: „O tacitum tormentum animi conscientia” (A lélek szótlán gyötrelme a lelkiismeret); Teleki László 1861. május 8-án föbe lőtte magát.

Deák Ferenc 1861. május 13-án terjesztette be a képviselőházba első felirati javaslatát, melyben Deák a képviselők éljenzését kiváltva kristálytisztán leszögezte: „A magyar király csak koronázás által lesz törvényes magyar király, a koronázásnak pedig törvényszabta föltételei vannak, miknek előleges teljesítése múlhatatlanul szükséges. Alkotmányos önállásunk sértetlen fönntartása, az országnak területi s politikai integritása, az országgyűlés kiegészítése, alaptörvényeink tökéletes visszaállítása, parlamentáris kormányunk s felelős minisztériumunk ismétli életbe léptetése, s az abszolút rendszer minden még fennlevő jogtalan következményinek megszüntetése, oly előleges föltételek, miknek teljesítése nélkül tanácskozás és egyezkedés lehetetlen”.¹⁹

A Határozati Párt ellenindítványát Tisza Kálmán, Teleki László unokaöcs-

cse terjesztette elő. Teleki töredékben fennmaradt, a nemzeti önrendelkezés új biztosítékainak követelését tartalmazó javaslatától elállt: pártjának vezetésével egyeztetve úgy foglalt állást, hogy az országgyűlés foglalja határozatba álláspontját, de ezután se oszoljon szét, mintegy tárgyalási készségének bizonyítására maradjon együtt.

Deák érvelését sajátos új szempontokkal egészítette ki a vitában Andrassy Gyula. Különösen emlékezetes 1861. május 23-i felszólalása, amikor Ferenc József császár – Andrassy kifejezésével élve – „hűtlen tanácsadói” által megfogalmazott császári leirat bírálatában felzárkózott Deákhoz. Andrassy határozottan leszögezte: „Míg a magyar törvényhozó test szabadon fog választani, nem képzelhető oly országgyűlés, mely legfőbb jogairól lemondván, a Birodalmi Tanácsba küldené követit”.²⁰ Ezzel a hazai arisztokrácia álláspontját is közvetítette, hazánkat egy alávetett ausztriai tartomány jogállásának szintjére semmiképpen sem lehet „ledegradálni”. Andrassy ugyanakkor erőt is kívánt önteni a nemzetbe, amikor hozzáfűzte, „sokan a Lajtán túl azt hiszik, hogy Magyarország, midőn historicus jogainak fennállását követeli, kizárólag külsegedelemre számít. Ebben csalatkoznak”. Az európai diplomácia ugyan „sokszor hasonlít a római néphez, mely midőn a cirkuszokban a keresztények harcát nézte a vadállatok ellen, szívesen tapsolt a győzelmes kereszténynek, de nem segített neki, és koszorúit mindig a győztesnek tartotta meg”, azonban napjainkban Anglia és Franciaország példája azt bizonyítja, hogy „a fejlődmi jogok tisztelete mellé, a népjogok tisztelete is fölvetett”. Ezért bízunk abban, hogy „ahol a jog az erővel párosul, és az erő a kitartással, ott a szabad népek

kormányai nem tagadhatják meg sokáig a jog elismerését”. A nemzetek nagyságát nem a lakosság lélekszáma, hanem tetteik határozzák meg, mondta fennköltén, melyek „a törvényhozásban bölcsességgel párosulnak, a harctéren pedig bátorsággal”. Sarkpontként leszögezte: „Mi tehát nem fogadhatunk el semmi egyéb alapot, mint azt, mely a Pragmatica Sanctio értelmében a perszonálunió erejénél fogva létezik, s az 1848-ki törvényekben gyakorlatilag újabban körülíratott”. S az olyan ábrándok, mint „az összállam eszméje”, mely a népek jogait feláldozza, következményeiben „hasonlít a bibliai cethalhoz a különbséggel, hogy Jónást elnyeli, de víz-sza nem adja többé”.

Történeti és államelméleti szempontból megvizsgálva az osztrák–magyar viszony alakulását, egyértelmű a tanulság: „A történet azt mutatja, hogy soha sem volt Ausztria erősb, mint midőn a dualizmus fennállott; és soha sem volt gyengébb, mint mióta az erőszakkal megszüntetett. Ausztria nagyhatalmi állása akkor veszett el, midőn idegen segítséggel győzetett le a nemzet. Ezen helyzet érzetében mondá Schwarzenberg hg. ama érdemtelenül híres szavakat: »... a világ csodálkozni fog Ausztria hálátlansága fölött«... Ausztria hálátlan volt, de ez által csak hitelét veszíté el, anélkül, hogy erőt nyert volna; mert ama szomorú emlékű miniszter elfeledé, hogy a hálátlanság politikai erénye csak az erősnek szabad, de a gyengének vesztere van. Világosnál két függetlenség veszett el, a magyar és az osztrák; és amint együtt veszték el, úgy csak együtt is lehet azokat visszaállítani”.²¹

Érvelése közben Andrassy kiváló diplomáciai érzéke is megmutatkozott, amikor arra is rámutatott, az európai hatalmi erőviszonyok egyértelműen behatárolják

az osztrák törekvéseket, a hadsereg „dupla sasos zászlója” nem fog már soká lobogni Rómában, Toscanában, Hessenben és Holsteinben. Európai nagyhatalmi érdekek kívánják Ausztria „defensív” állásba, védekezésbe szorítását. Viszont azt is látni kell, mondta, „Európa érdekében van egy föderatív Ausztria független Magyarországgal, mert csak ennek szabadelvű befolyása alatt” oldható meg a keleti kérdés. (Törökország balkáni térfoglalásának visszaszorítása még hosszú politikai és katonai küzdelem része lesz.) Andrassy jól tudta, a nemzet ereje megtépázott, és kevés az adott európai hatalmi viszonyok között a kitörésre, külső támogatásra nem számíthatunk, ezért valóságos államjogi dualizmus képét felvillantani sem érdekes, viszont egyfajta kibontakozási lehetőség felvetése nem haszontalan. Andrassy beszédéből már kitapintható volt, hogy szerinte a nagyhatalomként egyensúlyozó szerepre hivatott Habsburg Birodalmat Ausztria és Magyarország perszonális uniója szilárdíthatja meg.

A két fő párt mellett a szélsőbal politikai irányzathoz tartozók sem tétlenkedtek, 1861. május 20-i keltezéssel Csiky Sándor egri országgyűlési képviselő készítette el egy módosító javaslatot Deák 1. feliratához, mint címében írta, „az 1861-es alkotmánytervezethez”.²² Deák érvelését, hogy a törvényhozás összehívása által az uralkodó nyilvánvalóvá tette „az eddig követett abszolút rendszert félre vetve, át kívánt lépni az alkotmányosság ösvényére”, maga is üdvözölte. Viszont Deák megjegyzését, mely szerint „első lépésünk fájdalmas felszólalás, nem a múlt idők szenvedései miatt, mert azokra fátyolt vetünk, hanem azon jogtalanságok miatt, mik most is fönnállanak”, Csiky elégtelennek tartotta. Csiky a „fátyol” kifejezést el-

hagyni javasolta, s be kívánta iktatni, hogy nem feledjük a törvénytelenések „utó-fájdalmait”. Csiky a nemzet panaszait így részletezte: „Hazánk védelmének egész rendszere tőlünk erőszakos hatalommal teljesen elvétellett, noha ezen alkotmányos jogunk, gyakorlati fennálló számtalan törvényeink értelmében egyenesen és kizárólag a törvényhozást, mely a nemzet és királlyal közös, illeti. Az erőszakosan újonczott magyar katonaság külföldön ontja nemzeti jogellenes célokra vérét. Idegen katonaság tanyáz városainkban, ugyanezek szuronyai használatnak ellenünk alkotmányos szabadságunk elnyomására. A magyar hazafiaknak idegen tisztek állíttatnak élükre. Hadizenet és békekötés, törvényünk elgázolásával, a mi érdekeinkkel homlokegyenest ellenkező irányba gyakoroltatik, az önkényes hatalom által. Törvényeink ellenére ugyanazon hatalom által habzó értékű papírok tételnek pénz helyett forgalomba, egyedül törvényes arany- és ezüstpénzeket pedig újságul is alig látunk. Törvényellenes kerületi táblák állíttatnak az igazságszolgáltatás terére, kiknek tagjai a bürokratikus rendszer egyéneiből áll.”

Csiky Deák feliratát tehát radikálisabban kívánta tenni a haderő tekintetében, amennyiben túllépett a 48-as alkotmányos alapon. Az 1848. évi 3. tc. 8. § ugyanis uralkodói jognak ismerte el „a magyar hadseregnek az ország határain kívül alkalmazását”. Csiky szerint viszont Magyarország védelmi rendszere „a nemzet és királlyal közös”, ez pedig Teleki felfogásával megegyező álláspont. Csiky módosítani kívánta Deák általános megfogalmazását a trónváltás törvényes követelményeit illetően is, V. Ferdinánd „a nemzet tudtával és hozzájárulásával mondhatott volna le” helyett azt kívánta beiktatni, hogy a

„felelős magyar miniszterek ellenjegyzésével mondhatott volna le”. Ebből pedig egyenesen következett, hogy Csiky Sándor képviselő Ferenc József uralkodásának közjogi akadályát látta.²³ E kérdésben a Heves megyei politikusok következetesen 48-asok voltak, az országosan nagy tekintélyű Bartakovics Béla érsek-főispán maga jelentette ki Egerben, nem kis kockázatot vállalva: „Non est unctus, non est coronatus, non est rex noster” (Nincs felkenve, nincs megkoronázva, nem a mi királyunk).²⁴

Csiky módosító javaslatát végül nem nyújtotta be, ennek elsősorban helyi okai voltak. Eger városa díszpolgárává választotta Deák Ferencet, amit május 25-én köszönt meg a politikus, másrészt Csikyhez Deákot személyes barátság fűzte, együtt jurátuskodtak az egri születésű Vitkovics Mihály ügyvédi irodájában az 1920-as évek elején Budán. Emellett Csiky javaslatai sokkal határozottabb élűek voltak, viszont alapvető politikai véleménykülönbség nem tapintható ekkor még ki közöttük, ami későbbi kapcsolatukról már nem mondható el.²⁵

A képviselőházban ugyan a határozatiak voltak többségben, az 1861. június 5-i szavazás azonban új helyzetet teremtett: a képviselők 155 szavazattal 152 ellenében kimondták, hogy „a háznak első főlshóalása főlírás legyen”.²⁶ Podmaniczky Frigyes később elárulta, önlészavaztatási manővert szervezett meg Almásy Pállal, a 48-as képviselőház egykori alelnökével! A zavart még fokozta, hogy a szélsőbal képviselők közül váratlanul előállt Várady Gábor egy módosító javaslattal, amely előfeltételként javasolta kimondani, hogy csak követeléseik elfogadása esetén kész a magyar törvényhozás az uralkodó trónigényének elismerésére. Várady javaslata

többségi támogatást kapott, és keresztülhúzta Deák és párthívei célkitűzését. Ezzel a felirat sorsa megpecsételődött, Ferenc József felségsértőnek tekintette, s elzárkózott az érdemi válaszdástól.

Az uralkodó elutasító hivatalos válaszleiratát 1861. július 22-én olvasták fel a magyar parlamentben. A két parlamenti pártnak közös álláspontot nem sikerült kialakítani, ezért a plenáris ülés elé Deák Ferenc és Tisza Kálmán külön nyújtott be újabb javaslatot. A határozatiak később ezt visszavonták. Így 1861. augusztus 8-án maga Deák Ferenc és Szalay László felváltva olvasta fel a terjedelmes s kitűnően megszerkesztett, jogpolitikai szempontból kifogástalan 2. fölirati javaslatot, melyet nagy többséggel fogadott el a t. Ház: a szélsőbal eréből csak annyira tellett, hogy a szavazásnál 27 tagja tartózkodott.

Deák felirati javaslata²⁷ valóban rászolgált az elismerésre – miként a képviselőházban jelen lévő szemtanú leírta: „kitörő közhelyeslés, eget rázkódtató taps, szűnni nem akaró viharos általános éljenzés” követte elfogadását. A politikai manőverezés magasiskoláját példázta, amelyben azért kimutathatók az aktuálpolitikai engedmények is. Pl. az uralkodó felszólítására, hogy a magyar országgyűlés „kövesse őseink példáját, kik az időről időre változó viszonyok elutasíthatatlan igényeit méltányolni tudván, az 1687. évi 4., 1715. évi 8. és 1723-dik évi 1. és 2-dik törvénycikkek tanúsága szerint Magyarország közjogi állását a birodalom közös igényeivel összeegyeztetni mindenidőben készek valának”, Deák válaszul így felelt: „Az 1687. évi 4-dik törvénycikkben eltörli az ország II. András aranybullájának azon záradékát, mely szerint valamikor a király az aranybulla ellen cselekedett, az ország minden nemességének egyenkint

és személyesen joga volt a királynak elmentállani.” Katonai tekintetben az 1715. évi 8. tc. rendelkezett úgy, hogy „az ország védelmére állandó és rendes katonaság tartassék, s annak zsoldja, valamint szintén minden egyéb segélyezések is, mindig országgyűlésileg határozottassanak meg”. Deák szerint ebből az következik, hogy „az ellenállási jog nem azért töröltetett el, az állandó rendes katonaság nem azért állapított meg, hogy Magyarország közjogi állása a birodalom közös igényeivel összeegyeztessék”. Mindkettőnek külön uralkodó alatt is jogosultsága lett volna, mert „az országnak saját érdekei megkívánták, hogy az egyéni ellenállásnak veszélyes joga, mellyel sokan az ország kárára visszaéltek, eltöröltessék; az állandó katonaság fölállítását pedig magának az országnak biztossága követelte”.²⁸

Deák feliratában az ország törvényes közjogi alapelvét e szavakkal határozta meg: „A Pragmatica Sanctio, melyet a magyar nemzet a magyar királlyal az 1723-dik évben a trónörökösödés fölött önként és szabad akaratából kötött, valóságos állami alapszerződés, mely szorosán viszonyos kötelezettségeket foglal magában”. Magyarország és az örökös tartományok között „semmi más kapcsolat nem létezik, mint az uralkodóháznak ugyanazonossága, s az egyedül erre alapított feloszthatatlan s elválhatatlan birtoklás”. Utalt az 1790. évi 10. tc.-re, amely kimondta: „Magyarország szabad ország, s kormányzatának egész törvényes alakzatára nézve független, semmi más országnak vagy népnek lekötve nincs (nulli alteri regno aut populo abnoxium), hanem tulajdon önállással és alkotmánnyal bír, mely szerint törvényesen koronázott királya által saját törvényei szerint kormányozandó s igazgatandó (regendum et gubernan-

dum)”.²⁹ Egyúttal hozzátették: „Nem akarjuk mi veszélyeztetni a birodalom fennállását, nem akarjuk a sanctio pragmatica szerint jogosan fennálló kapcsolatot felbontani... És amennyiben a két egymástól független kormányzatnak egymással érintkezése, különösen a törvényhozás elé tartozó tárgyakra nézve netalán elegendő nem volna; készek vagyunk mi, amint első feliratunkban is kijelentettük, az örökös tartományok alkotmányos népeivel, mint önálló szabad ország, függetlenségünk megóvása mellett, esetenként szabadon és nyílt őszinteséggel érintkezni”.

Deák beszédének végén tényként lezögezte, „mély sajnálattal mondjuk ki tehát, hogy a legmagasabb királyi leirat folytán kénytelenek vagyunk mi is az országgyűlési értekezletek fonalát megszakasztottnak tekinteni. Lehet, hogy nehéz idők következnek ismét hazánkra... Ha tűrni kell, tűrni fog a nemzet, hogy megmentse az utókornak azon alkotmányos szabadságot, melyet őseitől öröklött. Tűrni fog csüggedés nélkül, mint ősei tűrtek és szenvedtek, hogy megvédhessék az ország jogait; mert amit erő és hatalom elvesz, azt idő és kedvező szerencse ismét visszahozhatják; de miről a nemzet, félve a szenvedésektől, önmaga lemondott, annak visszaszerzése mindig nehéz, s mindig kétséges”.³⁰

A képviselőház augusztus 21-én egy óvás beterjesztésével egészítette ki 2. feliratát. Ezt is Deák Ferenc dolgozta ki, aki méltósággal mondotta irányt szabva az eljövendőkre: „A törvény olyan nyugalmat ad a léleknek, hogy a legsúlyosb eseményeket is, ahhoz ragaszkodva, be lehet várni...”³¹ Útmutatásának realitása hamar bekövetkezett: az uralkodó a magyar törvényhozást 1861. augusztus 22-én feloszlatta!

JEGYZETEK

- ¹ Hermann Róbert–Jónás Károly: *Gr. Andrássy Gyula*. In: Az 1848–1849. évi első népképviselői országgyűlés történeti almanachja. Szerk. Pálmány Béla, Magyar Országgyűlés kiadása, Argumentum Kiadó, Budapest, 2002, 1027–1029. o.; Dr. Csucsomi [Maurer Artúr]: *A csíkszentkirályi és krasznahorkai gróf Andrássy nemzetség története*. Utószó: György Tibor, Méry Ratio, Somorja, 2005.
- ² Idézi Hermann Róbert: *Gróf Andrássy Gyula pályafutása 1867-ig*. Rubicon, 2004/12., 15. o.
- ³ Spira György: *Polgári forradalom (1848–1849)*. In: Magyarország története 1848–1890. 1. kötet, szerk. Kovács Endre, Katus László, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979, 67. o.
- ⁴ Hugo Hantsch: *Die Geschichte Österreichs*. Zweiter band, Verlag Styria, Graz–Wien–Köln/Rhe, 1955, 344. o.
- ⁵ Lásd Kossuth Lajos *Felelősségteljes cselekvést* című, 1848. március 14-i felszólalása. Idézi Kossuth Lajos *üzenetei*. Összeáll. Szabad György, IKVA Kiadó, Budapest, 1994, 93–94. o.
- ⁶ Az országgyűlés katonapolitikai vitáit elemzi Varga János: *Az országgyűlés szerepe a honvédelem megalapozásában*. In: A Magyar Országgyűlés 1848/49-ben. Szerk. Szabad György, KIT Képzőművészeti Kiadó, Budapest, 1998, 112–184. o.
- ⁷ Zsigárd (szlovákul Žihárec) román. kat. plébánia iratai. Ezúton mondok köszönetet dr. Bukovszky Lászlónak kutatásaimhoz nyújtott segítségéért.
- ⁸ Hermann, i. m. 36. o.
- ⁹ Uo. 37. old.
- ¹⁰ Kemény Zsigmond: *Korkívánatok*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest, 1983, 120. o.
- ¹¹ Csikány Tamás: *Honvédtüzérség az 1848–49-es szabadságharcban*. Tinta Kiadó, Budapest, 2000, 101–105. o.
- ¹² Lásd Hermann, i. m. 14. o.
- ¹³ Ferenczy Zoltán: *Deák élete*. 2. kötet, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1904, 279. o.
- ¹⁴ Madarász József: *Emlékirataim 1831–1883*. Franklin Társulat, Budapest, 1883, 339. o.
- ¹⁵ Deák Ferenc beszédei. III. kötet, szerk. Kónyi Manó, Budapest, 1903, 26–29. o.
- ¹⁶ Szabad György: *Forradalom és kiegyezés választóján (1860–61)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967, 450. o.; Lásd még: Deák Ágnes–Molnár András: *Deák Ferenc*. Vince Kiadó, Budapest, 2003, 115. o.

- ¹⁷ Szabad György: *Az önkényuralom kora 1849–1667*. In: Magyarország története 1848–1890. 1. kötet, szerk. Kovács Endre, Katus László, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979, 681. o.
- ¹⁸ Uo. 682. old.
- ¹⁹ *Az 1861-dik évi első felirat*. In: Deák Ferenc műveiből. Bev. Berzeviczy Albert, Franklin Társulat, Budapest, 1934, 68–99. o.
- ²⁰ Idézi *Az 1861. év április 2-án Pesten egybegyűlt országgyűlés képviselőházának naplója*. 1. kötet, szerk. Hajnik Károly, Landerer és Heckenast, Pest, 1861, 209. o.
- ²¹ Uo. 210. old.
- ²² Országos Széchényi Könyvtár kéziratára, Folia Hungarica, 1126/162–164.
- ²³ Sebestény Sándor: *Csiky Sándor életpályája (1805–1892)*. Heves megyei Levéltár kiadása, Eger, 1981, 88–90. o.
- ²⁴ Sebestény Sándor: *Emlékképek Bartakovics Béla érsek úrról (1791–1873)*. Jel, 2005/3., 74–76. o.; Lásd Szabad: *Forradalom és kiegyezés...*, i. m. 273. o.
- ²⁵ Sebestény: Csiky Sándor..., i. m. 90. o.
- ²⁶ Szabad: *Az önkényuralom...*, i. m. 685. o.
- ²⁷ *A f. év július 21-én kelt l. f. leiratra a képviselőház által augusztus 8-án Deák Ferenc indítványára egyhangúlag elfogadott fölírás*. Landerer és Heckenast, Pest, 1861, 12. o.
- ²⁸ *Az 1861-dik évi második fölírat*. In: Deák Ferenc műveiből. Bev. Berzeviczy Albert, Franklin Társulat, Budapest, 1934, 135. o.; Lásd Deák–Molnár: Deák Ferenc, i. m. 118. o.
- ²⁹ Uo. 154–155. o.
- ³⁰ Uo. 159–160. o.
- ³¹ Uo. 160–164. o.

A rendszerek biztonsága, védelme

Systems Safety and Protection

ÖSSZEFOGLALÁS

A cikk rendszerszemléletben foglalkozik a biztonság, a védelem problémakörével. Elsődlegesen az alkalmazott rendszerelmélet törvényei alapján mutatja be a rendszerek normál fejlődésének törvényeit. Ezek ismertetése után foglalkozik a normál működési folyamatokat megzavaró konfliktuselemek bemutatásával, amelyek a rendszerek normál működését, fejlődését megzavarják, gátolják. Ezek általában felismerhetők, megismerhetők, megszüntethetők, így katasztrófát nem okoznak, a természeti katasztrófák kivételével elkerülhetők. A konfliktusok okozta bizonytalanság, veszély, katasztrófa elkerülése érdekében az egyén, család, szervezet, település, ország különböző módon, szinten, más-más eszközzel védekezik. Ezért a védelem sajátosságainak részletes elemzésével találkozik az olvasó az utolsó fejezetben.

SUMMARY

The article addresses security and protection in a system approach. The rules

of ordinary system development are presented primarily on the basis of applied system theory. Then the conflict elements disrupting normal workflows and system improvement are shown. As these are usually recognizable and can be understood and terminated, unless they are natural disasters, they can be avoided. Individuals, families, organizations, cities and the country have different means at different levels to defend themselves from the uncertainty, danger and disaster caused by conflicts. Thus in the last chapter the reader is given a detailed analysis of the security features.

TÉMA FELVETÉSE

A 2. világháborút követő első években már nemcsak az egyes berendezések biztonságos működéséről, a mezőgazdasági növénytermesztés szakágazataiban megjelenő, várható termés hozamok biztonságos betakarításáról hallhattunk, olvashattunk, hanem a világpolitikában

DR. KOVÁCS ATTILA, a közgazdaság-tudomány kandidátusa, nyugalmazott tanácsvezető-helyettes, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem (ma Corvinus Egyetem), Védelemgazdasági Tanszék (adrkovacsattila37@gmail.com).

megjelenő események biztonságpolitikai hatásáról is. Ezen utóbbi kategória felerősödéséről, meghatározó szerepéről mind többet és többet hallhattunk. Ennek következtében indult el a hidegháborús korszak, amelynek hatására számtalan kritikus esemény is bekövetkezett, mint pl. a berlini fal felépítése, a kubai válság, az izraeli és a közel-keleti háborúk stb., melyek esetenként földünk békéjét is veszélyeztették, befolyásolták.

A *biztonság* fogalma napjainkban is jelen van, igaz, kiszélesedett társadalmi, gazdasági tartalommal. Ezért beszélünk a különböző társadalmi rendszerek biztonságáról, vagy a világ, az USA vagy éppen az EU gazdaságának biztonságáról, vagy éppen a különböző társadalmak élelmezési, egészségügyi biztonságáról.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a különböző típusú, adottságú műszaki, biológiai, gazdasági és társadalmi rendszerek biztonságos működésének tervezéséhez, elemzéséhez, irányításához és azok megbízható működésének ellenőrzéséhez a biztonság fogalma automatikusan kiszélesedett, éppen úgy, mint a különböző rendszerek működését elemző és értékelő eszközök, eljárások és módszerek, amelyek segítségével azok működésének biztonsága, megbízható működése értékelhető.

Mint ahogy a hidegháborús korszak megjelenésével párhuzamosan megindult a fegyverkezési verseny, a társadalmi, gazdasági rendszerek fenntartása, az uralmi pozíciók megőrzése érdekében, éppen úgy a különböző társadalmi és gazdasági területeken újabb és újabb eszközök, módszerek kifejlesztésére került sor.

A biztonság fogalmának és egyben mértékének alakulása minden esetben az adott rendszer – az adott pillanatban,

időszakban létező – stabilitásától, illetve a stabilitást biztosító védelmi erők összességétől, azok hatékonyságától függ.

A továbbiakban látni fogjuk, hogy a védelem, a védekezés fogalma is kiteljesedett, számos területen új tartalommal, eszközrendszerrel töltődött meg, vagyis megváltozott. Csak példaként említem meg, hogy napjainkban már a gépkocsik egyes alkatrészeit ún. egyenszilárdságú élettartamra tervezik, hogy a gépkocsik kisebb-nagyobb javítása helyett azok teljes cseréjére kerüljön sor egy előre megtervezett idő eltelte után, a fogyasztói társadalom igényeinek megfelelően. Hasonló példák hozhatók fel a háztartási gépek, a ruházati cikkek, de még az élelmiszeripar termékei sorából is. Vagyis a védelem nemcsak a váratlanul bekövetkező természeti, műszaki, biológiai katasztrófák vagy éppen az államok szuverenitását veszélyeztető háborús események megelőzésére, kivédésére szolgál, hanem igenis a műszaki, biológiai folyamatok tervezésének, megvalósításának, s ezáltal a gazdasági versenyszférának is közvetett vagy közvetlen eszközévé vált.

A biztonság tervezése, elemzése, betartása éppen úgy többletköltséggel jár, mint a védelem széles körű, új tartalommal megtöltődő rendszerének betartására, illetve betartatására fordítandó különböző típusú, mennyiségű, minőségű eszközök, emberi erőforrások és mindezek működtetését biztosító pénz. Mindennek hatására az 1980-as évek második felében alakult ki a védelem-gazdaságtan mint önálló tudományterület. Igaz, ez elsődlegesen a honvédelemre vonatkozott, de vonatkoztatható volt a védelmi ágazatok valamennyi ágazatára. Oktatása a Corvinus Egyetem Védelemgazdasági Tanszékén folyt. Figyelembe véve – a gaz-

dasági életünkben – gazdasági, gazdálkodási, szervezeti és szabályozási területeken bekövetkezett változásokat, elméletileg egy egységes, de az ágazati sajátosságokat is tartalmazó tananyag összeállítása indokolt napjainkban.

Ha a három alapfogalmat – biztonság, védelem, védelem-gazdaságtan – napjaink értelmezett rendszerében megjelent formában vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy ezek felismerése, módosítása, vagyis a folyamatok megtervezése, irányítása, elemzése és ellenőrzése minden esetben az érintett szervezetek céljától, rendeltetésétől, hatáskörétől, azokat működtető vezetők és munkatársaik felkészültségétől, elhivatottságától és erkölcsi, etikai magatartásának színvonalától függ elsődlegesen. Az így megjelenő felkészültség, elhivatottság, emberi tartás határozza meg az előkészítési, tervezési, irányítási és ellenőrzési folyamatok színvonalát, míg a döntés egyértelműen a felső vezetés kezében van, figyelembe véve a gazdasági és a politikai érdekekből adódó sajnos igen gyakran változó „motiválságot”.

Úgy gondolom, hogy a felvetett négy problémakör rövid elemzése és összefoglalása – amit igen nehéz egy cikk keretében rögzíteni – rávilágítja a döntéshozók és szakemberek figyelmét arra, hogy a négy terület speciális, komplex vizsgálatát folyamatosan kutatni, elemezni kell ahhoz, hogy a biztonság, a védelem és a gazdaság – az emberi tényezők hatására – az emberiség számára megfelelő egyensúlyban legyenek a fennmaradás, a fenntarthatóság érdekében. Teszem ezt azért, mert felelősségérzetem megköveteli (miután a hadtudományokból kandidáltam [1976], a Corvinus Egyetem védelem-gazdaságtan tanszékének [1986] egyik alapítója, a Magyar Hadtudományi Társaság

[1991] létrehozásának kezdeményezője voltam), hogy a honvédelem, rendvédelem, rendőrség, büntetés-végrehajtás és a hírszerzés egységes tudományos alapja megteremtődjön.

Az egyes részterületek mélyebb, mégis felszínes problémafeltárása érdekében elsődlegesen az alkalmazott rendszerelmélet néhány tételével foglalkozom az áttekinthetőség, a négy terület elválaszthatatlansága miatt.

A RENDSZEREK ÁLTALÁNOS TULAJDONSÁGAI

Alaptételnek célszerű tekintenünk az általános rendszerelmélet lényegét képező, Zalai Béla (1913) által megfogalmazottakat, mely szerint: „Minden, ami egyáltalán elgondolható, szerkezetét tekintve rendszer. Az »elgondolható« azonban éppen úgy jelent »objektumot«, mint »szubjektumot«, »tárgyat« éppen úgy, mint »tételést«, »adottságot«, ugyanúgy, mint »felfogásmódot«, röviden mindent, ami mint élmény, vagy, mint a tudományos elvonatkoztatás terméke, bizonyos önállóságra tett vagy tehet szert. A magasabb rendű tárgyak és alakzatok szerveződése bonyolultabb és erőteljesebb, mint az egyszerűbb és kezdetlegesebb tárgyaké és alakzatoké. Az egészbe szervezethez mint alakíthatóság – általánosságban: az elgondolhatóság – szükségszerű feltétele, mint elv ugyanaz marad (amin nem pszichológiai vonást értünk, hanem kizárólagosan a gondolkodásnak a mozzanatát, hogy »objektumokra« irányítható).”

Ha elfogadjuk Zalai csodálatos, teljes értékű meghatározását a rendszerekre vonatkozóan, vagyis hogy életünk, annak minden eleme, tárgya, mozzanata, függetlenül az egyén, a család, a különböző

szervezetek, térségek, társadalmak szintjéről: minden rendszer, akkor célszerű megismerkednünk a rendszerek működésére jellemző törvényekkel.

A rendszerek törvényei

Az alkalmazott rendszerelmélet mint önálló tudományterület 1970 és 1990 között alakult ki. Azokkal a törvényekkel foglalkozik, amelyek minden rendszerre egységesen vonatkoznak. Ezek lehetnek: alap-, következmény- és származtatott törvények.

1. A rendszerek alaptörvényei

Az alaptörvények segítségével minden rendszer működését megismerhetjük egy adott időpontban. Ezek segítségével azonban nemcsak állapotfelmérést végezhetünk, hanem lehetőség nyílik az előzmények megismerésére és a várható állapotváltozások előrebecslésére is. Ezek:

a) Minden rendszer *célrendszerrel* rendelkezik. Ennek során funkcionális célokkal, a működés feltételeit biztosító külső elemek alakulásával foglalkozó célokkal, valamint a működés belső feltételrendszerét biztosító elemek céljainak összességével kell foglalkozni. Ezért kell kimondani, hogy nem célokról, hanem az időben, térben, minőségben és mennyiségben állandóan változható célrendszerrel kell beszélnünk.

b) A rendszerek létrehozásához, működtetéséhez és megszüntetéséhez előre tervezhető – az azonos fejlődési ütemeknek megfelelő – eltérő minőségű és mennyiségű *energia szükséges*.

c) A rendszerek harmadik alaptörvénye a *kettősség, vagyis a dualitás törvénye*, amelynek lényege:

– Minden rendszer születése pillana-

tában predesztinálva van – az energiatörvény függvényében – a teljes kiteljesedésre.

– A rendszerek fejlődése – optimális esetben – függőleges, azonban minden rendszere a fejlődés minden pillanatában ellentétes irányú, egyre nagyobb mértékű, belső és külső torzító hatásoknak van kitéve. Ezek hatására a függőleges kiteljesedés torzul, vagyis a rendszer fejlődését mutató vonal a belső és külső hatások egyensúlyának függvényében jobbra vagy balra elhajlik. A rendszerek elhajlásának megszüntetése csak többletenergia-ráfordítással lehetséges. (Ez történik most hazánkban, mivel a pénzvilág, a kibocsátott bankjegyek mennyiségéből adódóan, a fedezet nélküli virtuális pénz létrehozásával a világ gazdasági alapja megingott, veszélybe került.)

– Amennyiben bármely rendszer esetében – a fejlődés bármely szakaszában –, az elhajlás irányától, az elhajlást okozó zavaró konfliktuselem típusától függetlenül, az 50%-t meghaladja a kilengés mértéke, akkor az rövid időn belül alapjaiban megszűnik, átalakul. Ezt hívjuk rendszer-váltásnak, más szóval paradigmaváltásnak. (Ez van folyamatban napjainkban a pénzvilág, a fogyasztói társadalom alapvető elemeinek, rendszerének, rész- és alrendszerének átalakulásán keresztül. Szerencsére mi előbbre vagyunk, mint az EU vagy az USA. Természetesen a változtatást, annak mértékét, ütemét számos tényező befolyásolja időben és térben egyaránt.)

2. A rendszerek következménytörvényei

A rendszerek működését meghatározó alaptörvények működéséből származtathatók a következménytörvények. Ezen törvények az alaptörvényekből vezethetők le, de a rendszerek működését má-

sodlagosan, mégis meghatározó módon jellemzik. Ezek:

a) *Minden rendszer változó intenzitású, meghatározható potenciális energiával rendelkezik, amelyet aurának nevezünk.* Az aura nagysága, alakja változó. Annak nagysága, alakja – éles vagy elmosódó formában – mindenkor az adott rendszernek a külső környezettel való határát jelenti.

b) *A rendszerek környezetfüggőek, vagyis input-output orientáltak.* Működésükhöz mindenkor külső feltételek szükségesek (nyersanyag, energia, humán erőforrás stb.), ugyanakkor eredményességüket is – általában – a külső környezet felvevőképessége határozza meg. Tehát kimondható, hogy: „*Minden rendszer mindenkor csak környezetében létezik.*”

3. A rendszerek származtatott törvényei

A rendszerek működése során fel- és megismerhetők az ún. származtatott törvények, amelyek segítségével az ember képes az alap- és következménytörvényeket feltárni, befolyásolni, vagyis módosítani. Ezek:

a) *A rendszerek megismerhetők.* Ez azt jelenti, hogy minden rendszer rendelkezik olyan mennyiségi, minőségi jel-, információ-, adathalmazzal, amelyek segítségével fel- és megismerhetők.

b) *A rendszerek osztályozhatók.* A rendszerek különböző adottságaik, működésükre jellemző tulajdonságaik alapján többféle módon, eltérő kiindulási elvek alapján osztályozhatók. A különböző célok érdekében végzett osztályozás alapján megismert tulajdonságok intenzitása, összhangja határozza meg a rendszerek biztonságát, illetve a biztonság fenntartása érdekében elvégzendő megelőző, tényleges, a helyreállítást biztosító védelmi tevékenységek rendszerét.

c) *A rendszerek modellezhetők.* A rend-

szerek különböző fizikai, kémiai, biológiai, gazdasági, társadalmi tulajdonságaik alapján modellezhetők. Több elemből álló csoportnak, amely al- vagy részrendszer, folyamatot alkot, hogy egy teljes rendszert alkotó objektummá váljék a modellezés különböző típusával meghatározható célrendszer érdekében, jobban megismerhető a működése.

Azt a különböző típusú vagy összetett tevékenységsorozatot (fizikai, kémiai, biológiai, matematikai stb.), melynek segítségével egy bonyolult rendszert egy egyszerűbb formában, esetleg valamely tulajdonságot vagy tulajdonságokat kiemelve akarunk megismerni, bemutatni, vizsgálni vagy éppen értékelni, *modellezésnek nevezzük.* Bármely valóságos vagy elképzelt rendszer vagy folyamat teljes értékű, kiemelt, jellemző, jó, közepes vagy rossz tulajdonságai alapján kialakított, előállított változatát *modellnek nevezzük.*

Nyilvánvaló, hogy a modellezésnek akkor van értelme, ha:

- a modellen történő vizsgálat – beleértve a modell elkészítésének idejét is – kevesebb időt vesz igénybe, mintha a valós rendszeren végeznénk a vizsgálatot;
- ha a modellen történő vizsgálat lényeges költségmegtakarítást eredményez;
- ha a rendszeren magán nem tudjuk valamilyen oknál fogva a vizsgálatot elvégezni.

A fentiekből következik, hogy a rendszerek működését zavaró tényezők, melyeket konfliktusoknak nevezünk, az adott rendszer biztonságát veszélyeztetik, az azok elleni védekezési tevékenység, vagyis a védelem egyensúlyban tartása érdekében a modellezési eljárás gazdaságos, indokolt, célravezető.

d) *A rendszerek irányíthatók.* A rendszerek sokfélesége ellenére azok működése

megismerhető, követhető, kezelhető, sőt előre megtervezhető. Különösen a kibernetikai rendszerek – a működésükre vonatkozó általános érvényű törvények alapján – kellő felkészültséggel és feltételekkel megismerhetők, irányításuk biztosítható:

– *vezérléssel*, amikor a működés biztosítása érdekében rendszeresen vagy folyamatosan, közvetlen beavatkozást alkalmazunk. Ez az ún. közvetlen, diktatórikus irányítás megvalósítását jelenti;

– *szabályozással*, vagyis a kibernetikai rendszerekre jellemző kétféle visszacsatolás (elsődleges visszacsatolás = önszabályozás; másodlagos visszacsatolás = önszervezés) és az öntanulás segítségével.

A szakirodalom a kétféle irányítási módot élesen megkülönbözteti, legtöbbször két önálló irányítási rendszerről beszél. A valóságban nem minden esetben van így, mivel az adott pillanatban azok megválasztása az irányított rendszer működésének állapotától függ. E tény különösen abban az esetben áll fenn, ha a megjelenő konfliktusok az adott rendszer biztonságos működését veszélyeztetik, így a védekezés különböző formáit, módszereit célszerű elővenni. Ezek között szerepel a vezérlés is.

A RENDSZEREK OSZTÁLYOZÁSA

A címben megjelenő „biztonság, védelem, gazdaság, tudat” fogalmakra az eddig leírtakban már több ízben utaltam. Ahhoz, hogy a konkrét, egyedi, eseti összefüggéseket meg-, illetve felismerjük és kezelni tudjuk, fel kell állítani azokat az osztályozási elveket, amelyek alapján a rendszerek sokasága, azonos tulajdonságaik alapján, csoportokba sorolhatók, vagyis osztályozhatók.

A rendszerek osztályozása a különböző elvek, módszerek és tartalmi vetületek alapján

A rendszerek osztályozásánál elsődlegesen a következő ismérvekből indokolt kiindulni:

- a rendszerek alkotóelemeinek azonosossága, különbözősége,
- a rendszerek működési formája,
- a rendszerek bonyolultsága.

A felsorolt három terület megismerése céljából a rendszereket célszerű életterük, keletkezésük, célrendszerük, működésük, irányítási rendszerük és eredményességük, kapcsolati rendszereik alapján osztályozni:

a) A rendszerek életterük, vagyis létezési tartományuk alapján megkülönböztethetünk:

- valós anyagi vagy tárgyi rendszereket (pl. autó, gépsor, gyümölcsös stb.);
- tapasztalati, funkcionális rendszereket (különböző szervezetek, pénzügyi, biztonsági, védelmi rendszerek stb.);
- eszmei, elméleti, logikai rendszereket (pl. társadalmi, etnikai, vallási, politikai, jogi, számviteli rendszereket stb.), amelyek a tényleges, alkalmazott, függő rendszerek részeként jelennek meg.

b) Ha keletkezésük alapján vizsgáljuk a rendszereket, akkor Nagy József és Kiss Imre nyomán két nagy kategóriát különböztethetünk meg:

- természetes rendszerek, amelyek lehetnek: fizikai, kémiai, biológiai, emberi eredetű képződmények;
- mesterséges, művi rendszerek, amelyek lehetnek: termelési, gazdasági, társadalmi, politikai szervezetek rendszere.

c) A rendszerek céljuk szerinti osztályozása érdekében – A. K. Kozminski kutatásai alapján – besorolhatjuk:

- meghatározott helyzetben értelme-

sen viselkedő rendszerek, pl. idomított állatok;

– általában értelmesen viselkedő rendszerek, pl. az ember, a célrendszer mentén működő szervezetek;

– egymással összekapcsolt többcélú rendszerek, pl. települések.

d) A rendszereket az irányítás eredményessége alapján – a Malis-féle küszöb-elméletet felhasználva – is osztályozhatjuk, mely szerint megkülönböztethetők:

– a túlszabályozott, túlvezérelt rendszerek, pl. a túlpörgetett gépjármű vagy a túlfeszített munka, amely változtatás nélkül a rendszer felbomlásához vezet;

– a normál szabályozással és/vagy vezérléssel működő rendszerek, pl. a normális életvitelt élő ember, család, a környezetükbe beilleszkedő szervezetek stb.;

– az aluszabályozott és/vagy vezérelt rendszerek, pl. depressziós egyén, rosszul vezetett szervezet stb.

e) R. L. Arkoff által tett megkülönböztetés is alkalmazható a gazdasági és társadalmi rendszerekre, mely szerint a szervezetek viselkedésmódja szerint kétféle rendszer különböztethető meg:

– perszeveráló (kitartó) rendszer, amely csak reagál, de válaszolni nem képes a változásokra, ezekkel a feltételekkel csak egy állapotot képes fenntartani;

– célkövető rendszer, mely képes különböző módon válaszolni a folyamatosan vagy váratlanul megjelenő eseményekre, hogy kitűzött célját elérje.

f) Minden szervezési, irányítási feladat, annak mérete, bonyolultsága szorosan összefügg a szervezendő rendszer strukturáltsági fokával. Ezen ismérv alapján alapvetően három csoportba sorolhatjuk a megoldandó feladatokat, problémákat:

– a jól strukturált problémák, feladatok csoportjába azok tartoznak, amelye-

ket mennyiségileg és minőségileg is jól megismertünk, és azokat le tudjuk írni, kidolgoztuk matematikai modelljeiket;

– a strukturálatlan problémák, feladatok csoportjába azok tartoznak, amelyeket kizárólagosan szóbeli formában tudunk bemutatni, minősíteni;

– a gyengén strukturált problémák, feladatok csoportjába tartoznak azok, amelyeknek vannak mennyiségi és minőségi elemei is, de a minőségi elemek vannak túlsúlyban, s így modellezhetőségük nem lehet teljes értékű.

g) A rendszerek szervezettségi szint szerinti osztályozása során két alapelv érvényesüléséből célszerű kiindulni:

– alacsonyabb szinten elhelyezkedő rendszerek, amelyek együttesen magasabb szintű rendszereket alkothatnak;

– minden egyes szervezettségi szinten maguk a rendszerek hozzák létre saját differenciált alrendszereiket.

A rendszerek működési elvek alapján történő osztályozása

Az előbbieken ismertetett osztályozási elvek, módszerek alapján az egyes rendszerek megismerése, osztályozása lehetséges, de ekkor a komplexitás még nem kezelhető. A rendszerek működésére jellemző tulajdonságok alapján történő osztályozás rendszerét, illetve annak szerkezetét dr. Szintay István, a Miskolci Egyetem docense állította össze, mely szerint megkülönböztethetünk:

– szummatív és totális rendszereket;

– statikus és dinamikus rendszereket;

– működő és nem működő rendszereket;

– aktívan és passzívan működő rendszereket;

– zárt és nyílt rendszereket;

– célratörő és nem célratörő rendszereket;

– természetes és tervezett rendszereket.

Az osztályozást képező ismérvek, tulajdonságpárok elemzése során megállapítható:

– minden ismérvpár egy adott tulajdonságtípus ellentétpárjaként jelenik meg, vagyis azok a dualitás elvét tükrözik;

– az első tulajdonságpártól az utolsóig egymásra épülve mindig más-más tulajdonságát vizsgálhatjuk a rendszereknek;

– minden rendszert minden tulajdonságpár figyelembevételével elemezhetünk, hogy annak alaptulajdonságait megismerhessük.

A rendszerek bonyolultsági elven történő osztályozása

A rendszerek tényleges sajátosságainak feltárását a rendszerek szerkezeti, működési és funkcionális bonyolultságának megismerésén keresztül érhetjük el. Hiszen a rendszereket alkotó elemeinek mennyisége, minősége, sokfélesége és a közöttük lévő kapcsolatok száma, bonyolultsága határozza meg. A rendszerek bonyolultsági elven történő osztályba sorolását – Kenneth E. Boulding nyomán – saját kutatásaim eredményeinek felhasználásával az elkövetkezők szerint ismerhetjük meg (1. táblázat).

1. táblázat: A rendszerek bonyolultsági elven történő osztályozása

| | | | | | | | | |
|---------------|------------------|----|------------------------------|---|----------|--------------|------|----------|
| Valószínűségi | Determinisztikus | 1 | <i>Mechanikai rendszerek</i> | Élettelen | Statikus | | | |
| | | 1a | Vázak | | | | | |
| | | 1b | Óraművek | | | | | |
| | | 1c | Termosztátok | | | | | |
| | | | 2 | <i>Élővilág</i> | Élő | Kibernetikai | | |
| | | | 2a | Sejtek | | | | |
| | | | 2b | Növényvilág | | | | |
| | | | 2c | Állatvilág | | | | |
| | | | 3 | <i>Ember</i> | | | | |
| | | | 4 | <i>Művi környezet</i> | | | | |
| | | | 4a | Társadalmi szervezetek | | | | |
| | | | 4b | Nonprofit-orientált szervezetek | | | | |
| | | | 4c | Profitorientált szervezetek | | | | |
| | | | 5 | <i>Transzcendentális szervezetek</i> | | | | |
| | | | 5a | Élőlények által létrehozott objektumok | | | | |
| | | | 5b | Naprendszer objektumai | | | | |
| | | | 5c | Világmindenség, galaxisok objektumai | | | | |
| | | | 6 | <i>A végtelen rendezett „energia”, melynek alanyi abszolútuma ISTEN</i> | | | Örök | Végtelen |

Forrás: Saját kutatási eredményem, 1993.

A táblázat két oldalán találjuk azokat a tulajdonságokat, amelyek az egyes osztályokat, szinteket (alosztályokat) elsődle-

gesen jellemzik, és egyben minősítik. Így: – a valószínűség (meghatározhatatlanság) kritériumát;

- a determinisztikusság (meghatározottság) és
- az élettelen, élő és örök–végtelen kritériumokat,
- a statikusság, vagyis mozdulatlanság és állandóság kritériumát,
- a kibernetikai rendszerek kategóriáját, vagyis az állandó mozgásban lévő, változó rendszereket.

Ha megvizsgáljuk a táblázat belső szerkezetét, akkor megállapítható, hogy hat osztályt és azon belül két kivétellel (3. és 6. osztály), 3-3 alosztályt különböztethetünk meg.

Ha végiggondoljuk az eddigieket, akkor egyet kell értenünk a következő idézetben leírtakkal: „A rendszerek az elemek olyan halmazából épülnek fel, amelyek a rendszeren belül – önállóan vagy al-, illetve részrendszerre egyesülve – a főcélért működnek együtt. A *rendszer szemléletű* gondolkodás valójában ezekről a teljes rendszerekről és alkotóelemeikről való *gondolkodásmód*. Az általános rendszerelmélet inkább szemléleti mód, semmint zárt doktrína. Az ember nem maradhat örökre egy nézőponthoz odaszögezve. Mindamellet, van egy általános rendszer szemléleti nézőpont is. Ezt az alkalmazott rendszerelmélet tételeinek ismeretével, tudatos figyelésével, alkalmazásával tarthatjuk naprakészen. Minden nézőpont függ a szemlélőnek előzetes értékelési rendjétől és helyzetétől, mert az ember saját »boldogságfüggvényének« valamilyen nagyra értékelt csúcspontjáról szemléli a világot.”

A RENDSZEREK EGYENSÚLYA, STABILITÁSA, BIZTONSÁGA

A rendszerek törvényeinek működéséből következik, hogy nemcsak célszerű, de szükséges is megvizsgálni, elemezni, hogy

azok működése során milyen tényezők, összefüggések feltárása szükséges ahhoz, hogy optimális működésük, biztonságuk, védelmük érdekében milyen elemek, összefüggések feltárása, megismerése, biztosítása szükséges.

A konfliktusok lényege

Minden rendszer esetében – az energia- és a dualitástörvényekből adódóan –, már az adott rendszer elképzelése, tervezése és tényleges megvalósítása során, de különösen a működés előrehaladásával, számtalan olyan belső és külső elemmel találkozunk, amelyek közvetlenül vagy közvetetten, különböző mértékben, intenzitással és formában befolyásolják az adott rendszer működését.

Ezért minden – biológiai, műszaki, gazdasági és társadalmi – rendszer tudatos, meghatározott szinten történő működtetésének érdekében meg kell alkotni: a) az ideális rendszer, b) a még működő rendszer, valamint c) a „O” entropiával, határértékkel működő, vagyis a széthulló rendszer paramétereit.

Egy adott rendszerre érvényes, ismert paraméterek és azok tulajdonsága, „től–ig” határértéke alapján tervezhetők a mindenkori *karbantartások*, amelyek jelentős mértékben hozzájárulnak az adott rendszer működtetésének rugalmassági színvonalához, az eredményességhez.

Minden rendszer működőképességét a bárhol, bármikor fellépő veszélytényezők (zavaró jelek, elemek, folyamatok) minőségi, mennyiségi paraméterei korlátozzák, határozzák meg, amelyeket a továbbiakban konfliktustényezőknek nevezünk. Ezek feltárásával, megismerésével, kezelhetőségével foglalkozik a *konfliktuselmélet*. Ezek kedvezőtlen hatását a

védekezés, vagyis a preventív intézkedések halmaza, azok megfelelő minőségű és mennyiségű alkalmazása képes ellen-súlyozni.

A mindennapi életben a katasztrófák megszüntetését, az eredeti állapot visszaállítását, vagyis a rendszerek pótlását, helyreállítását is a védelem körébe tartónak tekintjük.

Egy adott rendszer működőképessége megszűnésének, megsemmisülésének esetén előállott állapotok megismerhetőségével, megismerésével, kezelhetőségével foglalkozik a *káoszelmélet*.

A *káoszelmélet* így a *konfliktuselmélet* inverze. A tényleges megismeréshez egy adott területen és időpontban az irányításban részt vevő szerveknek és egyéneknek kell eldönteni, hogy melyiket akarják rövid vagy hosszú távon alkalmazni.

A rendszerek működésének folyamatos kezelhetőségét, a tudatos, hatékony irányítási rendszerek működtetését a konfliktuselmélet alkalmazása biztosíthatja csak. Ez a kedvezőtlen belső/külső elemek, hatások folyamatos figyelésén, feltárásán, felismerésén és azok működésének leállításán keresztül biztosítható.

A rendszerek biztonságát, a normál folyamatok során bekövetkező, illetve bekövetkezhető zavaró, korlátozó elemek, vagyis a konfliktusok hatását, kapcsolatrendszerét függvények segítségével elemezhetjük. Az elemzés során megállapítható, hogy az eredő függvény általában nem lineáris jellegű, mivel az idő függvényében megváltozhat. A normál folyamatok kezelésének, a konfliktusok megismerésének, elkerülésének, megállításának elsődleges eszköze a teljes körű, naprakész, hiteles információrendszer létrehozása, működtetése.

Konfliktusnak nevezzük mindazon

elemek, folyamatok halmazát, amelyek egy vagy több rendszer működését részben vagy egészben korlátozzák, gátolják. Amennyiben a konfliktusokat nem áll módunkban felismerni, megszüntetni, illetve a védekezést elmulasztjuk, úgy a konfliktusok felerősödhetnek, és az adott rendszerek működését egyre jobban gátolják, majd az érintett rendszerek felbomlásához, megszűnéséhez, vagyis katasztrófához vezetnek.

1. A konfliktusok osztályozása

A konfliktusok három csoportját különböztethetjük meg:

a) Az embertől független konfliktusok, amelyek bekövetkezését az ember 1. nem tudja meghatározni, csupán esetenként, rövid távon előre jelezni; 2. bekövetkezésüket nem tudja meggátolni; 3. a keletkezett károk mértéke és minősége ellen csak előzetes, közvetett beavatkozással képes némi előnyre szert tenni.

E csoportba sorolhatók:

– a földtani és más kozmikus konfliktusok (földrengés, földcsuszamlás, vulkánkitörések, árapály, hurrikánok);

– éghajlati konfliktusok (téli fagy, hótakaró, tavaszi fagy, vihar, jégeső, szárazság).

b) A második csoportba tartoznak az embertől részben függő konfliktusok, amelyek bekövetkezésének időpontja emberi döntésektől, tevékenységtől függően változhat, de bekövetkezésük elkerülhetetlen. Idesorolhatók:

– a természetes elhasználódás konfliktusai, amelyek lehetnek anyagi jellegűek, amelyek az elhasználódás, az erkölcsi kopás, véletlen meghibásodás eredményeiként jelennek meg;

– a fizikai, kémiai rendszerek, folyamatok speciális konfliktusai, amelyek indokolatlan felmelegedés, indokolatlan

külső mechanikai ráhatás, adott vegyületek összetételének indokolatlan megváltozása;

– az élő szervezetek (emberek, állatok, növények) esetében tapasztalt, megelőzhető konfliktusok, amelyek 1. más élőlények (atkák, vírusok, baktériumok, élősdiek) által okozott beavatkozás hatására alakulhatnak ki; 2. az emberi gondatlanságból, a rendszerek kedvezőtlen, szabálytalan működése következtében alakulhatnak ki (pl. ismeretlen növény, étel fogyasztása, ismert vagy ismeretlen állatok tartásának eredménye).

c) A harmadik csoportba tartoznak az embertől függő konfliktusok, amelyek megelőzhetők, mivel azok minden esetben visszavezethetők:

- emberi hozzá nem értésre, tudatlanságra,
- az emberi gondatlanságra,
- az ember ellenőrzése alatt álló rendszereknél bekövetkező véletlen folyamatok időben történő fel nem ismerésére,
- tudatos mulasztásra vagy tudatos károkozásra.

Az embertől függő konfliktusok, illetve az általuk okozott károk jelentős része kezelhető, elkerülhető mechanikai vagy digitális műszerek segítségével. Megkülönböztethetők:

– műszaki jellegű konfliktusok (tűz, robbanás, vegyi szennyeződés, biológiai szennyeződés, zajártalom stb.);

– biológiai konfliktusok, vagyis a különböző megbetegedések, amelyek okozói különböző tényezők (vírusok, baktériumok, helytelen életkörülmények, drogok, stressz) lehetnek;

– gazdasági konfliktusok, amelyeknél külön kell vizsgálni:

- a kiváltó okot, okokat (nyersanyag-, energia-, munkaerő-, tőkehiány,

illetve elavult technológia, elhasznált géppark, túlterhelés eredménye lehet),

- kiterjedtségüket, ahol megkülönböztethetjük a szervezeti, települési, térségi, ágazati, országos, nemzetközi szinteket;
- társadalmi konfliktusok, ahol vizsgálni kell:

- a kiváltó indítékot, okokat, amelyek lehetnek: faji, etnikumi, vallási, világnézeti, politikai jellegűek,
- területi kiterjedtségüket, ahol célszerű megkülönböztetni a szervezetre, településre, térségre, országra, szomszédos államokra, kontinensre, az egész Földre kiterjedő konfliktusokat.

A konfliktusok hatására minden esetben az érintett rendszerekben instabilitás keletkezik. Annak mértéke a konfliktusok fajtájától, jellegétől, valamint a kiterjedésétől függően alakul. A biztonság színvonalának egyik legfontosabb eleme az adott rendszer stabilitásának alakulása. A stabilitás ugyanis a rendszerek működésének, viselkedésének egyik leglényegesebb vonása. Az adott rendszer viselkedésének valamely kedvezőtlen jele, illetve jelensége jelentősen befolyásolhatja a konfliktus fajtájának, mértékének típusát. Az embertől függetlenül megjelenő konfliktusok, az embertől részben függő és az embertől teljes mértékben függő konfliktusok következtében a rendszerek megszűnése, felbomlása, vagyis a katasztrófák bekövetkezése természetes folyamat.

2. A katasztrófák és megelőzésük eszközei

Katasztrófának nevezzük a rendszer vagy rendszerek azon állapotát, amikor bármely típusú rendszer – a kiváltó ok, okozatok eredménye következtében – felbomlik, melynek eredményeként az egyes

elemek, al- és részrendszerek részben vagy egészben megsemmisülnek, hogy ezt követően – a sérült vagy megmaradt elemek – hasonló, vagyis helyettesítő vagy fejlettebb – új rendszert hozzanak létre, vagy megsemmisítésre kerüljenek.

A katasztrófákat – eredetük típusától függetlenül –, ha bekövetkeznek, akkor a francia Passeraun és munkatársai kutatási eredményei alapján a kiterjedettségüknek megfelelően a következő kategóriákba soroljuk:

– relatív katasztrófák azok, amelyek bekövetkezése után rendelkezésre áll az azonnali beavatkozáshoz szükséges műszaki, gazdasági, humán erőforrások összessége. A károk hatásos helyi eszközökkel felhasználhatók;

– a közepes (mittel) katasztrófaéknál a helyi erők általában már nem elégségesek, hanem más területek, esetleg az egész ország erőinek beavatkozása válik szükségessé;

– az abszolút katasztrófák esetében a keletkezett károk, veszteségek olyan nagyok, hogy csak jelentős nemzetközi segítséggel háríthatók el, és a teljes helyreállítás így sem valószínű.

A konfliktusok és katasztrófák felismerése, megelőzése, megállítása, a károk mielőbbi felszámolása érdekében biztosítani és fenn kell tartani:

– elsődleges, elemi adatokon alapuló, integrált, naprakész, hiteles információs rendszert;

– normákra és normatívákra alapozott – meghatározott gyakorisággal karbantartott – elemző, ellenőrző és értékelő módszertani rendszert, amely a változások bekövetkezését nemcsak folyamatosan vagy esetenként elemzi és értékeli, hanem szükség szerint jelzéseket is ad;

– olyan tudatos biztonságpolitikai

rendszer kidolgozását, illetve annak folyamatos karbantartását kell biztosítani, amely nem csupán az értéköbbllet-termelést szolgálja, hanem az adott ország, térség, szervezet ökológiai, társadalmi egyensúlyának szem előtt tartásáról is gondoskodik.

A konfliktusok felismerése, megállítása, visszaszorítása, vagyis a katasztrófa megelőzése, megállítása és felszámolása érdekében kell a védelmi rendszereket megtervezni, létrehozni, fenntartani.

A VÉDELEM LÉNYEGE

A védelem tartalmát, lényegét a Magyar értelmező szótár alapján rögzíthetjük: „Az a cselekvés, tény, hogy valakit, valamit védenek.” Úgy tűnik, hogy napjainkban a fogalom megfogalmazása igaz, de hiányos, kevés, pontatlan.

Az alkalmazott rendszerelmélet törvényeit, valamint a konfliktusok jellegét, tartalmát megismerve a védelem fogalmát a következőkben rögzíthetjük: „A védelem: a rendszer(ek) normál fejlődését megzavaró, gátló, megszüntetésüket esetlegesen vagy ténylegesen részben vagy egészben megsemmisítést előidéző, különböző típusú konfliktusok, katasztrófák felismerése, megelőzése, megállítása, megszüntetése, majd a különböző jellegű, mértékű és minőségi károk felszámolása érdekében végzett különböző tevékenység összessége. A védelem jellegét, típusát, minőségi és mennyiségi mutatóinak mértékét az adott rendszer(ek), bizonytalanságának mennyiségi és minőségi mutatóinak értéke indukálja, illetve a mindenkor politikai, gazdasági potenciál határozza meg.”

A meghatározásból a következő megállapítások vonhatók le:

– a védelem, a rendszer(ek) fennmaradása érdekében végzett vélt célszerű, szükségszerű, különböző jellegű, típusú cselekvések összessége;

– a védelem az adott rendszer(ek) típusától függően különböző jellegű, tartalmú lehet (hogyan csak a legfontosabbakat említsem: munkavédelem, tűzvédelem, árvízvédelem, rendvédelem, honvédelem stb.);

– a védelem típusát, jellegét, minőségét és mértékét mindenkor törvények, szakmai, tulajdonosi, politikai vezetők döntései határozzák meg;

– a védelem mértékét, az arra ráfordítható költségek volumenét a vélt, valós gazdasági és politikai célok, érdekek határozzák meg.

Az adott területen, az adott időben, az adott rendszer(ek) esetében a felmerülő különböző típusú (anyagi eszközök, humán erőforrás stb.) ráfordítások költségeinek összességéből és az elérhető (vélt, indokolt, célszerű, szükséges, valós) eredmények egyensúlyából indokolt kiindulni. A tervezett, ténylegesen felmerülő védelmi költségeket többféle szemszögből elemezhetjük:

– a védelmi költségek szerkezete alapján;

– a védelmi költségek és a várható konfliktusok, katasztrófák következtében vélt, tervezhető, károk viszonylatában;

– az összes állóeszköz értékhányadának függvényében (e viszonyítást elsődlegesen a termelő-, szolgáltatótevékenységet folytató szervezetek esetében indokolt figyelembe venni);

– az összes költség hányadának függvényében (e viszonyítás figyelembevétele elsődlegesen a költségvetésből gazdálkodó szervezetek esetében indokolt);

– az összes árbevétel hányadának függ-

vényében (e viszonyítás elvégzése a gazdálkodó, nonprofit szervezetek esetében, de az állam szintjén is indokolt);

– az adott ágazat sajátosságainak függvényében (az ágazati sajátosságokból adódóan az egyes konfliktusok, katasztrófák bekövetkezésének valószínűsége, az esetlegesen bekövetkező károk minősége, mennyisége is jelentős különbségeket mutathat);

– az adott szervezet típusa, nagysága, elhelyezkedése függvényében.

Bármely területen a kockázat jellege és mértéke, és a lehetséges, meglévő biztosítás típusának, minőségi és mennyiségi paramétereinek összehasonlítása elengedhetetlen a védelmi stratégia kialakítása és megvalósítása során megjelenő költségek tervezésénél.

A védelmi tevékenység elemzési szempontjai

A védelmi tevékenység tervezése, végrehajtása során célszerű a probléma több oldalról való megközelítése. Így célszerű megvizsgálni:

– a védelmi tevékenység jellegét,

– a védelmi tevékenység típusát,

– a védelem szintjeit,

– a védelem végrehajtó szervezeteit.

a) A védelmi tevékenység jellegét, szakaszait már a definíción is magában foglalja, de napjaink szabályozási rendszere is alapjaiban – ha nem is ily részletezettséggel és pontossággal – ezt tartalmazza. Megkülönböztethetjük:

– a konfliktusok, katasztrófák megismerésére, feltárására vonatkozó tevékenységet;

– a konfliktusok, katasztrófák megállítására, megszüntetésére irányuló tevékenységet;

– a konfliktusok megszüntetésére, a

katasztrófák által okozott károk felszámolására irányuló tevékenységet.

b) A védelem típusainak többféle osztályozása lehetséges. Jelen anyagban a rendszerszemléleten felépülő, vagyis az alulról építkező, a megközelítő teljességre törekvő, valamint a komplexitásból származtatható szemléletmódot követjük.

– A védelem típusa, mértéke meghatározásának első lépése a kockázatelemzés.

– A második lépésként történik a lehetséges biztosítási elemek minőségi, mennyiségi mutatóinak feltárása, a biztosítás típusának kiválasztása, illetve várható költségeinek meghatározása. (Természetesen itt nemcsak a biztosító szervezetek tevékenységére kell gondolnunk, hanem figyelembe kell venni pl. a nemzetközi kapcsolatokból kialakítható elemeket is. Ilyennek tekinthetjük a NATO-val, Interpollal való szerződéseinket is.)

– A védelmi tevékenység szabályzó-rendszerét meghatározó dokumentumok, rendeletek, szabályzatok, normatívák, normák, utasítások.

– A védelmi tevékenység típusa szerint megkülönböztetünk fizikai, vegyi, biológiai, gazdasági, társadalmi jellegű védelmet.

– A védelmi tevékenység irányultsága is többféle lehet: területre, tárgyra, személyre, szervezetre, településre, térségre, országra, koalícióra stb.

– A védelmet biztosíthatjuk direkt és indirekt módon.

c) A védelmi tevékenység a különböző szinteken eltérő tartalommal, eltérő formában, eltérő mértékben és minőségben jelenik meg. Ennek következtében természetesen az eszközök, szabályozottság, költségigény is más és más. Elsődlegesen a következő szintek megkülönböztetése célszerű:

– Az egyének, családok szintjén az egészségvédelmet, a megélhetés védelmét, a vagyonvédelmet, a szociális háló biztosítását, a közbiztonságot kell szem előtt tartani, de a hitélet lehetőségét, az erkölcsi, etikai magatartásformák betartásának védelmét is biztosítani kell.

– A szervezetek szintjén a technológiai utasítások, az eszközök karbantartással kapcsolatos előírásai betartatását, a termeléssel, forgalmazással és gazdálkodással kapcsolatos tevékenységek védelmét célszerű biztosítani.

– Az önkormányzatok szintjén az intézmények működőképességét, a gazdálkodási feltételeket, a műszaki, szervezeti feltételeket kell biztosítani.

– Egy térség (kistérség, megye, régió) szintjén a természetvédelem, a közbiztonság és a jó társadalmi légkör fenntartásának védelméről, a természeti katasztrófák elleni védelemről indokolt gondoskodni.

– Országos szinten az ország szuverenitásának, területének, természeti kincseinek, adottságainak, hagyományainak, közbiztonságának, gazdaságának védelme jelenti az elsődleges feladatot.

d) A védelem szervezetei, amelyek tevékenysége felöleli a honvédelem, rendvédelem, katasztrófavédelem, környezetvédelem, jogbiztonság, egészségvédelem, gazdálkodás védelme tevékenységi köröket (a felsorolt feladatköröknek az egyes országok esetében, de egy ország történelmi fejlődése során eltérő tevékenységi körrel felruházott tagoltságú, nevű szervezetek felelnek meg):

– államigazgatási (országos hatáskörű) szervezetek, amelyeknek általában területi egységei, szervezetei, kirendeltségei működtetik az adott tevékenységi kört;

– közigazgatási szervezetek, amelyek a

települések működését biztosítják a mindenkor funkcionális és ágazati feladatok ellátásán keresztül;

– civil szerveződések, amelyek állami-lag engedélyezett tevékenységi körben végzik védelmi feladataikat, pl. polgárőrség, őrző-védő szervezetek;

– termelő-, szolgáltatószervezetek, amelyek a jogszabályokban rögzített területeken és módon egységesen, illetve magánkezdeményezésre sajátos, egyedi módon biztosítják működésük feltételrendszerének védelmét;

– a család védelme, bár sok esetben természetesen hagyományokra épülve, reklámok, média hatására alakul, mégis bizonyos jogszabályokban, előírt kötelezettségek következtében (pl. kötelező védőoltások stb.) számos területen szabályozott;

– a legelső szinten az egyén jelenik meg, akiknek védelmi kötelezettsége, tevékenysége részben szabályozott, részben hagyományokon, szokásokon, elképzeléseken, tanult ismereteken keresztül alakul ki.

MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK

A cikk alapján számos olyan gondolat vetődik fel az olvasóban, amely szokatlan gondolatokat, talán megértést, rácsodálkozást vagy éppen értetlenséget gerjeszt, pedig csupán azokat az ismereteket kívánom közreadni, melyek alapjaiban határozzák meg mindennapjainkat, a fejlődésünk ütemét. Ezért rögzítem a következőket.

Megállapítások

1. Mint ahogy Zalai Béla idézetében olvasható, minden rendszer, legyen az életelen, élő vagy éppen elgondolás, így pl.

a politikai rendszerek, rendszerként kezelendők.

2. A rendszerek törvényei megismerhetők, működésük, hatásuk konkrét esetekben is elemezhetők, s ezáltal a tényleges probléma megismerhetősége jelentősen megnövekszik.

3. Miután a rendszerek minden esetben csak külső környezetükben működnek, viszonylagos egyensúlyban, ezért a külső és belső egyensúlytalanságot előidéző konfliktusok hatására működésük korlátozott lehet, sőt katasztrófájuk bekövetkezhet.

4. A konfliktuselmélet felöleli azokat a különböző jelenségeket, amelyek az egyes rendszereket különböző mértékben, minőségben befolyásolják.

5. A konfliktuselmélet a káoszelmélet inverze.

6. A rendszerek optimális működése érdekében a konfliktusok, katasztrófák ellen kell a különböző mértékű, típusú védelmi rendszereket létrehozni, működtetni.

Javaslatok

1. Miután napjainkban egyetlen felsőoktatási intézményünkben sem oktatják az általános és alkalmazott rendszerelméletet önálló tantárgyként, egységes komplex ismeretanyagként – differenciált óraszámban –, ennek megfelelő mélységben, de a viszonylag egységes, tudományos, tudatos szemléletformálás érdekében célszerű lenne biztosítani.

2. Napjaink informatikai rendszerei tagoltak, nem naprakészek, nincs egységes kódszámrendszer osztályozásukra, így megbízhatatlanok, ezért az egységes térszemléletű, elemi adatokon felépülő, alulról építkező informatikai rendszer

mielőbbi létrehozása célszerű. Ennek elméleti alapját az információk bizonytalansági elven felépülő hierarchikus rendszere képezheti (IBHR).

3. A konfliktusok kezelése, a katasztrófák elkerülése érdekében a szabályo-

zási, jogalkotási, állam- és közigazgatási rendszerünk megkezdett korszerűsítésének mielőbbi, hatékony befejezése érdekében, az alkalmazott rendszerelmélet alapján célszerű a további tevékenységet folytatni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Budai Balázs Benjamin: *E-government, avagy kormányzati, önkormányzati kihívások az online demokrácia korában*. Budapest, 2002.

Csath Magdolna: *Globalizációs végjáték*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2008.

Halassy Béla: *Ember – információ – rendszer*. IDG, Budapest, 1996.

Kiss Miklós: *Új természetfilozófia*. II. kötet, magánkiadás, 1994.

Kovács Attila: *Az informatika lényege*. Arisztotelész Bt., Budapest, 2013.

Kovács Attila: *Alkalmazott rendszerelmélet és informatika*. Egyetemi jegyzet, NYME KTK, Sopron, 2003.

Kovács Attila: *A Főváros átfogó vezetését biztosító Egységes Információs Rendszerének megvalósíthatósági terve*. Főinform, Budapest, 1978.

Tóth Gy. László–Lentner Csaba–Zárug Péter Farkas: *Kik támadják Magyarországot és miért?* Kairosz Kiadó, Budapest, 2012.

Norbert Wiener: *Kibernetika*. KJK, Budapest, 1986.

Zalai Béla: *A rendszerek általános elmélete*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.

Nem ortodox piacgazdaság

Unconventional Market Economy

ÖSSZEFOGLALÁS

Az ortodox-unortodox vita eldöntése érdekében először tisztázni kell, mit is értünk pontosan gazdasági ortodoxián és annak tagadásán. A nem ortodox út választásából több állami beavatkozás következhet, de egyes részfunkciók állami kontrollja nem jelenti szükségképpen az érintett szektor teljes visszaállamosítását. Piac vagy állam? Ennél bővebb a választék. Hosszú távon stabil és fenntartható gazdasági-társadalmi rendszert nem kettő, hanem három koordinációtípusra kell alapozni; a piacon és államon kívül egy „harmadikra” is, amely önszabályozó, mint a piac, amelynek azonban nem az anyagi érdek a motivációja, hanem egy morális, kulturális értékrend, valamely ügy iránti szeretet.

SUMMARY

In order to come to an agreement in the conventional vs. unconventional dispute, first we need to accurately define what we consider unconventional economy man-

agement in relation to the conventional regime. Although the unconventional approach might result in a higher number of state interventions, assuming control over certain specific partial functions is far from the re-nationalization of a sector concerned. Market or state? The actual range of options is far wider. A stable economic and social system sustainable over the long term needs to rely on three rather than two kinds of coordination: in addition to the market and the state, the third pillar is enthusiasm for the case, which is just as self-regulated as the market, but motivated by moral and cultural values rather than material interest.

Az unortodox minősítés megosztó tartalmúvá vált a hazai közgazdasági, politikai közbeszédben, szakmai vitákban. A vitát élezte az, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek és az Európai Unió közismerten részrehajlóak a neoliberais (ortodox) irányzat javára, és ennek nyomatékot is adtak, adnak a tagországokkal szemben

JÁNOSY DÁNIEL közgazdász, az Állami Számvevőszék nyugalmazott számvevője és tudományos munkatársa; korábban tíz éven át az Országos Betétbiztosítási Alap ügyvezető igazgatója (janossyd@gmail.com).

alkalmazott politikájukban. Az IMF és a Világbank finanszírozási forrásaihoz való hozzájutásnak kimondva-kimondatlanul feltétele volt az ún. washingtoni konszenzus¹ neoliberális pontjainak követése, az Európai Unió pedig az általa kritizált unortodox gazdaságpolitikai eszközökre tekintettel késleltette Magyarország mentesítését a túlzottdeficit-eljárás alól.²

Vonatkozhat az unortodox minősítés az adott időszak fősodrától eltérő, azzal akár szembemenő gazdaságpolitikai koncepcióra³ vagy az alkalmazott eszköztárra. A továbbiakban az *eszköztár* összehasonlító elemzéséből indulunk ki, ám az írásban foglaltak egyúttal egy nem ortodox gazdaságpolitikai koncepciót is megala-
pozhatnak.

PROBLÉMÁK ÉS A KORREKCIÓ IRÁNYAI

Az ortodoxnak tekintett gazdaságpolitikai eszköztár jellemzői a következők:

– általános, normatív – nem egyes gazdasági szereplőkre, szektorokra szabott, ezért versenysemlegesnek vélelmezett – hatókör;

– pénzgyenérteken kifejezett menynyiségi makrogazdasági célokat szolgál;

– a célok jellemzően mennyiségi (pl. kamat, adó) eszközök révén realizálód-
nak.

Az ortodox eszközökön alapuló gazdaságpolitikai koordinációs keretben az aktivitás, kezdeményezés a piaci szereplőktől, mikroszintről jön; a makroszintű gazdaságirányításnak elvben csak az volna a feladata, hogy

– optimális keretet adjon a versengő mikroszintű aktivitás kibontakozásának;

– a piaci aktivitást minimális körben és mértékben állami szerepvállalással egészítse ki.⁴

Nehezíti az ortodox-unortodox vita „kisimulását” az a körülmény, hogy az utóbbi évtizedekben a piacgazdaság ortodox neoliberális felfogása vált mértékadó piacgazdasági felfogássá; így, ha kételyek merülnek fel az ortodox eszközök elv- és célszerűségében, azt sokan a piacgazdasági rendszer általános megkérdőjelezése-
ként értelmezik.

Melyek az ortodox piacgazdasági koordinációtípussal szembeni kétkedés főbb elemei?

– Megkérdőjelezhető e koordinációtípus *versenysemlegessége*, még ha be is tartanak a versenyszabályokat. A formálisan normatív eszköztár a valóságban szelektív, részrehajló a nagy piaci szereplők javára. Polarizáló hatása csak ismételt szelektív beavatkozással – kis- és középvállalkozásokat felkaroló akciókkal – tompítható.

– A versenyszektor polarizációja következtében elmosódik a makro- és mikro-szféra, a *szabályozó és szabályozott* szereplő közötti határ. A multinacionális cégóriások tőkeértéke meghaladja – a legnagyobbaké akár többszörösen is – a közepesen fejlett kisebb országok – mint Magyarország – éves össztermékét. Fokozza e funkciókeveredést kis- és középméretű országok esetében a szuverén eladósodás, illetve annak piaci finanszírozása, ami piaci szereplők beavatkozását teszi lehetővé eladósodott országok gazdaság- és társadalompolitikájába.

– Az ortodox piacgazdasági felfogás hitelességét gyengíti a *pénz* „kiszabadulása a palackból”. A pénzvilág az ortodox alapértelmezés szerinti érték mérő, közvetítő, megtakarítási funkcióján mesz-
sze túllépve önálló életre kelt, mára a reálgazdaság sokszorosát kitevő összegű spekulációs üzletággá duzzadt, amely már 1992-ben képes volt arra, hogy meg-

rendítse a brit valutát. Frissebb példa, hogy korábban minden gyanún felül álló üzleti szereplők az irányadó központi banki kamatlábat manipulálhatták, és ezzel – makroszintű funkciót kisajátítva – hatottak a reálszférára. A fő gond a természeténél fogva nullszaldós spekulatív pénzügyi üzletággal az, hogy nincs szigorúan elválasztva a reálgazdaságot kiszolgáló normál bankfunkcióktól, amelyekből kinőtt, és amelyekre hivatkozva – bankmentő csomagok formájában – képes rákényszeríteni kormányzatokat a nullszaldós spekulációk veszteségoldálanak a finanszírozására. Ez történt például az Egyesült Államokból 2007-ben kiinduló, majd az euroatlanti térségben gazdasági recessziót okozó pénzügyi válság nyomán.

– Mindezek mellett is a legsúlyosabb probléma az, hogy az ortodox alapvetően működő piacgazdaság közömbös a növekedés *minősége*, tartalmi összetétele, káros mellékhatásai iránt. A legalitás és a keresletmanipulálás tág liberális keretei között összemosódik a minőségi szükségletkielégítés és a felesleges, rosszabb esetben emberre, civilizációra, környezetre ártalmas üzleti tevékenység, miközben a piacgazdaságok célrendszere a jótékony és kártékony üzleti tevékenységet válogatás nélkül tartalmazó GDP-re van beállítva. A minőségi szempont szerint indokolatlan elemeket is tartalmazó GDP egyúttal hiányos: korrekciós törekvések és alternatív indikátorjavaslatok sokasága mutat rá arra, hogy a GDP sokféle szükségletet nem fed le, mert azok kívül esnek a piacgazdaság kompetenciáján.⁵

Az ortodox piaci modell iránt kételyt ébresztő torzulások, ismétlődő válságjelenségek jelzik, hogy sokra képes ugyan

a piac (a „láthatatlan kéz”), ám nem mindenható, ami a korrekció két fő irányát indokolja:

– A makroszintű gazdaságpolitika eszköztárában a normatív mennyiségi eszközökkel egyenrangúvá kell tenni a diszkrecionális, szelektív minőségi eszközöket. Idetartoznak például a mainál jóval tágabban értelmezett biológiai és mentális egészségvédelmi, természeti és kulturális örökségvédelmi programok, előírások, foglalkoztatási, szociális és regionális egyenlőségi követelmények, fenntarthatósági szempontok stb. Szelektív minőségi szempontokat közvetít a tagországok felé az Unió fejlesztésforrás-pályázati rendszere; hazai példa erre az Új Széchenyi Terv, illetve a hozzá kapcsolódó egészségipari, zöldgazdasági, közlekedésfejlesztési stb. célú pályázati rendszer.

– Szigorúan el kell határolni a profitvezérelt mikroszférát és a minőségi – például társadalmi, természeti környezeti, piaci versenytisztasági – szempontokat szuverén módon képviselő, kikényszerítő, kontrolláló makroszintű irányítást; nem szabad hagyni az utóbbi eltérítését sem a pénzüzletág, sem más befolyásos üzletágak részéről. Nehezhítheti kisebb országok nemzeti érdekvédelmét az, ha nagy befolyású üzleti körök szupranacionális, uniós intézmények támogatását is maguk mögé tudják állítani.

Az ortodox modellt és annak korrekcióját hasonlítja össze az *1. táblázat*.

A táblázat jobb alsó mezőjében kakukktójtás a harmadik szektor, amely a tanulmány egy későbbi fejezetének fő témája lesz. Előtte azonban lássuk a ma uralkodó *duális* – piac és/vagy állam – szemléletmódban rejlő korrekciós lehetőségeket.

1. táblázat: Az ortodox és nem ortodox modell összehasonlítása

| Ortodox piaci modell | → | Nem ortodox modell |
|--|---|--|
| Az aktivitás jellemzően alulról, mikroszintről jön; makroszinten csak szabályoznak. | | Aktivitás, kezdeményezés mozgatja fölülről (makroszintről) és az üzleti mikroszintről egyaránt. |
| A makroszintű gazdaságpolitikai eszköztár általános hatókörű és normatívan mennyiségi természetű (pl. adó, kamat). | | A makroszintű gazdaságpolitika nemcsak normatív mennyiségi, hanem diszkrecionális, szelektív, minőségi természetű is. |
| A gazdaságpolitika pénz közvetítésével, pénzben kifejezve valósul meg. | | A gazdaságpolitikai eszköztárban a pénztermészetűekkel egyenrangú szerepet kapnak a reáltermészetű eszközök. |
| A mikroszinten domináló természetes motiváció a profitszerzés egy tisztának vélelmezett versenyben. | | Kétpilléres mikroszféra: a profitvezérelt versenyszektor mellé felnő a társadalmi értékekre hangolt <i>harmadik</i> szektor. |

A PIACI VAGY ÁLLAMI KOORDINÁCIÓ ALTERNATÍVÁJA

A piaci koordinációval szemben jellemzően az állami (redisztributív) koordinációt szokták szembeállítani, mint alternatívát vagy szükséges kiegészítőt. Az állam feladata – az önfenntartáson túl – működési keret adása a társadalomnak és gazdaságnak (szabályozás), a különféle infrastrukturális, gazdasági, védelmi, társadalmi közfeladatokat megalapozó forrásallokáció, szociálpolitikai indíttatású jövedelem-újraelosztás, végül a gazdasági konjunktúra befolyásolása fiskális eszközökkel. A köz- és magánszféra közötti funkcióelhatárolás értelemszerűen az *allokációs* funkció szempontjából fontos kérdés; ezzel foglalkozunk a továbbiakban.

A közfeladatok állami koordinációja nem jelenti szükségképpen valamely közintézmény által történő feladatellátást. John Hills londoni professzor például három dimenziót különböztet meg az állami és a magánszféra szerepvállalásának elhatárolásához:⁶

– Feladatellátás: állami vagy magántulajdonú intézmény-e a szolgáltató?

– Finanszírozás: az állam fizet-e a szolgáltatásért (ideértve a magánszektor támogatását, adómentességét is), vagy a magánszféra?

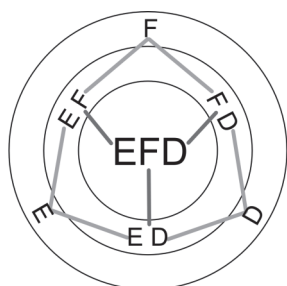
– Döntés: szabadon megválasztható-e a szolgáltató vagy a szolgáltatás tartalma, mértéke, vagy az állam dönt?

Hills abból indul ki, hogy az állam alokációs szerepvállalásának nagy része – jellemzően a jóléti funkció – átruházható a magánszférára, amit gyűjtőnéven privatizációnak szoktunk nevezni. A privatizáció azonban – tág értelemben – megvalósulhat úgy is, hogy az állam a fenti három funkció közül csak egyet-egyed enged át a magánszférának, vagy valamely funkciókombinációt, amely leginkább megfelel a szerepvállalás természetének (pl. egészségügy, oktatás, közösségi közlekedés). E szerint a logika szerint a privatizáció különféle – költségmegtérítő, kiszervező, piacélénkítő – irányzatai különböztethetők meg.

Az előbbieket szemléltetéséhez alkalmazzunk egy egyszerű ábrát, amely egy kör köré rajzolt két koncentrikus körgyűrű (lásd az 1. ábrát). A középponti kör felel meg a tiszta állami szektornak (E =

feladatellátás, F = finanszírozás és D = döntés, szabályozás), a belső körgyűrű a privatizáció első, a külső pedig a második fokozatának. A külső körgyűrűn kívüli terület felel meg a tiszta magánszektornak.

1. ábra: Az állami feladatellátás privatizációjának módozatai⁷



1. Induljunk el a belső körből először lefelé, azaz hagyjuk a finanszírozást a magánszférára, magánszemélyekre (ED). A közpénz-megtakarítási indíték kézenfekvő; van azonban ennek a *költségmegtérítésnek* is nevezhető privatizációs irányzatnak közgazdasági motivációja is: a felhasználói keresletre ésszerűsítő hatással lehet az ingyenesség megszüntetése. A költségmegtérítő „privatizáció” eredménye a díjfizető szolgáltatások, mint például a tandíj bevezetése az állami egyetemeken, vagy egy kisebb veszteséggel működtetett közösségi közlekedés. A „privatizáció” itt inkább csak idézőjelesen igaz, mert nem feltétlenül eredményez igazi piaci megmérettetést és piaci árat.

Következő utunk a belső körből jobbra fölfelé vezet: az állam fenntartja a szolgáltató és a szolgáltatás mértéke megválasztásának jogát, és továbbra is vállalja a finanszírozást, ám magánszolgáltatót alkalmaz (FD). Ez az ún. *kiszervezés*, amelynek fő motivációja az erőforrás-

hatékonyság magánszektorból remélt javulása. Példa a kiszervezésre a kiegészítő kórházi szolgáltatások (étkeztetés, mosás, takarítás stb.) magánszolgáltatókkal való elvégeztetése. A piaci hatás a közbeszerzés korrektségétől, komolyságától függ: jó esetben a versenyztetéssel szimulálható a piac, illetve a piaci ár.

Visszatérve a belső körbe, azaz a tiszta állami szektorba, elindulhatunk onnan balra fölfelé is. Az állam fenntart állami ellátóintézményt, finanszíroz is, de nyitva hagyja a fogyasztó döntését, hogy melyik – magán- vagy állami – intézménynél veszi igénybe a szolgáltatást (EF). Ez nevezhető *piacélnkítő* privatizációnak, amely praktikus módon például állami és magánintézményben egyaránt felhasználható utalvány formájában is finanszírozható. Ennek a privatizációs irányzatnak nyilvánvaló célja a kínálati minőség- és árverseny serkentése a fogyasztók érdekében.

2. Kilépvén a külső körgyűrűbe, az állam szerepe korlátozódhat kizárólag – a döntésre, szabályozásra (kötelező keresleti és/vagy kínálati peremfeltételek meghatározása, az ábra betűjelével: D). A privatizáció e „kétharmados” típusára példák a különféle magáncégek által nyújtott, ám kötelező biztosítások, vagy a lakosság vízellátásának feladata, amely utóbbi közüzemi tevékenységnek minősül, és szabályait, árát törvény, illetve kormányrendelet rögzíti, de az állam vagy az önkormányzat a működtetés gyakorlásának jogát koncessziós szerződésben meghatározott időre átengedi a magánszférának.

– Korlátozódhat az állam szerepe a szolgáltatás kínálat- vagy keresletoldali támogatására (F; az állam például adókedvezményt kínál a feladatellátásra vállalkozó magánvállalkozóknak). Ennek az

ugyancsak „kétharmados” mértékű privatizációnak indítéka lehet a teljes privatizáció felé való simább átmenet; kínálatöszönzés és a fogyasztók tehermentesítése.

– Végül, korlátozódhat az állami szerepvállalás a közönséges (közpénztámogatás nélküli) piaci részvételre. Ilyen minőségében az állam igazi piaci szereplővé válik, aminek lehet akár a fölös kapacitások hasznosítása, akár a piacserkentés is az indítéka (E; példa lehet erre a közfinanszírozás szűkítése folytán „felszabadult” kórházi ágyak piaci áron történő értékesítése). A „kétharmados” privatizáció mindhárom esetében az állami szerepvállalást erősen befolyásolja a piac.

3. Kiszállva a szolgáltatásnyújtásból, vagy megszüntetve a támogatást, illetve speciális szabályozást, a környezőről kívüli „tiszta” magánszektorba jutunk ki. A teljes privatizációra hazai példa a távközlés, ami látványos fejlesztéseket eredményezett. A piac liberalizálása a mobilszolgáltatások területén versenyhelyzetbe hozta a vezetékes távközlést és a mobilszolgáltatást egyaránt. A piaci verseny végül feleslegessé tette a vezetékes távközlési szolgáltatások díjának hatósági szabályozását is.

A hillsi logika alkalmazható azonban visszafelé is. Belátva az ortodox piacgazdasági modell előbbiekben kifejtett kudarcait, a verseny és versenyképesség elősegítése, a pénzzel kapcsolatos és egyéb rendellenességek megszüntetése, a fogyasztó- és környezetvédelem, a foglalkoztatás és esélyegyenlőség, továbbá a szociális igazságosság elősegítése és egyéb nemzetstratégiai szempontok egy tágan értelmezett „visszaállamosítást”, azaz az állami szerepvállalás egyik vagy másik formájának visszaállítását indokolhatják.

Az 1. ábra az állam aktivizálásának

szemléltetésére is alkalmas: visszaléphetünk a körbe, vagy beljebb léphetünk a körön belül – a szektorsajátosságoktól függően – a környezőről valamely pontján. A szelektív, részleges, egyes esetekben átmenetinek szánt „visszaállamosításra” példák: közművek önkormányzati visszavétele, csődbe ment magáncég önkormányzati „feltámasztása”, állami tulajdonszerzés bankpiaci szereplőben. Magyarországon különösen aktuális egy ilyen felülvizsgálat a privatizáció túlzásaira tekintettel; a rendszerváltás nyomán ugyanis mi különösen fogadókészek voltunk az akkoriiban virágzó piacgazdasági ortodoxiára.

Számos sikeres jóléti piacgazdaság jó példa az állami szerepvállalás pozitív visszacsatoló hatására, mindemellett óvakodni kell a túlzásoktól. A Wagner-törvény⁸ kauzalitása inkább fordítottan igaz korunkban: nem az állami szerepvállalás fokozásának köszönhető a fejlettség, hanem fordítva: a fejlett piacgazdaságok egy részében azért magas az állami szerepvállalás aránya, mert van rá fedezet. Magas szintre fejlődött ott a közösségi feladatellátás, ezzel összefüggésben pedig az állampolgári adófizető készség. A „visszaállamosítás” célszerűségi határát a szocialista tervgazdaságok önmagukba roskadó bukása meggyőzően bizonyította.

SÚLYPONTTELTOLODÁSOK A PIAC ÉS AZ ÁLLAM SZEREPÉNEK MEGÍTÉLÉSÉBEN⁹

A 18. század végén, a brit világbirodalom fénykorának kezdetén a világpiaci fölényből és korlátlan gyarmati erőforrásokból logikusan következett Adam Smith liberális alapvetése: az állam csak a piac működési keretét adja meg, de nyílt beavatkozása „természetellenes” és kártékony. Az önző egyéni üzleti cselekvéseket, az

áru, munkaerő és földtulajdon szabad mozgását a „láthatatlan kéz” a közjó szolgálatába állítja. A közgazdaság fősodra a továbbiakban – két évszázadon át – Smith nyomán haladt, az ő nézeteit egészítette ki, pontosította, gazdagította.

Kétségek, ellenvélemények konkurens feltörekvő nemzetgazdaságok közgazdaszai részéről, illetve válságok nyomán merültek föl. A 19. század első felében alkotó német közgazdász, Georg Friedrich List szerint például állami szinten szervezett gazdasági önvédelemre, védővámokra van szükség; a nemzeti érdek nem vezethető le az egyéni érdekek összegzéséből, kell az állami érdekképviselő. A 20. század első felének nagy gazdasági világválsága nyomán John Maynard Keynes fölvetette az állami keresletteremtés szükségességét.

A második világháború után domináns világhatalommá vált Egyesült Államok a nemzetközi szabad kereskedelem alapján szervezi újjá a világgazdaságot. A konkurens kommunista rendszer összeomlására elbizakodott reagálásként Francis Fukuyama az ideológiák által vezérelt történelem végét vizionálta a liberális demokrácia uralomra jutásával. A kor hangadó közgazdász, Milton Friedman szerint a központi bank feladata a pénzigény mérsékelt ütemű kielégítése; egyébként korlátozott legyen az állami beavatkozás. Liberalizáció, dereguláció és privatizáció volt a washingtoni konszenzus fő iránymutatása a nemzetközi pénzügyi szervezetek közvetítésével a feltörekvő országok számára. Hasonló neoliberais alapon működtek/működnek más szupranacionális szervezetek is, mint például a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) és az Európai Unió.

2007 után, az amerikai, angolszász jel-

zálogpiac összeomlása nyomán kirobbant euroatlanti pénzügyi válság időszerűvé tette a neoliberalizmus mint domináns gazdaságkoordinációs elv felülvizsgálatát. Az akut pénzügyi válságkezelés igénye fölülírtta a központi bankra, illetve államra vonatkozó önkorlátozó elveket. Az Európai Unióban például három év alatt közel 20 százalékponttal, 85%-ra nőtt az átlagos államadósság a GDP arányában.

Az elvi válságkezelés, kiútkeresés eredménye például Bruni és Zamagni – következő fejezetben részletesen ismertetett – civil gazdasági modellje, vagy a gazdaság egyoldalú haszonközpontúságát etikai elvekkel, eredményekkel ellensúlyozni kívánó keresztény közgazdasági irányzat.¹⁰

A HARMADIK SZEKTOR SZEREPE KULCSSZEREPE

Az önszabályozás elve alapján működő piacgazdaságot jó konjunkturális időszakban a szerzés- és bírvágy mozgatja, rossz időkben pedig ellentétes előjelű nyájreakciót okoz a veszteségtől való félelem, ami romboló gazdasági ciklusokhoz vezetne külső, állami beavatkozás hiányában. További államtól elvárt szerep ellensúlyozni, tompítani a piaci koordináció társadalmi torzításait (szociális piacgazdaság!), valamint a természeti környezetet romboló hatását; megvédeni egy kis ország gazdaságát, mint Magyarország, a külső érdekbekapcsolástól és a versenyképességben való lemaradástól.

Ezen elvárásoknak való megfelelés esélyét rontja a „minél kisebb, annál jobb” államfelfogás, de elvileg is megkérdőjelezhető elvárás a kettős – globális piaci és lokális politikai – versengésnek kitétt államtól az, hogy egymagában képes legyen helytállni a piacgazdasági kihívás-

sal szemben. Nem függetlenítheti magát ugyanis a piacgazdaságtól; áru-, munkaerő- és pénzüi költségeinek fedezetét – szétterítve, adó formájában – be kell hajtania a piacgazdasági adóalanyokon, amihez viszont bizonytalan kimenetelű demokratikus versenyben politikai legitímációt kell szereznie.

A piac által negligált vagy sértett szempontok képviselőtét tehát „alulról” is meg kell támasztani, ennek érdekében számítani kell a profittól különböző társadalmi, etikai értékek által vezérelt harmadik szektorra. A harmadiknak, civilnek vagy nonprofitnak nevezett szektor¹¹ a piaci- és állammal egyaránt szembeállítható tevékenységkoordinációs típus: nem fölülről koordinálják, mint az államot, a piaccal ellentétben viszont itt nyitott a szolgáltatás-ellentételezés módja, ideje, egyáltalán a megtörténte.¹² Ebből következően a civil szektor nincs rászorulva adó típusú bevételekre, illetve az adóki- vetésre feljogosító, politikai versenyben megszerezhető legitímációra.

A civil gazdaság két alapelve, kulcsfogalma a *kölcsönösség* és a *kapcsolati elv*.¹³

– Valamely ügy, embercsoport vagy személy iránti értékrendalapú elkötelezettség, bizalom, tisztelet, szeretet alapján az *ellentételezés* mértéke, mikéntje, ideje és iránya rá van bízva a kedvezményezett fél képességére, elhatározására; lényegében az ebben a koordinációtípuson belül érvényesülő kölcsönösségi elvre. Az ügylet nem szerződésfüggő, az adás nem a kapás eszköze, de nem is egyoldalú jótékony- ság. Az adás nem lekötelező, indítéka a megajándékozott személy/ügy képességének/sikerének és a vele való kapcsolatnak az elősegítése; a viszonzás pedig irányulhat akár harmadik félre is (tranzitivitás).

– A nonprofit szektor elnevezés, azaz a profitcél, illetve profitszétosztás tagadása szűk értelmezést ad a civil gazdaságnak. Tágabb és pozitív tartalmú meghatározása szerint a civil gazdaság javak és szolgáltatások nyújtásával társadalmi kapcsolatokat erősít, ún. kapcsolati javakat teremt.¹⁴

A civil szektor egyenrangúvá emelkedésével és ennek társadalmi elismerésével az eddigi ingatag egyensúlyú kétpólusú – piaci és állami – tevékenységkoordinációs rendszer stabilabb *hárompólusúvá* bővülne. Az említett három koordinációtípus közül történelmi mértékkel mérve nem régóta a piaci koordináció vált dominánssá, ami – nem vitatva a piacgazdaság nagyszerű teljesítményét – időről időre környezeti, gazdasági, társadalmi és politikai feszültségeket okoz. E problémák kezelése hagyományosan az állami koordinációra hárult, és jellemzően ma is az államra hárul. A kölcsönösség elvén működő civil szektor országfejlettségtől, tradícióktól függően eltérő mértékben helyettesítheti, támogathatja az államot a piac vadhajtásainak, hiányosságainak ellensúlyozásában, feltéve hogy függetlenedni tud az állami és piaci koordinációtól, nem fertőződik meg azok hibáival, mint a korrupció, ugyanakkor arányosan képes képviselni a civil világ szükségleteit, értékrendjét.¹⁵

A történelem során kialakult nagy gazdaságkoordinációs típusok, ezen belül a harmadik szektor vagy civil gazdaság gazdag irodalmából kettőt emelek ki. Az elsőt úttörő jellege miatt: Polányi Károly 1944-ben megjelent *A nagy átalakulás* című művének alap gondolata, hogy a gazdasági folyamatok csak a társadalmi folyamatok összefüggésében értelmezhetőek helyesen. Gazdaságtörténészként, társadalomfilozófusként és kultúrantro-

pológusként elemzi a 19. századot meghatározó nagy intézmények – nemzetközi hatalmi egysúlyi és pénzügyi rendszer, önszabályozó piac és liberális állam – megrendülését. Megállapítja – egyebek között –, hogy a piac ugyan évezredek társadalmi-gazdasági jelenség, de uralkodóvá – a hagyományos kölcsönösségen (reciprocitáson) és központi újraelosztáson (redisztribúción) felülkerekedve – csak a 19. században vált. Polányi bízott egy olyan, „piac utáni” korszak eljövételében, amelyben ismét a társadalom, az emberek közössége ellenőrzi a gazdaságot, azon belül a természeti és az emberi erőforrások felhasználását és elosztását.¹⁶

A másik művet, Luigino Bruni és Stefano Zamagni *Civil gazdaság* című – pár évvel megírása után magyarul 2013-ban megjelent – könyvét pedig újdonsága okán emelem ki. A könyvben kifejtett és a Polányi-féle tagolással nagyjából megegyező három nagy szabályozási elv mindegyikének megvan az alapfunkciója az emberiség fejlődésében: a piacé az erőforrás-hatékonyság, a központi újraelosztásé az egyenlőtlenséget mérséklő méltányosság, míg a civil gazdaságnak nevezett harmadik szektoré – az inkább anyagiakra utaló jólétnél tágabb értelmű – köz-jóllét („boldogság”) közvetlen elősegítése. Kérdés, hogy e három szabályozási elv egymás mellett, egymással versengve hatnak-e jövőnkre, vagy inkább egymásra hatva, egymást „fertőzve”; ha pedig az utóbbi valósul meg, akkor milyen irányú lesz ez a „fertőzés”? Az olasz szerzők pesszimizmust olvasnak ki Polányi műveiből („a piac a társadalom elsivatagosodása árán fejlődik”), szembeállítva ezzel egy ellentétes irányú „fertőzésben” való bizakodásukat abban, hogy a civil erények képesek felülkerekedni a gátlástalan önérdéken.

Bruni és Zamagni könyvének egyik erőssége a téma közgazdaság-tudományi tükröződésének történeti áttekintése. Bemutatják a civil gazdaság elméletének 18. századi itáliai gyökereit, ezen belül is különösen Genovesi gondolatait a gazdaságnak az ember társas hajlamán, kapcsolatainak alapuló boldogító hatásáról. Bemutatják továbbá a törést e civil felfogásban, amelyet az azóta domináns „redukcionista” angolszász közgazdasági irányzat idézett elő. Ennek lényege a határtalan utilitarizmus, valamint a közgazdaságtudománynak az „elszemélytelenített” gazdasági kapcsolatokra való korlátozása. Mindezek hatására egyrészt elszigetelődött egymástól a közgazdaság- és társadalomtudomány, másrészt rögződött az e tanulmányban korábban kritika tárgyává tett kétpólusú szemlélet:

- ami magánszféra, az jellemzően személytelen, önérdékű piaci;
- ami közösségi és szolidáris, az szükségképpen állami.

A civil gazdaságtan jelenkori *újjáéledését* egyrészt olyan – a felszínen piaci és állami kudarcként mutatkozó – mély gazdasági tendenciákkal magyarázzák az olasz szerzők, mint például a sokoldalú munka kiszorulása a gazdaságból. A munkatevékenység fix álláshoz kötésének kényszerképzete alapján nagy költségráfordítással fölösleges termékű és bizonytalan keresletű piacgazdasági foglalkoztatást erőltetnek, miközben valós társadalmi szükségletek maradnak kielégítetlenül. A civil gazdaságtant erősítette másrészt a redukcionista irányzatú közgazdaság-tudomány kritikája; nevezetesen a profitnál, erőforrás-hatékonyságnál tágabb racionalitásfelfogás és az önérdéknél tágabb hasznosságpreferencia igénye.

ÖSSZEFOGLALÁS, RENDSZEREZÉS,
SZEMLÉLTETÉS

A harmadik típusú, civil gazdasággal kiegészülve immár háromdimenzióssá bővült a gazdaság szabályozás típusainak koordináta-rendszere. A tanulmány előző fejezeteihez hasonlóan (ortodox eszköztár, piac-állam alternatíva), e záró, összefoglaló fejezet is *rendszerezéssel és szemléltetéssel* kíván gyakorlatban hasznosítható hozzáadott értéket adni a témához.

Először megkísérlem összegyűjteni a háromféle koordinációtípus (szabályozási elv) leírásának, jellemzésének lehetséges szempontjait. Ezt követően – az áttekinthetőség érdekében önkorlátozó selektivitással – a felsoroltak közül kiválasztott néhány szempont szerint ábrázolom is a koordinációtípusokat. Alkalmas képi ábrázolással rá lehet világítani ugyanis az egyes koordinációtípusok közötti szembenállásokra, illetve hasonlóságokra.

Az intellektuális élményen túl gyakorlatias hozadékot is remélek a rendszerezéstől, illetve szemléltetéstől. Nevezetesen annak tudatosítását, hogy „mélységes mély a múltnak kútja”, amelyből tanulságokat, tapasztalatokat meríthetünk annak érdekében, hogy helyreigazítsuk jelenkorunk szemellenzős egyoldalúságait, pótoljuk érték-, cél- és eszközrendszerünk hiányosságait.

A három koordinációtípus meghatározó, megkülönböztető ismérve az általuk szabályozott tevékenységek, tranzakciók *ellentételezési* alapelve: közvetlenül és piaci egyenértéken, vagy kormányzati (állami) újraelosztással, vagy a civil kölcsönösség alapján. Mielőtt a többi szempontra továbblépnénk, célszerű emlékeztetni az állam funkcionális kétarcúságára: egyrészt társadalompolitikai indíttatású

újraelosztás, másrészt közfeladat-ellátás és ez utóbbi célból források allokálása. Az alábbi szempontok esetében váltakozva domináns az állam újraelosztó (redisztributív), illetve allokáló funkciója:

– Mindhárom koordinációtípus a közjót (a GDP-ben foglalt jólétnél tágabb értelmű köz-jóllétet) szolgálja, de másképp: a piac elsődlegesen *haszonzelvű*, és csak közvetetten szolgálja a közjót, míg a másik két – nem haszonzelvű – típus hivatása *közvetlenül* szolgálja a közjót.

– A következő szempont az, hogy mit tekintenek az egyes koordinációtípusok legfőbb érdemének, mi van „zászlójukra írva”. Ha egyet, a legfontosabbat kell kiválasztani, akkor a piac hívószava az erőforrás-hatékonyság, az állami újraelosztásé a méltányosság, a civil gazdaságé pedig a kapcsolatteremtés.

– A piac hagyományos *szimbóluma* a közjót szolgáló „láthatatlan kéz”.¹⁷ Újabban szoktak az államra, közszférára mint a „látható kézre” hivatkozni, tekintettel annak nyilvánossági követelményére. Ebben az összefüggésben a civil szférára talán az „érintő kéz” szimbólika illene a legjobban.

– Az állam, illetve közszféra nyilvánossági követelménye abból fakad, hogy nem „önjáró”, nem önszabályozó koordinációtípus; a tanulmányban korábban említett okból és módon kiegészítő politikai koordinációt igényel. A másik két koordinációtípus lényegében önszabályozónak tekinthető.

– A következő megkülönböztető ismérv a *motiváció*, amely esetében a piaci és állami koordináció mutat hasonlóságot: mindkettőt az érdek mozgatja; igaz, abban különböznek, hogy a piac esetében egyéni érdek, a közszférában viszont közérdek (egyének csoportjának össze-

vont érdeke) a motiváció. Ezekből különbözik a civil szféra, ahol jellemzően valamely érték, személyes kötődés, kapcsolat a motiváció.

– A motivációval függ össze a teljesítés *biztosítóka*: ahol az érdek a fő motiváció, ott ez valamilyen jogalap (szerződés, illetve jogszabály), szemben a civil szférával, ahol a teljesítés a kölcsönösségbe vetett bizalmon, ügyszereteten alapul.

– A motivációval összefüggő további különbség az, hogy míg a piacnál, közszféránál a sikeres érdekérvényesítésnek, megelégedettségnek nem feltétele mások (a másik szerződő fél vagy a saját politikai érdekcsoportomon kívüliek) sikere, addig a civil gazdaság jellemzően „nyer-nyer” ügyletekre törekszik.

– Munkavállalói oldalról a piacgazdaságra a pénzügyi ösztönzők jellemzőek, a közszférában elvárás a közszolgálati elhivatottság is, míg a civil gazdaságra a meggyőződés, illetve az üggyel való azonosulás jellemző.

– A piac jellemző „*terméke*” az áru, illetve piaci szolgáltatás, az államé a közjavak, míg a civil gazdaság specialitása a tanulmányban korábban említett és a jegyzetekben körülírt kapcsolati javak.

– Amartya Sen a fejlődés lényegét a különféle *szabadságfajták* bővülésében látja.¹⁸ Eszerint a piac értelemszerűen a gazdasági szabadság kiteljesítésében erős, egy demokratikus ország a politikai képviselet szabad megválasztására ad lehetőséget, míg a civil szféra az előbbi két szabadságfajtán kívüli, sokszínű cselekvési szabadságnak ad teret.

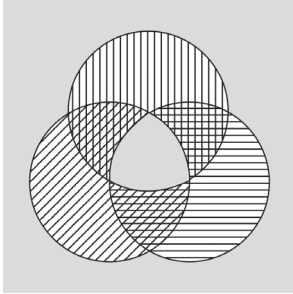
– Sokat beszélnek, cikkeznek a piaci *kockázatokról*. Kevésbé köztudott az, hogy a piaci koordináció gyakorlatának és elméletének fontos indítéka épp a kockázat – nevezetesen a gazdasági kapcsola-

tok személyes jellegében rejlő kockázat – mérséklése volt.¹⁹ A civil gazdaság kockázati tényezője ugyanis a személyes kapcsolatok „törékenysége”, ami korlátozza a mérhetőséget, tervezhetőséget. Az állami koordináció tehertétele értelemszerűen a politikai kockázat, ami persze a másik két koordinációtípusra is kihathat.

– Végül, figyelemre méltó egyensúlytalanság van a három koordinációtípus *közgazdasági, elemzői* megítélésében: részrehajlás uralkodik a piacgazdaság javára. Magát a közgazdaság szót hallva – így röviden, kiegészítő jelző nélkül – a többség a politikamentességének és személytelenségének köszönhetően homogén, jól mérhető, elegánsan modellezhető piaci gazdaságtanra asszociál. A köz- és civil szféra ezekkel – az elemzés, publikálás számára kedvező – tulajdonságokkal kevésbé jellemezhető gazdaságtanára valamiféle maradványidentitás jellemző.²⁰

A 2. ábra szemlélteti a három koordinációtípus fontosabb jellemzőit. A két-pólusú (állami és magánszférát megkülönböztető) Hills-féle rendszerezéssel szemben teljesebb, távlatosabb, célravezetőbb a nonprofit-nonbudget civil koordinációval kiegészített hárompólusú rendszerezés. A háromféle koordinációtípust három – egymást részben átfedő – kör jelzi az ábrán. A felső kör jelzi a központi és helyi kormányzatot (a rövidség kedvéért: állam), amelynek két fő funkciója a méltányosságalapú újraelosztás és a közfunkciókra fedezetallokálás. A bal alsó kör a piac jellemzőit foglalja magában; a piacét, amelynek „történelmi hivatása” az erőforrás-hatékonyság, technikai innováció. Végül, a jobb alsó kör a civil szférát tartalmazza, amelynek fő jellemzője – a korábban már említett definíció szerint – az, hogy tevékenysége során társadalmi

2. ábra: A három tevékenységkoordinációs típus jellemzőinek szemléltetése



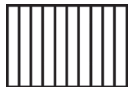
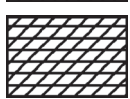
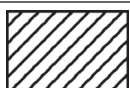
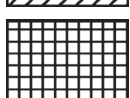
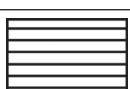
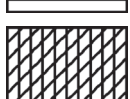
A körök tartalma (a háromféle koordinációtípus):

Felső: méltányosságból újraelosztó és közfunkciókra allokáló állam

Bal alsó: erőforrás-hatékonyságra törekvő piaci, üzleti koordináció

Jobb alsó: kapcsolatteremtő civil szféra

A mintázattípusok tartalma (az egyes koordinációfajták egyedi és közös jellemzői):

| | | |
|---|--|--|
|   | vertikális (fölről koordinált) és → ↓ horizontális (alulról koordinált) és | politikai koordináció legitimálja ↓ önjáró, önszabályozó |
|   | haszonelvű áru- és szolgáltatáskínálat → ↓ nem haszonelvű szolgálat, amelynél | egyenértékű, közvetlen ellentételezéssel ↓ közvetett ellentételezés (költségvetés) vagy feltételezett kölcsönösség |
|   | érték, személyes kötődés, kapcsolat által motivált és → ↓ érdek (magán- vagy közérdek) által motivált és | a teljesítés a kölcsönösségbe vetett bizal- mon, egyszerűen alapul ↓ a teljesítésben valamilyen jogalap (szerződés vagy jogszabály) irányadó |

szempontokat képvisel, kapcsolatokat terem, erősít.

Az ábrán minden mintázattípus mögött az egyes koordinációfajtára vagy -fajtákra jellemző két-két tulajdonság van. Az előbbiekből nyilvánvaló, hogy a koordinációtípusok jellemzése korántsem korlátozódik az ábrán feltüntetett tulajdonságokra; az önkorlátozást az ábra áttekinthetősége és érdekes összefüggések szemléltethetősége indokolja. Érdekes megfigyelni például, hogy az

ábrán szemközt elhelyezkedő mintázattípusok *ellentétes* tulajdonságokat jelképeznek. Megfigyelhető továbbá, hogy az egyes koordinációfajtáknak vannak *egyedi*, csak rájuk vonatkozó sajátosságai: a függőlegesen vonalazott mező jelzi például az újraelosztó, közfunkciókra allokáló állami koordináció egyedi sajátosságait, nevezetesen a vertikális és kiegészítő politikai koordinációra támaszkodást. A piaci sajátosságokat a ferdén, a civil sajátosságokat pedig a víz-

szintesen vonalazott mező jelzi. Az egyes koordinációfajtáknak vannak ugyanakkor a másik két koordinációtípussal közös jellemzőik: például az állami és piaci koordináció közös tulajdonságait – érdekmotiváltság és irányadó jogalap – a függőleges és ferde vonalakkal rácsolt mező jelzi. (Az érdekmotiváltság – az előbbieken említett értelemben – eltérő a piactól és a közszféránál, ebből következően eltérő a jogalap típusa is: a piactól ez jellemzően a szerződés, a közszféránál pedig a jogszabály irányadó.)

A harmadik, civil koordináció specifikuma az, hogy nem érdek-, hanem érdekmotivált, és működése jellemzően nem jogi eszközökön, hanem bizalmon, ügryhöz kötődésen alapul. A piaci koordinációval közös jellemzője, hogy alulról szerveződő és önszabályozó. Az állami koordinációval közös jellemzője, hogy nem haszonelvű szolgálat, továbbá az, hogy nem jellemző rá a közvetlen, egyenértékű ellentételezés, mert egy sajátos elv – a tanulmányban korábban már értelmezett – kölcsönösség alapján működik.²¹

JEGYZETEK

¹ John Williamson angol közgazdász tíz pontban foglalta össze alapvetően neoliberais – liberalizációs, deregulációs, privatizációs stb. – reformjavaslatát a válság sújtotta fejlődő, feltörekvő országok számára, amelyet azután a washingtoni székhelyű Nemzetközi Valutaalap és Világbank alkalmazott is, erősen vitatott eredménnyel.

² Bővebben lehet tájékozódni erről Lentner Csaba legújabb könyvéből. Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.

³ Nem ortodox gazdaságpolitikai koncepcióra hallottunk példát az 50. Közgazdász Vándorgyűlés nyitóelőadásában, amelyben Pálinkás József, az MTA elnöke a véges globális rendszerben nem

növekvő (stacionáris) gazdasági modellre történő fokozatos átállás szükségességéről beszélt.

⁴ Az ún. Lincoln-kritérium szerint az állam „azt tegye meg az emberek számára, amit meg kell tennie, de amit ők maguk egyéni erőfeszítéseik révén egyáltalán nem vagy nem olyan jól tudnak megtenni”.

⁵ 2008 februárjában Nicolas Sarkozy, a Francia Köztársaság elnöke felkért három nemzetközileg elismert professzort (Joseph Stiglitz, Amartya Sen és Jean-Paul Fitoussi), hogy hozzanak létre egy nemzetközi munkabizottságot, és tegyenek javaslatot a jelenlegi statisztikai módszereket meghaladó új értékelési rendszerre, az általánosan használt GDP típusú mutatóknál alkalmasabb társadalmi, gazdasági fejlődési mutatóra. A 2009-ben közzétett jelentés 205 pontban tárgyalja a problémát, továbbá ajánlásokat tesz. Joseph Stiglitz–Amartya Sen–Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Comission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009. A jelentés ismertetése megtalálható például az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének 2011. decemberi tanulmányában. Báger Gusztáv–Jánosy Dániel–Hegedűs Ágnes: *A hagyományos nemzeti számlarendszer és az alternatív értékelési módszerek, indikátorrendszerek*. Tanulmány, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, 2011.

⁶ A további elemzés John Hillsnek, a London School of Economics professzorának a 2003-ban a Pénzügyminisztériumban kifejtett módszerét fejleszti tovább. Megjelent John Hills: *Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. Alapelvek és közgazdasági elemzés*. PM Kutatási Füzetek 8., 2004.

⁷ Az ábrának és kiegészítő magyarázatainak forrása (hasonlóan a tanulmány zárófejezetének ábrájához) Pulay Gyula szerkesztésében és kutatásvezetésével: *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*. Tanulmány, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, 2009. szeptember.

⁸ A Wagner-törvény szerint, ha egy országban az állami kiadások nőnek, akkor a jövedelem is növekszik.

⁹ Ennek a fejezetnek is Lentner Csaba előbbieken hivatkozott könyve a fő forrása. Lentner, i. m.

¹⁰ A keresztény közgazdasági irányzatot pápai enciklikák alapozzák meg: *Evangelii gaudium* (Ferenc pápa), *Caritas in veritate* (XVI. Benedek), *Laborem exercens* (II. János Pál).

- ¹¹ A piac-állam kétpólusú rendszerben jellemző maradványidentitás körülményei között a harmadik szektor elnevezése attól függ, hogy melyik pólustól kívánják elsősorban megkülönböztetni: nonprofit szektor név használatos ott – jellemzően Amerikában –, ahol a piactól, NGO (nem kormányzati intézmény) név használatos akkor, ha az államtól különböztetik meg. A tanulmány a semleges harmadik vagy civil szektor elnevezést alkalmazza.
- ¹² A nem üzleti alapú pénzadomány, mecenatúra például a piaci tevékenység útján megszerzett pénz felhasználása során szakítja meg a piaci koordináció láncolatát, tehát az egyenértékű, közvetlen ellenszolgáltatás igényét.
- ¹³ A kölcsönösség és kapcsolati elv értelmezésének Luigino Bruni és Stefano Zamagni 2007-ben (magyarul 2013-ban) megjelent tanulmánykötete a forrása. Luigino Bruni–Stefano Zamagni: *Civil gazdaság. Hatékonyság, méltányosság és közjó-lét*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.
- ¹⁴ A kapcsolati javak – mint például a barátság, bizalom – tulajdonságai: személyfüggőek, identitásuk van; csak kölcsönösen élvezhetőek; a kapcsolat egyedi és „öncél”, nem pedig eszköz valamely más cél eléréséhez, ugyanakkor más típusú interakció mellékterméke lehet; nem áru, nincs ára, az individuális érdektől különböző belső motiváció van mögötte; mindezek miatt a hagyományos közgazdaság nehezen tudja kezelni.
- ¹⁵ A civil gazdaság tényerésének előfeltétele Bruni és Zamagni előbbiekben hivatkozott tanulmánykötete szerint egy kettős – állammal és piaccal szembeni – szubszidiaritási elv betartása volna: se újraelosztás, se szerződés ne működjék ott, ahol a kölcsönösség működőképes.
- ¹⁶ Lásd Polányi Károly: *A nagy átalakulás*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. Polányi művének ismertetése során felhasználtam Csáki György ismertetőjét is. Csáki György: *Egy főmű hazatért. Recenzió Polányi Károly: A nagy átalakulás c. könyvéről*. Múltunk, 2005/1. <http://epa.oszk.hu/00900/00995/00001/pdf/csakigy.pdf>
- ¹⁷ Adam Smith: *The Wealth of Nations*. Penguin Books, London, 1986.
- ¹⁸ A megállapítás forrása Amartya Sen: *A fejlődés mint szabadság. 1996–97. évi előadások*. Világbank, 1997.
- ¹⁹ Lásd Bruni és Zamagni hivatkozott tanulmánykötetét, azon belül Wicksteed non-tuizmusáról szóló részt. Bruni–Zamagni, i. m.
- ²⁰ A piaci gazdaságtan iránti közgazdász-részrehajlás érdekes indítékára világít rá Pete Péter cikke a *Közgazdasági Szemle* 2001. októberi számában: „Még az etatista hajlamú közgazdász számára is a piac, a társadalom tagjainak önkéntes, decentralizált együttműködése eredményeként létrejövő szükségletkielégítési mechanizmus szolgál alapesetként, s az állami szféra akkor jut szerephez, ha az előbbi kudarcot vall. Ennek a beépített előítéletnek világnézeti alapjai éppúgy lehetnek, mint praktikus, kényelmi megfontolásai. [...] Az ugyanis, hogy a piac (akár hiszünk azokban az erényekben, amelyeket az elmélet neki tulajdonít, akár nem) egy automatizmus. Ha valamit a piaci mechanizmus hatókörében hagyunk, azzal nincs további teendő, lesz valamilyen mechanizmus, amely a szükségletkielégítés mértékét, módját, a termék létrehozását, elosztását, finanszírozását elintézi. Ha viszont valamely problémát kivesszünk a decentralizált mechanizmusok köréből, akkor e meglehetősen bonyolult feladatokat valakiknek, feltehetően egy állami intézménynek mind külön meg kell oldania.”
- ²¹ Az összehasonlító elemzés kivonatosa megjelent Jánosy Dániel: *Az állam kiegyensúlyozó szerepe a globális piacon*. Magyar Nemzet, 2013. szeptember 25.

Rózsás Tamás

Sokkhullámok: a világ átalakulásának előterében

Shock Waves: in the Foreground of Global Transformation

ÖSSZEFOGLALÁS

A legutóbbi pénzügyi válsággal a világ egy olyan mélyebb átalakulási folyamat első fázisába lépett, amely a következő években nagy hatással lesz mindennapjainkra. A következő oldalakon ezekbe a változásokba igyekszünk betekintést nyújtani. Az elemzést a változási folyamat értelmezésének különböző lehetséges szintjeivel kezdjük. Véleményünk szerint sem az egybeeső üzleti ciklusokra, sem az új világrendre vonatkozó eszkatologikus várakozásokra épülő érvelések nem adnak megfelelő magyarázatot a változási folyamatokra. Bár a változások valóban mélyek és összetettek, nincs okunk azt hinni, hogy mai társadalmi és gazdasági intézményrendszerünk összeomlik, és egy teljesen új rendszer lépne a helyébe. A változások alapja ehelyett inkább az

egybeeső technikai, társadalmi, demográfiai és geopolitikai változások összetett kölcsönhatása lehet. Ennek megfelelően válaszstratégiánk nem alapozhat az üzleti ciklusok hullámvölgyeinek kiváráására sem, és egy összeomlás utáni spontán megújulásra sem, hanem csak a további nyitáson, integráción és a változásokra való felkészülésen alapuló, környezetünkkel való intenzívebb interakcióra.

SUMMARY

With the recent financial crisis, the world entered the first phase of a more fundamental transformation process, which will affect our daily life in the years to come. The book discusses these changes in more detail. The analysis starts with an overview of the various possible levels of interpretation. Looking at the likely ex-

RÓZSÁS TAMÁS, a Magyar Nemzeti Bank gazdaságstratégiai tervezési elemzője (rozsast@mnb.hu). A tanulmány a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

planations, it is argued that neither the coincidence of business cycles, nor the eschatological expectations for a new world order are suitable to describe the process. While the changes ahead of us are profound and complex indeed, there is no reason to believe that our system of social and economic institutions will collapse and be replaced with a fundamentally different system. A more apposite explanation would be based on the complex interaction between coinciding technological, social, demographic and geopolitical changes. Consequently, the response strategy should neither be waiting for business cycles to simply pass nor giving up and waiting for a collapse and spontaneous renewal. Instead we should engage in a more intense interaction with our environment by further opening, integration and the anticipation of changes.

Gazdasági elemzők és döntéshozók világ-szerte azt latolgatják, túl vagyunk-e már a válság nehezen, vagy nagyobb az esélye egy újabb visszaesésnek? A kérdés valóban fontos, a lényeg azonban nem ez. A néhány éve kibontakozott gazdasági válsággal a világ egy mélyebb átalakulási folyamat első fázisába érkezett, amely hosszú időre meghatározza mindennapjainkat.

SOKKOK ÉS MÉRFÖLDKÖVEK

A szinte már világgazdasági katasztrófa-ként megélt pénzügyi válság és az azt követő gazdasági visszaesés ma az elemzők és döntéshozók minden figyelmét leköti. Hajlamosak vagyunk elfelejteni emiatt, hogy a Szovjetunió összeomlása csupán két évtizede volt. Ezt figyelembe véve, az utóbbi évek nagyobb eseményei a következők voltak:

- Öbölháború (vagy első öbölháború, 1990–1991);
- A Szovjetunió összeomlása (1991);
- Maastrichti szerződés (1992);
- Euró bevezetése számlapénzként (1999. január 1.);
- Egyesült Államok elleni terrortámadások (2001. szeptember 11.);
- Euróérmék és -bankjegyek kibocsátása (2002. január 1.);
- Iraki háború (vagy második öbölháború, 2003–2011);
- Bioenergia-lufi (2007–2008);
- Pénzügyi válság (2007–2009).

A válogatás bizonyos mértékig önkényes, a felsorolt események ugyanakkor mind mélyebben zajló változásokra utalnak. Elhaladtunk az elmúlt húsz évben néhány olyan mérőföldkő mellett is, amelyek önmagukban a kapott figyelemnél valójában lényegesen kevésbé fontosak, ugyanakkor valóban lényeges mélyebb folyamatokra irányították rá a figyelmet. Ezek közül néhány érdekesség a következő:

- Kína, Japánt megelőzve, 2002-ben az Egyesült Államok után a világ második legnagyobb gazdasága lett. Kína GDP-je ekkor az Egyesült Államokénak 34,9%-a volt, amely 2010-ben már az akkori amerikai GDP 69,8%-ára növekedett.¹

- Kína megelőzte Japánt, és ezzel a világon a második lett a szélessávú internet-hozzáférések számában is.²

- A mobiltelefon-előfizetések számát tekintve Kína nem csupán világelső 747 millió előfizetéssel (2009-ben), de az országban több mint két és félszer annyi előfizetés van, mint az Egyesült Államokban (2009-ben 286 millió előfizetés). A második helyen az előfizetések számában 670 millió előfizetéssel (2010) India áll.³

- Kína világelső az autóeladásokban is.

2010-ben Kínában 17,2 millió autót adtak el, szemben az amerikai 11,5 millióval.⁴

– A patinás brit Jaguar és Land Rover márkákat az indiai Tata Industries vásárolta meg 2008-ban, a svéd Volvo pedig 2010-től van a kínai Geely tulajdonában. 2012 nyarán pedig a szintén svéd Saab autógyár is egy kínai–japán konzorcium tulajdonába került, az új tulajdonosok tervei szerint a Saab a jövőben elektromos autókat gyárt majd.⁵

– A koreai Samsung 2012 elején átvette a vezetést az eladott mobiltelefonok számában a finn Nokiatól, amely az első helyet még 1998-ban az amerikai Motorola-tól vette át.⁶

– Európában 1999. január 1-jével számlapénzként, 2002. január 1-jével pedig érmeként is megjelenik az euró.

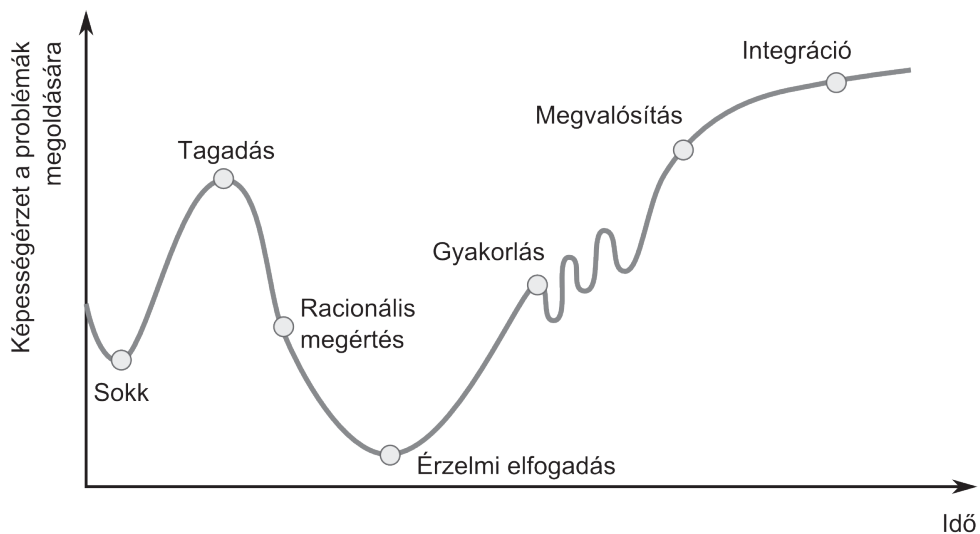
Az euró bevezetése csak látszólag nem illik a sorba, az ugyanis ugyanúgy egy hosszabb és fontosabb folyamat egy jól

látható állomása, indikátora volt, mint a többi felsorolt esemény.

A VÁLTOZÁSOK SZINTJEI

A felszíni és a mélyebb változások viszonyát könnyebb áttekinteni, ha megpróbáljuk azokat a változási folyamat dinamikáját leírni, az 1. ábrán bemutatott változásgörbén elhelyezni. Ha a változást a jelenleg zajló gazdasági válság szintjén értelmezzük, akkor soknak az amerikai jelzálogpiac összeomlását tekinthetjük. Az amerikai kormányzati beavatkozás módja arra utal, hogy a kormányzat és a pénzügyi rendszer szereplői eleinte ragaszkodtak ahhoz a meggyőződésükhöz, hogy a probléma gyors beavatkozással kezelhető és lokalizálható, de gyorsan kiderült, hogy az adósságválság sokkal általánosabb csupán az amerikai jelzálogpiac válságánál. Ebben a folyamatban

1. ábra: A változások dinamikáját bemutató változásgörbe



Forrás: Saját szerkesztés Oliver Recklies: Managing Change – Definition and Phases in Change Processes. Recklies Management Project GmbH, 2001 alapján.

ma körülbelül az érzelmi elfogadás és a gyakorlás vagy kísérletezés fázisainál tartunk, hiszen mára nagyrészt mindenütt szembenéztek a válsággal, de megoldások még nincsenek. A bemutatott változás-görbe egyébként optimista abban az értelemben, hogy nem szerepel rajta negatív forgatókönyv, vagyis a pozitív végkifejlet eszerint csak idő kérdése. Rossz hír, hogy ez az egyszerűség kedvéért leahagyott negatív forgatókönyv elméletileg minden változásnál létezik, és amíg nincsenek hatásos megoldások a mai válság kezelésére, addig nem lehetünk biztosak benne, hogy a végkifejlet kizárólag pozitív lehet.

Lehetséges azonban a világban ma zajló változásokat egy másik lépték szerint, egy mélyebb szinten szemlélni. Eszerint a sokkot az 1950-es évek közepétől az 1960-as évek végéig tartó időszakra tehetjük, amikor a nyugati hatalmak úgy érzékelték, hogy a létüket fenyegető kommunista terjeszkedést nem tudják megállítani.⁷ A tagadás időszaka ezt követően a hetvenes évek közepéig tartott, amikor a vietnami háború lezárását és az 1973-as olajválság kirobbanását követően a nyugati hatalmak szembesültek azzal, hogy katonai beavatkozásokkal nem tudják a kommunista terjeszkedést visszaszorítani. Ezt az időszakot jellemezték a két tábor között már az 1950-es évek elejétől zajló kisebb-nagyobb háborúk és fegyveres konfliktusok. A vietnami háború ezek közül azért emelkedik ki, mert az Egyesült Államok ott szenvedte legjelentősebb veszteségeit, és szemben a koreai háborúval, Nyugat-Vietnam teljes területén elvesztette befolyását. A fontosabb sokk azonban az 1973-as olajárrobbanás volt, mivel a Nyugat ekkor szembesült azzal, hogy a közel-keleti szovjet terjeszkedést sem tudja Izrael megerősítésével kellő

képpen ellensúlyozni, mert azzal a szovjetekkel egy táborba sodorja az olajexportáló arab országokat.

A racionális megértés fázisa már Nixon 1972-es moszkvai látogatásával elkezdődött, a mélypont pedig körülbelül Carter elnökségének éveire tehető. Tulajdonképpen már ekkor elkezdődött a kísérletezés is. Az 1977-es amerikai energiaválság hatására indította el Carter az első nagyszabású energiatakarékosági programot, és már ő elkezdte az amerikai gazdaság deregulációját.⁸ A megoldást, amely szerint a kommunista terjeszkedés katonai eszközök helyett azzal állítható meg, ha a Nyugat a tervutasításos gazdaság másolása helyett visszatér eredeti, szabadpiaci értékeihez, már Reagan azonosította, és rá maradt a megvalósítás oroszlánrésze is. A folyamat ebben a léptékben ma is tart, a volt szocialista országok rendszerváltása gazdasági értelemben még a megoldás része volt, ma az integráció az előzőeknél talán unalmasabb és mindenképpen biztonságosabb, de nem kevésbé munkaigényes fázisát éljük.

Egy harmadik szinten, még távolabbról szemlélve a változást, azt mondhatjuk, hogy a sokk az első világháború volt, ekkor szembesült az emberiség először azzal, hogy a technika, amely kényelmesebbé teszi az életét, egyúttal alkalmas az elpusztítására is. Márpedig ha ez igaz, akkor szembe kell nézni azzal, hogy az erőforrások feletti osztozkodás, beleértve az újraelosztást is, nem lehet az alapja az emberiség fejlődésének, hiszen az háborúhoz vezet, amelyek pedig a technika fejlődésének következtében elpusztíthatják az emberiséget. Először ismét a tagadás következett, hiszen a második világháborúban még egyszer megpróbáltuk ugyanazt. Nem véletlen, hogy éppen két kollektivistá, más formában, de egyaránt

újraelosztó ideológia jegyében. Ebben a léptékben a racionális megértés időszaka az 1950–1970-es évek időszakára tehető, az érzelmi elfogadás az 1980–1990-es évekre, az új évezred beköszöntével pedig a gyakorlás korszakát éljük, azaz új utakat és megoldásokat keresünk, amelyek azonban még nem tökéletesek.

A változások különböző szintjeit sohan úgy értékeli, hogy napjainkban az események felgyorsultak, amihez korábban évtizedek kellettek, ahhoz ma csak néhány év vagy hónap. Ez részben igaz, hiszen a magasabb technológiai színvonal és a jóval nagyobb népesség gyorsabb technikai fejlődést tesz lehetővé.

Más szempontból ugyanakkor ez a gyorsulás csak látszólagos. Az egyik ok, ami miatt a mai változásokat gyorsabbnak érzékeljük, az a látószögünk változása, amikor a történelem régi és közelmúltbeli eseményeit szemlélve léptéket váltunk. Ha hosszabb időre tekintünk vissza, akkor egy nagyobb időszakot kevésbé részletesen fogunk át a gondolkodásunkban, mint amikor a közelebbi múltra koncentrálnak.

Ehhez járul még, hogy a ma zajló változásoknak még nem ismerjük a kimenetelét. A múlt eseményei között szelektálhatunk, utólag már tudjuk, mi volt fontos, és mi nem. A mai eseményekről nem mindig tudjuk, melyik válik majd fontossá, ezért azokkal kapcsolatban még minden olyan részlet fontos, amelyek közül sokat néhány évtized múlva már meg sem említünk. Ha pedig egy adott korszakkal kapcsolatban kevesebb részlettel kell foglalkoznunk, akkor azt kevésbé mozgalmasnak is látjuk.

Végül azt is érdemes meggondolnunk, hogy valóban a változás sebessége az, ami változik, vagy inkább annak tartalma? A számítástechnikával kapcsolatban gyakran

említik Moore törvényét, amely szerint az azonos áron elérhető számítási teljesítmény körülbelül két évente megduplázódik.⁹ Ha a pusztán számokat nézzük, mondhatjuk, hogy ez egy exponenciális, gyorsuló változás. De valóban ez a változás lényege, vagy inkább az, hogy ezentúl egy olyan világban élünk, amelyben Moore törvényének gyakorlati jelentősége van, amivel ugyanúgy meg kell tanulnunk együtt élni, mint a gravitációval vagy a nem emberi és állati erővel hajtott gépekkel? Ha így tekintünk a változásra, akkor beláthatjuk, hogy nem gyorsuló változások sorozatáról van valójában szó, hanem csupán egyetlen nagy átállási folyamat intenzív szakaszáról, amikor a következő korszak új paradigmáira meghatározó hatással lévő új technológiák széles körben elterjednek, és a gondolkodásunk egy régi paradigmarendszerről tömegesen egy újabbra vált.

KÍSÉRLETEK A VÁLTOZÁSOK OKAINAK MAGYARÁZATÁRA

A gazdasági és történelmi változások okainak magyarázatára és dinamikájának előrejelzésére tett kísérleteket három fő csoportba sorolhatjuk. Az egyik csoportba a változásokat ciklusokra, gazdaság esetében gazdasági ciklusokra visszavezető magyarázatok tartoznak. Ezek fő jellemzője, hogy a változások mögött eredőjükben periodikusan ható erőket tételeznek fel, és a ciklikusságot törvényszerűnek, elkerülhetetlennek tartják.

A gazdasági ciklusok közül leginkább a 4 éves ciklusidejű Kitchin-ciklus, a 10 év körüli ciklusidejű Juglar-ciklus és az 50-60 éves ciklusidejű Kondratyev-ciklus a legismertebb.¹⁰ Emellett gazdasági ciklusokon, illetve azok hatásainak korrekcióján alapul Keynes gazdaságpolitikai modellje is.

Ennek a változásokat a ciklikusságra visszavezető gondolkodásnak az alapja a természetben megfigyelt ciklikusság, az évszakok változása, a bolygók mozgása, az élőlények életciklusai lehetnek. Az emberiség ezeket a hétköznapi megfigyeléseket ősidők óta próbálja a gazdaság és társadalom változásaira általánosítani. A ciklikusság gondolata nem véletlenül ilyen erős napjainkban is. A világ periodikus megújulásának gondolata valójában az emberiség történetének leghosszabb forradalmával, a mezőgazdaság kialakulásával és térnyerésével együtt terjedt el már az újkőkortól fogva.¹¹

A másik csoportba a legkifejezöbben talán világvége-forgatókönyveknek nevezhető magyarázatok tartoznak. Ezek egy-egy korszak éppen tapasztalt változásait az ismert világrend teljes összeomlásával és valamilyen teljesen új világrend felépülésével magyarázzák, szintén törvényszerűnek és elkerülhetetlennek tartva a totális átalakulást. Utólag ezek a magyarázatok rendszerint már kevésbé érdekesek, mégis szinte menetrendszerűen felbukkannak az éppen zajló gazdasági és társadalmi változások magyarázatai között.

Ennek az eszkatologikus gondolkodásnak a jól ismert példái a 2012-es évhez kötődő maja világvégejóslat, vagy az ősi özvívzmítoszok. Ezek a példák talán mai szemmel túlzónak tűnnek, a kapitalizmus végét és valami megfoghatatlan, teljesen új világrend közelegető eljövételét emlegető jóslatok azonban lényegében ugyanezek megfelelői modern nyelvezetben. Az aktuális világrend elkerülhetetlen pusztulásának víziója azonban nem új motívum az emberiség gondolkodásában. A világvége, mint a világ újjászületésének előfeltétele, már ötezer évvel ezelőtt, a mezopotámiai vallásokban is elterjedt motívum

volt. A vízőzönmotívum például már a sumer és akkád vallásban is jelen volt, a Gilgames-eposzban szereplő változat és a Bibliából ismert változat hasonlósága pedig arra utal, hogy a Közel-Keleten emberemlékezet óta ismert ősi forrásból származik mindkét leírás.¹²

Végül a harmadik csoportba az első kettőt kombináló és egyúttal azok szélsőséges-ségét mérséklő evolúciós-revolúciós modellek tartoznak. Ezek lényege, hogy a fejlődést lassú és fokozatos evolúciós és gyorsan lezajló nagy változásokat hozó revolúciós szakaszokra osztják, amelyek visszatérő jelleggel követik, illetve váltják egymást.

Nyilvánvaló hiányosságai ellenére a fenti megközelítések mindegyikének megvan a maga létjogosultsága, a bennük kifejeződő szélsőséges leegyszerűsítés pedig gyakran inkább az érthetőséget és a megoldás sürgetését szolgálja, mint a tárgyilagos elemzést és tényszerű tudományos magyarázatot. Túlzásaiktól eltekintve ezek a modellek többé-kevésbé jól leírják, illetve szemléletessé teszik a változások dinamikáját, azonban semmit nem mondanak az okokról. Nagyon fontos ezért, hogy ezeket inkább korábbi tapasztalataink szemléletesség érdekében túlzó összefoglalásának tekintsük, mint a dolgokat irányító törvényszerűségeknek. Használjuk őket a változások irányításában, kimenetelének javításában, de ne tekintsük azokat az életünket kívülről eleve meghatározó tényezőkné.

MIT HOZ A JÖVŐ?

A jövőre vonatkozó előrejelzéseket, nem meglepő módon, nagymértékben befolyásolja az, hogy ki készíti azokat, és az milyen szemüvegen át nézi a világot. A továbbiakban bemutatott néhány pél-

da részben ezt a minden előrejelzésben megtalálható elfogultságot illusztrálja, részben azt mutatja meg, hogy mennyire nehéz előre látni a jövőt, mennyire sokféle várakozással találkozhatunk.

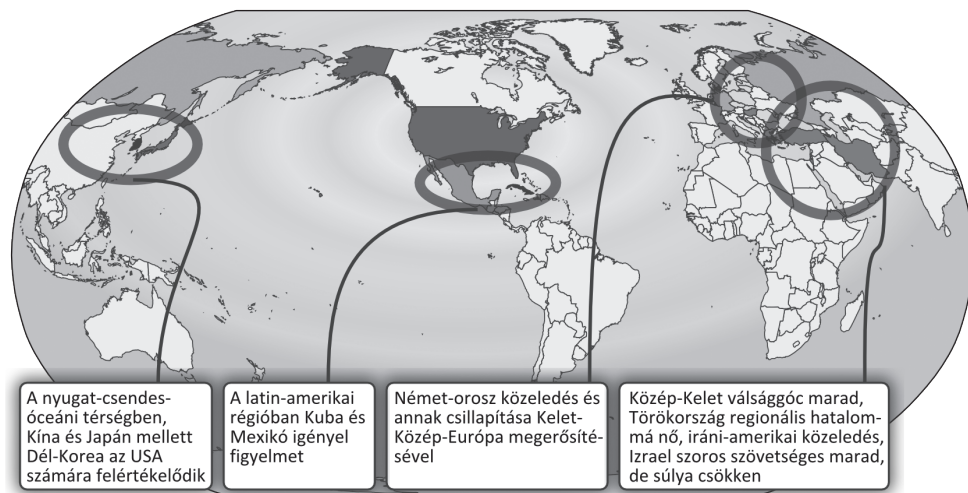
Az elmúlt évek Magyarországon egyik legnagyobb visszhangot kapott előrejelzése az amerikai George Friedman két kötetében megjelent százéves¹³ és tízéves¹⁴ előrejelzése volt. Ennek fő oka az volt, hogy Friedman könyveiben a szokásosnál többet foglalkozott mind Magyarországgal, mind közvetlen régiókkal, amiben talán a szerző magyar származása is szerepet játszhatott. A szerző két kötetéből a hosszú távra szóló jelent meg előbb, aktualitása miatt azonban elsőként a rövidebb időtávú, tízéves előrejelzéssel foglalkozunk.¹⁵

Biztonságpolitikai szakértőként Friedman biztonságpolitikai szemüvegen át

nézi a világot. Előrejelzése középpontjában az Egyesült Államok áll, amely a hidegháborús korszak lezárultával mára a szerző szerint birodalmi szerepbe került, amit azonban vonakodik felvállalni, mert annak külpolitikai feladatai ellenkeznek belső köztársasági berendezkedésével. Ebből, és a pénzügyi válság következtében az Egyesült Államokban is megjelenő belső gazdasági problémákból adódik a mai amerikai külpolitika bizonytalansága.

Friedman szerint a gazdasági válság következtében az állam szerepe mindenhol erősödik, ezzel az amerikai birodalmi szerep betöltése még fontosabbá válik. Ebben a szerepében az Egyesült Államoknak a hatalmi egyensúly megeléje a fő feladata, a szerző szerint ebben a leginkább figyelmet igénylő térségeket a következő térkép vázlat mutatja be.

2. ábra: Amerikai figyelmet igénylő régiók George Friedman tízéves előrejelzésében



Forrás: Saját szerkesztés.

A fenti térkép vázlaton is látható, hogy Friedman előrejelzésének középpontjában döntően Oroszország áll, emellett ki-

emelt szerepet kap még a Közel-Kelet is. Oroszországgal kapcsolatban Friedman az ország gazdasági erősödésére, és ezzel

párhuzamosan politikai ambícióinak erősödésére számít. Ez a tendencia meghatározó lesz Európa helyzetének alakulására is, mivel Németország, gazdasági érdekeit követve, a szerző szerint, igyekszik majd szorosabbra fűzni kapcsolatait Oroszországgal. Ez egyrészt tovább fékezi és nehezíti az európai integrációt és együttműködést, másrészt az Egyesült Államok számára különösen fontossá teszi a kelet-közép-európai országokat, köztük kiemelten Lengyelországot és Magyarországot a német–orosz közeledés fékezésében, csillapításában.

A Közel-Kelet Friedman szerint a következő évtizedben is válsággóc marad, a latin-amerikai régióban pedig az Egyesült Államoknak Kubára és Mexikóra kell koncentrálnia. Felértékelődik az amerikai külpolitikában a nyugat-csendes-óceáni régió, ahol a szerző Kína dinamikus felemelkedésének megtörésére, lassulására számít, ugyanakkor a japán gazdaság gyengélkedése miatt, illetve az ország fejlődése miatt is felértékelődik Dél-Korea a régióban. Afrikától ugyanakkor a szerző szerint a fontos amerikai érdekek hiánya és a térség fejletlenségéből adódó magas kockázata miatt is érdemes az amerikai kormánynak távol tartania magát.

A globális trendek közül a szerző a demográfiaiával kapcsolatban a fejlett országok társadalmi öregedésének láthatóvá válását, és az energiával kapcsolatban a távolabbi jövő számára elegendő energiát biztosító kutatások megkezdését emeli ki.

Friedman tízéves előrejelzése valójában nem túlzottan innovatív, érvelésében még mindig egyfajta hidegháborús gondolkodás köszön vissza, ami hangulatában inkább a múltba, mint a jövőbe tekintő.

Hidegháborúra emlékeztető és tényle-

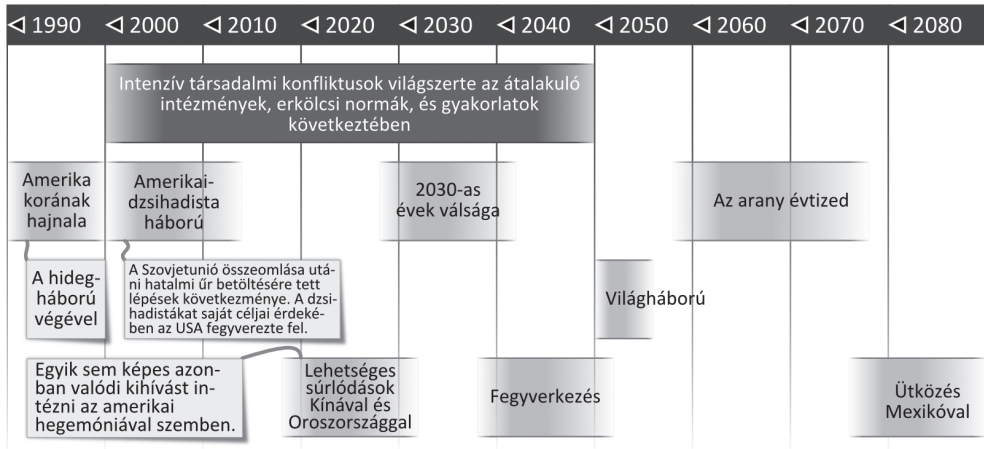
ges háborús konfliktusok mentén építi fel a jövő forgatókönyvét Friedman a következő száz évre vonatkozó előrejelzéséről szóló könyvében is.¹⁶ A szerző szerint a 21. század egyértelműen Amerika évszázada lesz, annak alakításában az Egyesült Államoké lesz a meghatározó szerep. Az Egyesült Államok nagystratégiája Friedman szerint a nyugati félteke teljes amerikai ellenőrzés alatt tartására és a világ óceánjain az amerikai dominanciára épül.¹⁷ A szerző biztonságpolitikai szemléletéből fakadóan a következő száz évre vonatkozó, a 3. ábrán áttekintő jelleggel bemutatott előrejelzésben láthatóan a konfliktusoké a fő szerep.

Közelebbi régióink, Európa belső struktúrája Friedman szerint a 4. ábrán bemutatotthoz hasonlóan alakul. Kelet-Európa az orosz terjeszkedési törekvések miatti érdekazonosság mentén közelebb került az Egyesült Államokhoz.

Friedman százéves előrejelzése nem mentes a meglepő fordulatoktól sem. A szerző által 2050-re vizionált rövid világháborúban a korábban az Oroszországgal szembeni erős szövetséges Lengyelország már a vele Európában rivalizáló Németországgal együtt, egy japán–török–lengyel–német koalícióban az Egyesült Államok ellen harcol. A rövid, de intenzív háború a technikai fejlődés miatt viszonylag kevés, ötvenezer fő körüli emberáldozattal jár, és az Egyesült Államok győzelmével zárul.

Összességében Friedman százéves előrejelzése rendkívül elnagyolt, és komoly hiányossága a túlságosan erős biztonságpolitikai, illetve katonai orientáció, emiatt előrejelzéseit nem árt óvatossággal kezelni. Friedman lényegében teljesen figyelmen kívül hagyja a katonai hatalom alapjául szolgáló gazdasági fejlődés számos fontos mozgatórugóját. Jó példa erre az előrejelzését záró amerikai–mexikói

3. ábra: George Friedman százéves előrejelzésének áttekintése



Forrás: Saját szerkesztés.

4. ábra: Európa jövőbeni belső tagozódása George Friedman szerint



Forrás: George Friedman: *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*. Doubleday, New York, 2009, 75. o.

konfliktus. Mexikót nem földrajzi helyzete vagy természeti erőforrásainak hiánya kényszeríti ma alacsonyabb fejlettségre, hanem belső társadalmi és politikai struktúrái. Ha ezek kellőképpen megváltoznak ahhoz, hogy megerősödjön az ország az Egyesült Államok kihívójává válhasson, akkor egyrészt már nem fog érdeke fűződni a konfliktushoz, másrészt egy ilyen változással az Egyesült Államok is tovább erősödne.

Kevésbé optimista az amerikai hegemonia kikezdehetlenségét illetően Robert Kagan, aki szintén a világ jövőjének geopolitikai aspektusaira összpontosít, és szintén alapvetően amerikai nézőpontból.¹⁸ Kagan szerint annak belső gazdasági, pénzügyi és szociális problémái vezethetnek az Egyesült Államok hanyatlásához, azonban ez nem szükségszerű. A szerző a mai, az Egyesült Államok által létrehozott, demokrácián, valamint politikai és gazdasági liberalizmuson alapuló világrend olyan egyedülálló kivétel az emberiség történelmében, amit érdemes megőrizni. Ehhez azonban az Egyesült Államok aktív vezetésére a jövőben is szükség van. Akár az Egyesült Államok hanyatlása, akár csak annak belső problémái miatti visszahúzódása, bezárkózása egy egymással rivalizáló nagyhatalmak körül kialakuló multipoláris világhoz vezetne, amelyben megerősödnének az autokratikus államok, és a gazdasági együttműködést rivalizálás és megszorodó konfliktusok váltanák fel.

Amerika hanyatlása és az ezzel járó negatív forgatókönyv azonban még nem elkerülhetetlen. A hanyatlás elkerüléséhez Kagan szerint elsősorban arra van szükség, hogy az amerikaiak ne fogadják el annak elkerülhetlenségét, találjanak megoldásokat az ország belső problémái-

ra, és ne zárkózzanak el a világ problémáinak megoldásában való részvételtől sem.

Kagannál sokoldalúbban, Friedmannál reálisabban, de szintén elsősorban biztonságpolitikai szemüvegen át tárgyalja a világ jövőjét Zbigniew Brzezinski, a Carter-adminisztráció volt nemzetbiztonsági tanácsadója.¹⁹ Brzezinski szerint a hidegháború lezárását követően átmenetileg egypólusúvá vált világban ma a globális hatalom széteszslása zajlik, miközben a Nyugat elveszíti korábbi globális vezető szerepét, a Kelet pedig felemelkedik. Ez az átrendeződés ugyan a felemelkedő, de feszültségektől sem mentes Keleten Brzezinski szerint is a 20. századi Európa történelmére emlékeztető, önpusztító konfliktusokhoz vezethet, ez azonban nem elkerülhetetlen. Brzezinski érvelése Kaganhoz hasonló abban, hogy a Nyugat hanyatlásának és a Kelet konfliktusai kiéleződésének egyaránt az Egyesült Államok megújulása veheti elejét, a szerző jövőképében azonban a folyamat végén nem egy kizárólagos amerikai hegemonia alatt egységes világ, hanem egy, a mai Nyugatonál szélesebb nyugati szövetség és egy vele együttműködő, annak stabilizáló hatására belső harmóniáját is megteremtő Kelet békés egyensúlya, globális együttműködése áll.

Brzezinski szerint az ebben a pozitív forgatókönyvben felépülő világrendben az 5. ábrán bemutatott nagyobb Nyugatnak része az Egyesült Államok és az Európai Unió mellett Törökország és Oroszország is. Az Egyesült Államok ebben a nagyobb Nyugatban továbbra is vezető szerepben marad, sőt aktív szerepet kell vállalnia annak létrehozásában. Ezzel egy időben Keleten segítenie kell az egyensúly fenntartását, konstruktívan elfogadva Kína globális státusának erősödését.

5. ábra: A Nyugat hanyatlásának elkerülését biztosító nagyobb Nyugat



Teljes népesség:
1,102 milliárd fő
(A világnépesség
15,9%-a)

Teljes GDP:
34,459 billió dollár
(A világ GDP 46,3%-a)

Teljes terület:
40,3 millió km²
(A világ szárazföld
területének
27%-a)

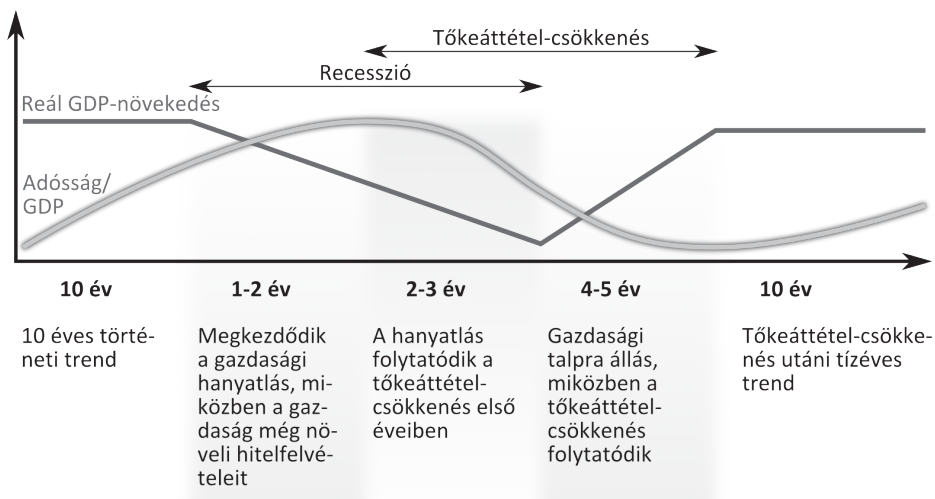
Az összesítés tartalmazza: Egyesült Államok, Kanada, EU + Ukrajna, Oroszország, és Törökország

Forrás: Saját rekonstrukció Zbigniew Brzezinski: Strategic Vision. America and the Crises of Global Power. Basic Books, New York, 2012 alapján.

A gazdasági fejlődésnek és a prosperitásnak a béke fontos előfeltétele, ezért a biztonságpolitika szintén fontos terület. Minden biztonságpolitikai előrejelzésben ugyanakkor a leghangsúlyosabb választóvonal az, hogy az Egyesült Államok sikerrel jut-e túl pénzügyi válságán, és ez a válság a világ más gazdaságaira milyen hatással lesz? Érdemes ezért a továbbiakban egy ezzel foglalkozó előrejelzést is megismerni. Két amerikai közgazdász, John Mauldin és Jonathan Tepper 2011-ben megjelent könyvében a pénzügyi válság végjátéká-

nak lehetséges forgatókönyveit elemezte.²⁰ A szerzőpáros szerint a mai pénzügyi válság egy évtizedeken át halmozódó adóssággal jellemezhető adósság-szuperciklus vége, amelyben az eddigi folyamatok tartóhatatlansága miatt az adósságszintek csökkentése elengedhetetlenné válik. Ennek általános forgatókönyvét a 6. ábrán mutatja be, amelyen látható, hogy a folyamatot a gazdaság magas adósságszint mellett bekövetkező, több évig tartó lassulása vezeti be, amit csak az adósságszint számottevő csökkenésével követ lassú fellendülés.

6. ábra: Az adósság-szuperciklust lezáró átrendeződési és adósságcsökkentési ciklus lefutása



Forrás: Saját rekonstrukció John Mauldin–Jonathan Tepper: Endgame. The end of the debt supercycle and how it changes everything. John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, 2011 alapján.

Az átrendeződési periódusban az érintett országokban mind a defláció, mind a magas infláció kockázata jelentős. Az adósságállomány csökkentése a kereslet csökkenésén keresztül alapvetően deflációhoz vezet, amit a gazdaságban jelentős többletkapacitások, magas munkanélküliség és a felhalmozott vagyon értékének csökkenése miatt megemelkedő megtakarítási ráta révén tovább csökkenő fogyasztás jellemez. A defláció pusztító hatásait csak fájdalmas kormányzati intézkedésekkel lehet megelőzni, ami helyett a politika számára ebben a helyzetben vonzóbb lehet az adósság infláció felpörgetése révén történő monetizálása. Az infláció ugyanakkor szintén nem jár reálnövekedéssel, a befektetői hozamvárások növekedésével, a kormányzati kiadások és a deficit várható növekedésével, hiperinflációs kockázattal azonban igen. Míg a mérsékelt infláció jobb a deflációnál, a hiperinfláció minden lehetséges forgatókönyv közül a legrosszabb.

A szerzők ugyanakkor hosszú távon

optimisták, 10-20 év távlatában a fejlett világban is a mainál magasabb életszínvonalra számítanak azzal, hogy eközben a fejlődő országok felzárkózása, azok gyorsabb növekedése révén, folytatódik.

A szerzők pénzügyi előrejelzéseinek eredményét visszavezetve tehát a biztonságpolitikára és a jövő várható világrendjére, a globális hatalomeloszlás és az új világrend kérdéseire várhatóan idővel lesz különösebb megrázkódtatásokat nem okozó megoldás, a jövőt tehát várhatóan nem a hatalmi játszmák és konfliktusok határozzák meg leginkább.

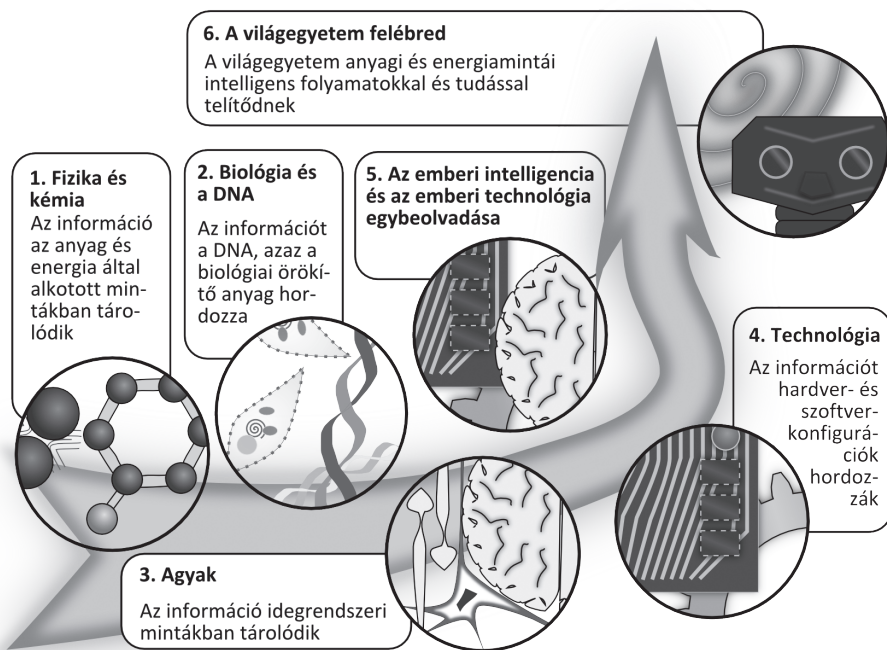
Szintén sokakat izgató kérdés a jövővel kapcsolatban a technológiai változások hatása. A gyorsuló fejlődés a várható változásokkal szemben sokakban riadalmat kelt, melynek két fő forrása a Föld erőforrásainak kimerülésétől és a technológia ellenőrizhetetlenné válásától való félelem. E két aggodalom egyidejű kezelésére ezért, a technológiai fejlődés várható irányával és hatásaival kapcsolat-

ban, érdemes egy extrém forgatókönyvet áttekinteni, amit Ray Kurzweil ír le az általa szingularitásnak nevezett jelenséggel kapcsolatban.²¹

Kurzweil szerint míg az emberi gondolkodás a környezetét lineáris modellekben írja le, a valóságban a bennünket körülvevő világ változásai exponenciálisak, azaz állandóan gyorsuló üteműek. Amikor az előttünk álló változások üteme annyira felgyorsul, hogy azok eredményét egy bizonyos időben viszonylag közeli ponton, az eseményhorizonton túl nem tudjuk megbízhatóan előre látni, akkor

beszélünk szingularitásról. A szingularitás Kurzweil forgatókönyvében egy olyan jövőbeni periódus, amely alatt a technológiai változás olyan gyors és mélyen ható lesz, hogy az emberi élet ennek következtében visszafordíthatatlanul átalakul. Ezzel együtt azonban nem kell egy minden értelemben teljesen új világot feltételeznünk. Bár környezetünk és gondolkodásunk alapvető változására számítani kell, a szingularitás illeszkedik egy tágabban értelmezett evolúció történetébe, amely a szerző szerint a 7. ábrán bemutatott hat korszakra osztható.

7. ábra: Az evolúció hat korszaka Kurzweil szerint



Forrás: Saját szerkesztés.

A szingularitás következményeként tehát az emberi és a gépi intelligencia egybeolvad, és a gépek képessé válnak az önálló fejlődésre, ugyanakkor bizonyos értelemben emberivé válnak, megjelenik bennük

az emberihez hasonló intelligencia. Civilizációnk tehát a gépek és a technológia intelligenciájának hatalmas léptékű növekedése ellenére megmarad emberinek, hiszen ennek az intelligenciának az eredete

is biológiai eredetű. Kurzweil nem rendel konkrét időpontokat vagy időtávokat a még előttünk álló korszakokhoz, ugyanakkor a változások exponenciális természetére hivatkozva amellet érvel, hogy azok időben nagyon közeli.

Az izgalmas, de a jövőbeni hétköznapi életünk szempontjából talán valójában kevésbé fontos és érdekes világhatalmi és technológiai előrejelzések után rátehetünk a mai döntéseink szempontjából fontosabb gazdasági és társadalmi változásokra. Ezekkel kapcsolatban a leginkább uralkodó nézet, hogy a jövő gazdasági és társadalmi változásait a globalizáció fogja meghatározni. Ez tükröződik vissza számos hazai kutató Magyarország jövőképére vonatkozó elképzeléseiben is, még ha sokan igazából nem is tudják, hogy ez mit jelent, milyen alkalmazkodást igényel Magyarország részéről.²² Pankaj Ghemawat, a Barcelonában működő IESE Business School oktatója, a Harvard Business School volt oktatója ugyanakkor óvatosságra int ezzel az elterjedt felfogással kapcsolatban.

Ghemawat szerint ez a globalizáció előrehaladottságára és megállíthatatlan, spontán továbbfejlődésére alapozó felfogás téves,²³ emellett ennek a felfogásnak két káros hatása is van. Egyrészt téves hipotézisünk miatt minden ma tapasztalt negatív és pozitív változást hajlamosak vagyunk túlzott mértékben a globalizáció számlájára írni, másrészt a gondolkodásunkat arra a két egymást kizáró lehetőségre korlátozzuk, hogy vajon hagyjuk továbbhaladni ezt a spontán folyamatot, vagy fékezzük meg és fordítsuk vissza? Ghemawat az ebből a magunknak állított mesterséges gondolkodási korlátból fakadó fejlődési teret a 8. ábra alsó három, Világ 0.0, Világ 1.0 és Világ 2.0 mezőjeként ábrázolja, hozzátéve,

hogy a leginkább a fejletlen, még a nemzetállamok kialakulása előtti történelmi korszakra jellemző Világ 0.0 állapothoz való visszatérést csak nagyon kevesen tartják reális alternatívának.

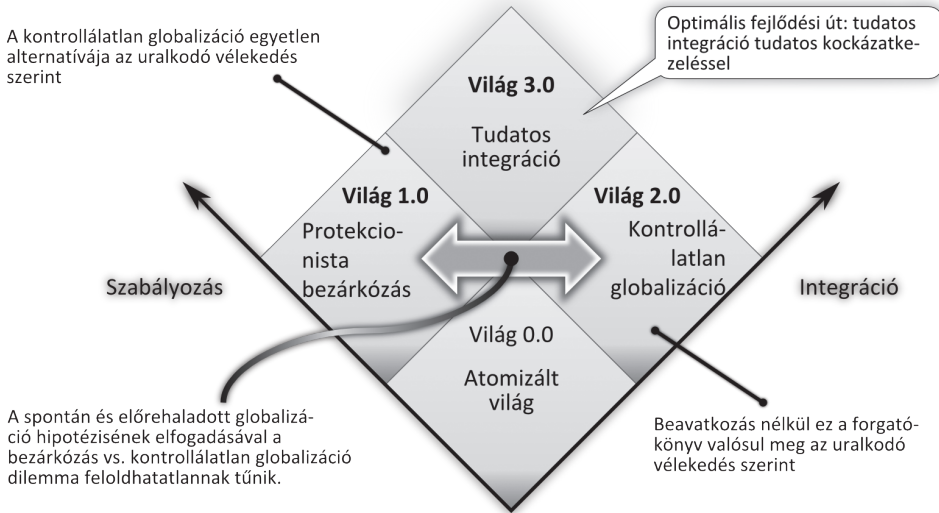
Ghemawat szerint a globalizáció valójában nem spontán lezajló és nem olyan előrehaladott folyamat, mint azt ma legtöbben gondolják, ezért az általa Világ 3.0-nak nevezett megközelítés az optimális választás. A döntéshozóknak a szerző azt javasolja, hogy a globalizáció passzív elfogadása vagy elutasítása helyett dolgozzanak aktívan a piaci integráció érdekében, tudatosan kezelve eközben a szabályozásban a valóban kezelendő problémákat.

Egyértelmű előrejelzést a jövőnkre vonatkozóan a szerző nem közöl, ez szerinte a jövőbeni döntéseink kérdése. Véleménye szerint ugyanakkor hosszú távon sem a Világ 1.0 megközelítés protekcionizmusa, sem a Világ 2.0 megközelítés magára hagyott spontán folyamatai nem tarthatók, a tudatos integrációra épülő Világ 3.0 megközelítés ugyanakkor jelentős növekedést eredményez, miközben a potenciális veszélyek kezelésével a lehetséges negatív hatások kiküszöbölhetők, a világ gazdasági és kulturális sokfélesége pedig megőrizhető, sőt tovább színesíthető.

Míg Ghemawat célja inkább a gondolkodási kereteink kiszélesítése, az amerikai National Intelligence Council globális trendekkel foglalkozó kötete vállalkozik az előrejelzésre is.²⁴ A jelentés szerzői szerint a jövőnkét néhány fontos megatrend és az azok érvényesülését és eredményeit befolyásoló, a jelentésben játszمامódo-sítóknak nevezett bizonytalansági tényező együtt alakítják. Ezek kölcsönhatásának eredményeiként a szerzők négy lehetséges jövőképet írnak le, a teljes modellt a 9. ábra foglalja össze.

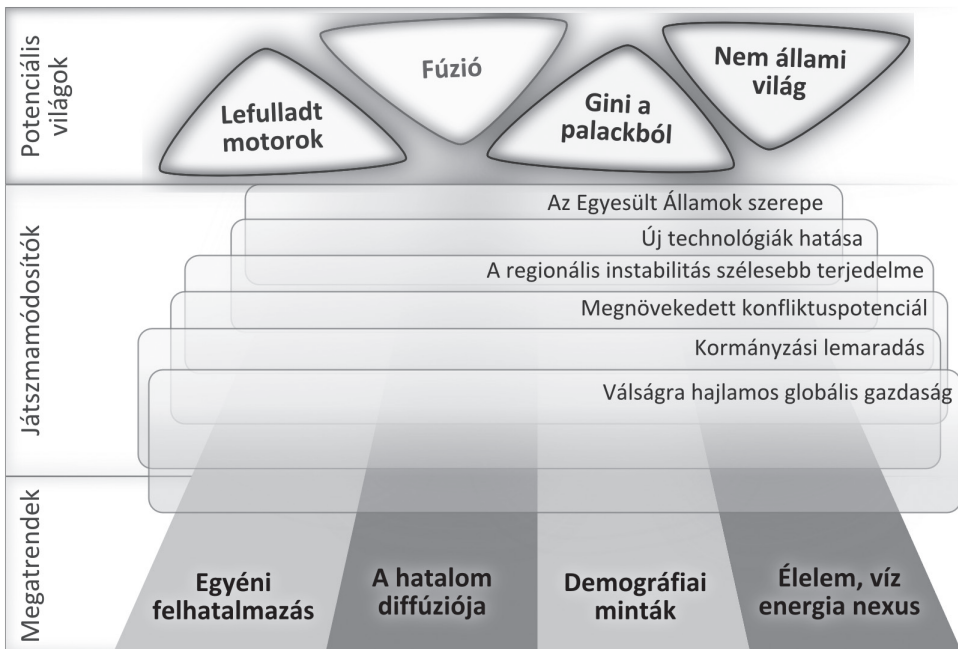
Tudományos műhelyek

8. ábra: A jövő fejlődési útjaira vonatkozó elvi lehetőségek Ghemawat szerint



Forrás: Saját szerkesztés Pankaj Ghemawat: *World 3.0. Global prosperity and how to achieve it.* Harvard Business Review Press, Boston, 2011 ábráját kiegészítve.

9. ábra: A National Intelligence Council 2030-ra vonatkozó előrejelzésének alternatív jövőképei és modellje



Forrás: Saját szerkesztés.

A jelentésben leírt, 9. ábrán is bemutatott négy jövőt formáló megatrend a következő:

– *Egyéni felhatalmazás*: a szegénység csökkentése, a globális középosztály növekedése, jobb képzettségi szintek, a kommunikációs és gyártási technológiák széles körű használata és az egészségügy fejlődése megerősítik az egyén hatalmát.

– *A hatalom diffúziója*: Senki nem lesz hegemon szerepben, a hatalom egy multipoláris világ hálózataira és koalícióira tevődik át.

– *Demográfiai minták*: A demográfiai instabilitási ív, azaz a nagyarányú fiatal népességgel rendelkező, politikailag instabil országok térsége zsugorodik, az öregező országokban a növekedés csökkenhet, a világnépesség hatvan százaléka városi területeken él, a migráció növekszik.

– *Élelem, víz, energia nexus*: Ezek iránt az erőforrások iránt nő a kereslet, és az egyikkel kapcsolatos problémák kezelése a többi erőforrás keresletével és kínálatával kölcsönhatásban lesz.

A megatrendek hatását a játszمامódosító tényezők befolyásolhatják. Ezek közül talán az Egyesült Államok szerepe és a kormányzasi lemaradás igényel némi magyarázatot. Előbbi azzal kapcsolatos, hogy vajon az Egyesült Államok képes lesz-e megfelelően alkalmazkodni változó szerepéhez, együtt dolgozni új partnereivel, és velük közösen megújítani a nemzetközi rendszert? A második, ehhez hasonlóan, annak kérdése, hogy a kormányok és intézmények képesek lesznek-e elég gyorsan alkalmazkodni ahhoz, hogy kihasználják a változásokat, vagy azok inkább túlterhelik őket?

A megatrendek és a játszمامódosító tényezők kölcsönhatásának eredményeként a szerzők szerint a következő négy lehetséges világ valamelyike valósul meg:

– *Lefulladt motorok*: A legrosszabb forgatókönyv szerint az államközi konfliktusok kockázata nő, az Egyesült Államok befelé fordul, a globalizáció és a növekedés megreked.

– *Fúzió*: A legkedvezőbb forgatókönyv szerint az Egyesült Államok és Kína képes a széles körű együttműködésre, és a két ország a tágabb globális együttműködés élére áll.

– *Gini a palackból*: Azáltal, hogy egyes országok nyertesekké, mások vesztesekké válnak, az egyenlőtlenségek robbanásszerűen megnövekednek, az országokon belüli egyenlőtlenségek pedig növelik a társadalmi feszültségeket. Az Egyesült Államok nem vonul teljesen vissza a világból, de már nem tölti be „világrendőr” szerepét sem.

– *Nem állami világ*: Az új technológiákra támaszkodva a nem állami szereplők veszik át a vezetést a globális kihívások kezelésében.

A VILÁGVÉGE ELMARAD

Az előzőekben bemutatott néhány előrejelzés közös vonása, hogy a hazai és nemzetközi folklórban a pénzügyi válsággal kapcsolatban elterjedt, és néha a hazai közgazdasági gondolkodás egyes rétegeibe is áttérjedő, a Marxtól átvett szóhasználattal következetesen kapitalizmusnak nevezett piacgazdaság vagy a pénzügyi rendszer teljes összeomlását, mai rendszerében való megszűnését vizionáló forgatókönyv egyikben sem szerepel. A sokak által várt gazdasági és társadalmi világvége tehát elmarad. Ez azonban a gazdaságban ma tapasztalt nehézségek és problémák ellenére igazából jó hír, hiszen a mai gazdasági világrrend és intézményrendszer megszűnését sem-

miképpen nem követné spontán módon egy jobb világrend és intézményrendszer létrejöttét. Egy működő rendszer létrehozásához ugyanis sok munkát és gondolkodást igénylő, hosszú fejlődési út vezet, a piacot és a pénzügyi rendszert elutasító tiltakozók pedig eddig még nem álltak elő életképes és koherens alternatívákkal. A világvége elmaradása tehát nem az újjászületés, hanem a káoszba hullás elmaradását jelenti.

A ma a világban tapasztalt változások intenzitása valójában csupán annyit jelent, hogy néhány területen időben egybeesnek az események. Ez természetesen azzal jár, hogy a megszokottnál több elemzőmunkát, tervezési feladatot és indokolt esetben beavatkozást kell tenni, de ennél többet és ehhez képest mást nem jelent.

A világban ma zajló, a jövőnk szempontjából leginkább meghatározó változások a következő négy területen zajlanak:

– *Demográfia*: népességnövekedés, öregedés, népességfogyás néhány országban.

– *Energia*: energiaigények növekedése, fajlagos energiaigény csökkenése, technológiaiaváltás, fenntarthatóság, környezeti hatások.

– *Technológia*: infokommunikációs technológiák hatása (adatfeldolgozás, információszerzés), új technológiák ígéretei és kérdései (pl. géntechnológiák, nanotechnológia, alternatív energia).

– *Társadalom*: intézményrendszerek, kormányzás, szociális problémák, országokon belüli és globális egyenlőtlenségek, infokommunikációs technológiák hatása (tájékozódás, tájékoztatás, informális hírközlés és közvélemény-formálás stb.).

Az ezeken a területeken végbemenő változások készítetik a jövőben leginkább változtatásra a kormányzati és üzleti dön-

téshozókat egyaránt. A gazdasági, technológiai és társadalmi fejlettség mai szintjén a korábbinál fontosabbá vált a regionális és globális hatások és összefüggések figyelembevétele nemcsak a legfontosabb trendek határokön átnyúló jellege miatt, hanem amiatt is, hogy a döntést igénylő kérdések ilyen típusú megközelítésének a lehetőségei is jobbak. A kormányzati válaszokban ezért a legjellemzőbb alaplémma a protekcionizmus és a nyitottság közötti választás. Ebben természetesen nem a Ghemawat által leírt Világ 1.0 vs. Világ 2.0 dilemmához való visszatérésről van szó, hanem sokkal inkább az általa leírt Világ 3.0 szemlélet magunkévá tétele és elvetése közötti dilemmáról.

Éppen azért, mert a közgondolkodásban uralkodóvá vált az a tévhit, hogy a globalizációs folyamat spontán végbemenő, mára rendkívül előrehaladott folyamat, a kormányzati döntéshozatalban ma világszerte a protekcionizmus térnyerése figyelhető meg. Ennek oka, hogy a nyitás pártján állók a protekcionizmus pártfóginál sokkal passzívabbak, részben mert hisznek a globalizáció megállíthatatlanságában, részben mert éppen emiatt nem tudnak megfelelő választ adni a nyitással szembeni kritikákra.

Éppen emiatt fontos azonban, hogy a nyitás előnyeire nagyobb hangsúlyt fektessünk, hiszen a kapcsolódó problémák – épp azért, mert a nyitás előnyei nagyobbak, azaz a nyitás a megoldáshoz szükséges erőforrásokat is megteremti – nem megoldhatatlanok, bár az tény, hogy a megoldások kialakítása a problémák kezelése nélküli nyitásnál is, és a bezárkózásnál és protekcionizmusnál is több kreativitást, józanságot és valódi szellemi munkát igényel.

A fentiek tükrében a világ jövőjére

vonatkozó legvalószínűbb forgatókönyv egy protekcionista, és a nyitás és integráció irányába ható elemekkel tarkított, sok próbálkozással és hibával is járó vajúdási folyamat lesz, amelyben a változások sem térben, sem időben nem lesznek egyenletesek. Ennek következtében egyrészt sok területen az egyenlőtlenségek csökkenését és fejlődést figyelhetünk meg, lehetnek ugyanakkor tartósan lemaradó régiók, bezárkózó, elszigetelődő enklávék is. A folyamat az *1. ábrán* bemutatott változágörbe gyakorlás szakaszára illeszthető rá azzal, hogy nem szabad elfeledkeznünk a görbének az ábrán be nem mutatott, de szintén lehetséges, kudarcos végződő ágáról sem.

A jövőket a mai trendek alakítják. Mai és jövőbeni döntéseink ugyanakkor ezekre éppúgy hatással lesznek, ahogy a hozzájuk való alkalmazkodásunkra. A ma tapasztalt trendek tulajdonképpen korábbi döntéseink és választásaink eredményei. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a ma megfigyelhető trendek iránya is, súlya is változhat a jövőben, bár a fent említett négy terület várhatóan jó ideig a legfontosabb marad. Másrészt azt jelenti, hogy az alkalmazkodás nem kizárólag passzív elfogadás, hanem a kedvezőtlen trendek lassítása, megállítása, megfordítása vagy eltérítése érdekében végzett, megfontolt erőfeszítés is lehet.

Milyenek Magyarország lehetőségei a változó világban? Sem a világ, sem Magyarország sorsa nem eleve eldöntött, ezért a jövőnk, a sikerünk vagy lemaradásunk attól függ, hogy hogyan döntünk, illetve hogyan döntenek a környezetünkben mások. Magyarország előtt alapvetően ugyanaz a választás áll, ami a világ többi országa előtt: aktív nyitás vagy bezárkózás; protekcionizmus vagy integrá-

ció. A világban ma tapasztalható, a protekcionizmus irányába ható elmozdulás azt a csalóka képzetet keltheti bennünk, hogy mivel mások is ezt teszik, számunkra is ez lehet a jobb stratégia. Ez azonban nem így van. A nyitás és a bezárkózás várható következményeit más országok lépéseinek függvényében a *10. ábra* foglalja össze.

Bár a magyar nyitáshoz tartozó felső sor mindenhol feltételezi, hogy a választott stratégia előnyeit ki is tudjuk használni, a nyitás várhatóan minden esetben kedvezőbb Magyarország számára, mint a bezárkózás, legrosszabb esetben pedig, ha nem tudjuk kiaknázni az ebben rejlő lehetőségeket, a bezárkózással azonos helyzetbe juthatunk.

A bezárkózás viszont minden esetben kihagyott lehetőségeket jelent, aminek a következményei akkor a legsúlyosabbak, ha mások is ezt az utat választják, és akkor a leglátványosabbak, ha magunkra maradunk egy ilyen stratégiával.

Magyarország abszolút (mai önmagához viszonyított) és relatív (másokhoz viszonyított) helyzetét, fejlettségét tekintve az abszolút értelemben vett fejlődéshez mind a saját, mind a mások nyitottsága hozzájárul, míg a relatív helyzetünk annál jobb, minél nyitottabbak vagyunk másokhoz képest. Relatív helyzetünk tehát várhatóan akkor javulna leginkább, ha a nyitással egyedül maradnánk, abszolút fejlettségünket és életszínvonalunkat tekintve azonban mégsem ez a legkedvezőbb lehetőség.

A nyitással tehát akkor is jobban járunk, ha azzal egyedül maradunk. Ennél a pontnál a protekcionizmus hívei gyakran említik azt a félelmüket, hogy ebben az esetben mások kihasználnák Magyarország nyitottságát. Ez azonban nem így

10. ábra: A nyitás és a bezárkózás várható következményei Magyarország számára

| | | Más országok | | |
|--------------|------------|---|--|--|
| | | bezárkóznak | jellemzően bezárkóznak | jellemzően nyitnak |
| Magyarország | nyit | Magyarország közvetítő csomóponttá (hubbá) válik, relatív értelemben élre tör, abszolút értelemben fejlődhet. | Magyarország közvetítő csomóponttá (hubbá) válik, a nyitó országokkal erős szövetségeket alakíthat ki a világ élbolyában. | Magyarország abszolút jóléte mindeképpen növekszik, relatív pozíciója a többiek fejlődésétől függ. |
| | bezárkózik | Ghemawat Világ 1.0 forgatókönyve. Magyarország is önellátásra rendezkedik be, ill. kényszerül. | Magyarország relatív és abszolút értelemben is lemarad a világ élvonalától, a bezárkózókkal gyenge politikai szövetséget alkothat. | Magyarország elszigetelődik és relatív és abszolút értelemben is lemarad. |

Forrás: Saját szerkesztés.

van, hiszen a nyitás vagy bezárkózás valójában a határoknak a piaci szereplők számára történő adminisztratív lezárása vagy az átjárhatóság fenntartása közötti választást jelenti. A nyitással a hazai gazdasági szereplőknek még nem kötelező üzletet kötni külföldi partnereikkel, csupán a lehetőségük nyílik meg rá. Ez pedig azt jelenti, hogy mivel a felek szabadon döntenek (szemben az állami irányítással), a jó üzletek megkötődnek, a rosszak pedig nem.

További aggály a hazai szereplők importversenytől való védtelensége. Ez azonban csak rövid távú problémát jelent. Hosszabb távon a hazai gazdasági szereplők megtalálják azokat a területeket, ahol legalább komparatív előnyük van, ezeket fejlesztve pedig egyre több abszolút előnyre is szert tehetünk, miközben az importnál a protekcionista külkereskedelmi partnerek által saját gyártóiknak nyújtott exporttámogatást az olcsóbb árakban kihasználhatjuk.

Legrosszabb esetben természetesen előfordulhat, hogy a bezárkózás a világkereskedelemben nem csupán protekcionista logika érvényesülését jelenti, hanem valóban teljes bezárkózást. Ebben az esetben azonban a magyar nyitás lényegében hatástalan, azaz a magyar bezárkózással eredményében megegyező marad, de nem lesz annál rosszabb. Magyarország számára tehát a jó választást minden forgatókönyv esetén a nyitottság és az arra való felkészülés jelenti.

JEGYZETEK

- Country statistical profiles. OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/#> (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- Broadband access (most recent) by country. Nation Master, 2012. www.nationmaster.com/graph/int_bro_acc-internet-broadband-access (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- Telephones: mobile cellular (most recent) by country. Nation Master, 2012. www.nationmaster.com/

- graph/med_tel_mob_cel-media-telephones-mobile-cellular (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- ⁴ *World's 10 Largest Auto Markets*. CNBC, 2012. www.cnbc.com/id/44481705/World_s_10_Largest_Auto_Markets?slide=11 (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- ⁵ *Tata buys Jaguar in £1.15bn deal*. BBC News, 2008. március 26. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7313380.stm> (Letöltés: 2012. szeptember 21.); Sarah Arnott: *China's Geely buys Volvo for \$1.5bn*. The Independent, 2010. augusztus 3. www.independent.co.uk/news/business/news/chinas-geely-buys-volvo-for-15bn-2041772.html (Letöltés: 2012. szeptember 12.); Ola Kinnander: *Saab Auto Sold to China-Japan Group in Electric-Car Push*. Bloomberg, 2012. június 13. www.bloomberg.com/news/2012-06-13/chinese-japanese-consortium-said-to-buy-bankrupt-saab-automobile.html (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- ⁶ *Samsung overtakes Nokia in mobile phone shipments*. BBC News, 2012. április 27. www.bbc.co.uk/news/business-17865117 (Letöltés: 2012. szeptember 21.)
- ⁷ Az egyik sokkoló esemény a Szputnyik fellövése volt, erre válaszként indította el az Egyesült Államok azt az atomtengeraltjáró-programot, amelynek navigációs ágából a mai GPS-rendszer is kinőtte magát.
- ⁸ *Jimmy Carter*. Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Jimmy_Carter#U.S._Energy_Crisis (Letöltés: 2012. szeptember 24.)
- ⁹ Az eredeti megfogalmazás szerint az egy áramkörben található tranzistorok száma duplázódik meg két évente, de a napi szóhasználatban Moore törvényének több változata forog, a számítási teljesítményre vonatkozó megfogalmazás gyakorlati szempontból jobban érthető.
- ¹⁰ Deborah Owen–Robin Griffiths: *Mapping the Markets. A Guide to Stockmarket Analysis*. Profile Books Ltd., London, 2006, 7–10. o.
- ¹¹ Mircea Eliade: *Vallási hiedelmek és eszmék története I*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 33–52. o.
- ¹² Uo. 59–60., 149. o.
- ¹³ George Friedman: *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*. Doubleday, New York, 2009.
- ¹⁴ George Friedman: *The Next Decade. Where We've Been ... and Where We're Going*. Doubleday, New York, 2011.
- ¹⁵ Uo.
- ¹⁶ Friedman: *The Next 100 Years...* i. m.
- ¹⁷ Uo. 40–46. o.
- ¹⁸ Robert Kagan: *The World America Made*. Alfred A. Knopf, New York, 2012.
- ¹⁹ Zbigniew Brzezinski: *Strategic Vision. America and the Crises of Global Power*. Basic Books, New York, 2012.
- ²⁰ John Mauldin–Jonathan Tepper: *Endgame. The end of the debt supercycle and how it changes everything*. John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, 2011.
- ²¹ Ray Kurzweil: *The Singularity is Near*. Penguin Books, New York, 2005.
- ²² Beszteri Béla–Majoros Pál: *A huszonegyedik század kihívásai és Magyarország jövőképe*. MTA VEAB, Veszprém, 2011.
- ²³ Pankaj Ghemawat: *World 3.0. Global prosperity and how to achieve it*. Harvard Business Review Press, Boston, 2011.
- ²⁴ *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. National Intelligence Council, 2012.; Joseph S. Nye: *The World in 2030*. Project Syndicate, 2013. január 9. www.project-syndicate.org/commentary/the-international-order-in-20-years-by-joseph-s-nye (Letöltés: 2013. január 10.)

Becsey Zsolt

A keleti nyitás súlya a magyar külgazdaságban

The Weight of the Eastern Opening in the Foreign Economic Policy of Hungary

ÖSSZEFOGLALÁS

Dr. Becsey Zsolt elemzésében hangsúlyozza, hogy Magyarország az utóbbi évszázadban mindig is nyitott ország volt, és a nyitottság nemcsak versenyképességével függött össze, hanem az eladósodottságból és az éppen domináns piaci gyengüléséből-erősödéséből eredő kényszerből adódóan is. A rendszerváltáskor a nyugati értékazonosság és integrációs elszántság miatt a nyugati reintegráció volt napirenden, ami a 2000-es évek elejétől Közép-Európa magára találásával részlegesen kiegyenlített térségünk irányába. Most pedig a tartósan felemelkedő gazdaságok növekedésére alapozva nyit közelebbi és távolabbi kontinensek erősödő országai

felé. A szerző leírja, hogy a nyugati természetes gravitáció mellett régi kapcsolatainkat is felelevenítve hogyan próbálja meg az aktív magyar külpolitika és ezen belül is a gazdaságpolitika a lelassult, bár remélhetőleg stabilizálódó nyugat-európai piac mellett azokat az elemeket és eszközöket előtérbe állítani, melyek révén elensúlyozható a nyugati vonzás túlzó szívó hatása külgazdasági kapcsolatainkban.

SUMMARY

Zsolt Becsey, Ph. D. in his analysis emphasizes the open economic nature of Hungary in the course of the past century. This openness is due not only to her competitiveness, but is originated from

BECSEY ZSOLT PHD, a Külügyminisztérium külgazdasági koordinátora, a Károli Gáspár Református Egyetem oktatója (zsolt.becsey@gmail.com). Az írás a szerző Gyulán, a Magyar Közgazdasági Társaság éves vándorgyűlésén 2013. szeptember 27-én tartott előadása alapján készült. A cikk megállapításai a szerző magánvéleményét tartalmazzák.

the must of her progressive indebtedness and the weakening – strengthening of her significant markets. At the change of system in the early 90s the same values and the determination to integrate ourselves put the so-called western reintegration in forefront, what was gradually completed – in parallel with the economic normalisation in Central Europe – with the smooth change of weights in the economic relations towards our region since the beginning of this century. Nowadays, taking into account the stable rise in the economic performance of the emerging countries, Hungary opens her activities in the direction of closer or farther continents. In his description the author made it perceivable that beside the Western European natural integration and in addition to the linkage of its hopefully stabilising but low speed economy how Hungary intends to mobilise elements and measures through which she can counterbalance the too high proportion of the West in our foreign economic relations.

ELŐZMÉNYEK

Túlzás lenne azt állítani, hogy a magyar keleti nyitás politikája ma kezdődött. De a nyugati sem. Ezt jelzi az is, hogy a korszerűnek mondható statisztikai rendszerek révén, a népszövetségi adattárak alapján lehet látni, hogy Magyarország és a többi kelet-közép-európai állam már a húszas években is erőteljesen kötődött a jelenlegi Nyugat-Európához. Például 1928-ban hazánk a rendszerváltáskori (1992-es) EU–EFTA-államokkal bonyolította le kereskedelmének 65%-át, ami lényegesen erősebb, mint a mostani időket jellemző 54%-os, EU-15-ökhöz irányuló exportarányunk, de kevesebb, mint a

2001-ben mért 74%-os EU-15 irányultságú kivitelünk.¹ Változnak az idők: ezeket a számokat a kilencvenes évek elején az európai reintegrációnk bizonyítékaként idéztük az Európai Unióval folytatandó tárgyalások megkezdésének alátámasztására. Ezt az is jól bizonyítja, hogy az 1994-es csatlakozási kérelmünk történelmi jogosultságának indokoltsága céljából átadott memorandumunkban még az Osztrák–Magyar Monarchia keretein belüli európai intézményi és együttműködési elkötelezettségünket is hangsúlyoztuk.² Ezzel azt kívántuk alátámasztani, hogy nemcsak a keleti piacok rendszerváltáskori elvesztése és a fizetőképesség egyedüli nyugat-európai léte miatt lett magas az európai kereskedelmi kötődésünk szinte minden jelzőszáma (lásd később), hanem ennek már történelmi gyökerei vannak, ezért is beszéltünk reintegrációról. (Fontos megjegyezni ennek értelmezésénél azt is, hogy hazánk 1938-ban pl. az EU-15 fejlettségi szintjének 62%-át, 1950-ben még 54%-át érte el, ami 1990-ben egyes számítások szerint már csak 39% volt. Ugyanez a görbe volt jellemző Csehszlovákiára vagy Lengyelországra is, sőt 1938-ban hazánk fejlettebb volt Portugáliánál, és fejlettségben tartotta a lépést Olaszországgal vagy Görögországgal is.³ Mindez jól jellemzi azt, hogy milyen hatást váltott ki a szocializmus térségünk leszakadásában a természetes integráció megszüntetésével, hiszen 1990-ben az előbb említett mediterrán államokhoz képest is szakadéknyi különbséget konstatálhattunk.)

Ehhez képest állandó sztereotípiá, hogy a rendszerváltásig csak keleti, elsősorban szocialista országokkal és a KGST berkein belül folytattunk gazdasági kapcsolatokat. Ez valóban jellemző volt az 1973-as olajválság előtti kapcsolatokra, hiszen pl.

1958-ban hazánk csak 71 millió ECU értékben exportált az EU-ba, és ez 1970-re is csak 406 millió ECU-re kúszott fel.⁴

A gazdasági válság hatására azonban a szocialista országoknak váltaniuk kellett, hiszen a fokozódó eladósodottság miatt devizabevételre volt szükségük (lásd következő bekezdés). Ennek megfelelően Magyarország már a rendszerváltás előtt, még a KGST nagy korszakában elkezdte a szűken vett KGST-irányultságát diverzifikálni (lásd *1. táblázat*).

Az ún. szocialista tábor – mely nagyrészt a KGST-tagokból állt, de néhány más ország (például Kína vagy Jugoszlávia) is idetartozott – exportunkon belüli aránya a hetvenes évek első felének csaknem 70%-os súlyáról a nyolcvanas évek közepére 56%-ra csökkent. Mindezen belül abszolút domináns volt a Szovjetunió szerepe, ami érthető, hiszen a magyar szénhidrogénimport ellensúlyozására az akkori elszámolási rendszerben komoly ellentételezéseket kellett felvonultatni. Ezt tudjuk, és tudtuk.

Ami talán a mai fiatalok számára nem ismert, az az, hogy igen élénk kapcsolataink alakultak ki a nem szocialista világgal is, szerepük a magyar kivitelben már a nyolcvanas években megközelítette a 44%-ot. Ez persze akkor még nem jelentette az EGK (az EU jogelődje) dominanciáját, már csak azért sem, mert ekkor még csak hat, később kilenc, majd 1981-ben már tíztagú volt a formáció. (Ausztria nem volt ebben az időben tag az EGK-ban, a spanyolok és portugálok pedig 1986-ban csatlakoztak.)

Érdekes viszont, hogy az NSZK, vagyis a keleti tartományok nélküli német állam exportsúlya már 8% körüli volt, szerepe a maga idejében és helyi értékén már a kádári korszakban is domináns volt. Eb-

1. táblázat: Az EGK, a KGST és az ún. fejlődő országok aránya a magyar exportban

| | 1971–75 | 1976–80 | 1981–85 |
|-----------------|---------|---------|---------|
| Nem szocialista | 30,5 | 41,0 | 43,8 |
| EGK | 15,0 | 18,8 | 16,1 |
| NSZK | 5,7 | 9,0 | 7,8 |
| szocialista | 69,5 | 59,0 | 56,2 |
| KGST | 65,5 | 54,2 | 51,9 |
| Szovjetunió | 35,1 | 29,6 | 32,4 |

Forrás: EP Seeler-jelentés, 1986.

ben az időben azonban nagyon sok ún. harmadik világbeli, arab, ázsiai vagy dél-amerikai országgal is kialakítottunk szoros kapcsolatokat, melyek során baráti, de nem szocialista (bár sokszor szocialista orientáltságú) országba küldtünk magyar termékeket, mérnöki szolgáltatásokat, vettünk nagy építési vagy agrártelepítési, ipari projekteket.

Ha ennek a lassú átstrukturálódásnak az okait kutatjuk, akkor a korszak magyar gazdaságpolitikájában találjuk a megoldást. Magyarország 1973 után, több más szocialista országhoz hasonlóan, súlyos versenyképességi kihívásokkal nézett szembe, megszűnt az olcsó orosz gáz és olaj importja (1975-ben életbe lépett a bukaresti csúszó árelv). Ahhoz, hogy az intenzív gazdasági fejlődéshez szükséges technológiát megszerezze, legalább részben a világpiacon kemény valutában is eladható termékekkel kellett előrukkolni. Ez ahhoz is kellett, hogy legalább részben fedezni tudja importszükségeit, majd később pedig a fokozatos eladósodásánál is fel tudja mutatni azt, hogy e mögött export- és fizetőképesség is áll. Bár az eladósodást és a fokozatosan emelkedő külső-mérleg-deficiteket megakadályozni nem tudtuk, a felszínen maradáshoz kellett a nyugati és fizetőképes harmadik világ-

beli kapcsolatok. Nem véletlen, hogy hazánk kérte az amerikaiaktól a legnagyobb kedvezmény elvét, 1973-ban belépett a GATT-ba (a WTO elődszervezete), 1982-ben pedig az IMF-be és Világbankba. Diplomáciai kapcsolatok híján már a 70-es években szerződéses kapcsolatba lépett az EGK-val, megkönnyítendő a piacra jutást több fontos agrár- és textilterületen. (Ezt tetézte 1988-ban a diplomáciai kapcsolatok felvétele az EGK-val, és egy átfogó kereskedelmi szerződés aláírása is, de ez utóbbit lényegében elsodorta a rendszerváltás utáni új világ gazdasági helyzet, és ebben pozíciónk.)

A NYUGATI INTEGRÁLÓDÁSUNK MOTORJAI ÉS FÉKJEI A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

A rendszerváltáskor tehát egy már elkezdett nyugati integrálódás kapott újabb lendületet, melyet nemcsak gazdasági, hanem politikai okok is motiváltak. A politikai okok között kiemelhető, hogy értékrendszerünkben az európai és atlanti értékvilághoz való „reintegrációt” hangsúlyoztuk. (Mint előzőleg jeleztem, a 20-as és 30-as években is nagyon komoly és mély gazdasági-politikai integráltságunk volt a Nyugattal.) 1990-ben beléptünk az Európa Tanácsba, 1994-ben életbe lépett az EU-val az Európai Megállapodásunk, 1999-ben pedig egy gyors és sikeres kapcsolatépítés után a NATO tagja lettünk. Gazdasági szempontból pedig – mivel a magyar elit gyors nyitás mellett döntött – nyilvánvalóvá vált, hogy a szabad kereskedelmi megállapodás révén piachoz jutó és juttató Európai Unió vette át a magyar külkapcsolatok vezető szerepét részint a földrajzi és kulturális közelség, részint a már megkezdett gazdasági kapcsolatrendszer révén. A KGST szétesése után és

a szocialista államok által párhuzamosan végrehajtott gazdasági rendszerváltás révén, mely a fizetőképességek terén egymás felé is komoly kételyeket jelentett, a régi kapcsolatok egy új versenyhelyzetben leértékelődtek, hiszen fejlett technológiákat és marketinget, áruminősítéseket stb. a nyugati kapcsolatok jelentettek ugyanazért a konvertibilis valutáért. Közép-Európában is egymás helyett az EU-kapcsolatok kerültek előtérbe.⁵ Magyarország súlyosan eladósodva, de folyamatosan fizetve a csődöt elkerülte, nem kérte az adósság részleges elengedését (mint a lényegében csődbe jutott lengyelek, a többi térségbeli ország pedig nem volt súlyosan eladósodva), ezért számára a privatizációra is épülő azonnali működőtőke-beáramlás – ehhez teljes piaci nyitás és harmonizáció, valamint a konvertibilis pénzben fizető exportpiac megszerzése miatti kényszer is – siettette a gyors EU-integrálódást. Tudtuk, hogy a rendszerváltás után nemcsak a devizaadósság, hanem a nyíló piaccal járó importnövekedés, a kieső hazai termelés árupótlása miatt is csak ez lehet az életben maradáshoz vezető út. Ugyanis a privatizációs bevételek elfogyása után az EU-belépéssel – a társulási források ehhez kevesek – járó transzferek (ma ez az éves GNI nettó 3,6%-a⁶) jelenthetnek csak fenntartható fizetési képességet. (Ma egyébként a belépéskori átmeneti intézkedések teljes lebontása után kereskedelmi mérlegünkben 10 milliárd eurós aktívumunk van az EU-val szemben.) Nyilván közgazdasági értékelés lehet az utókor részéről az, hogy a magyar és a közép-európai elit mennyire gondolkodott helyesen az integráció bizonyos aspektusait illetően, például a privatizáció vagy a termelőkapacitások gyors bezárása körében, de akkor a hely-

zet nagyon determinálnak tűnt. (Magam is azok közé tartozom, akik a bankkonszolidáció vagy a szociálpolitika rovására is megpróbálták volna a versenyképesség határmezsgyéjén álló termelő [szinte hungaricum jellegű] cégeket továbbtőkésítve, ha kell, többéves átmenettel életben tartani, majd egy részüket megerősíteni a nemzetközi piacon.)

A „NYUGATI TARTÁS” MOTORJAI ÉS FÉKJEI
A MAI HELYZETBEN

Magyarország akkor integrálódott az Európai Unióhoz, amikor az erőteljes fellendülésben volt,⁷ és kialakult a belső piac (1992 végén), megszületett a maastrichti rendszer, benne az euróövezet, valamint a külpolitikai együttműködés mellett a belügyi együttműködés, és kidolgozásra került a schengeni rendszer. (Nem véletlen, hogy 1993 után minden csatlakozó ország számára követelmény volt az egységes valutához és a schengeni övezetbe történő csatlakozás. Ezt az 1995-ben csatlakozott három ország közül csak Svédország nem tette meg az euróövezetre vonatkozóan.)⁸ 1995-ben alakult ki az EU-15 fogalma (a fejlett EU-tagokból álló Nyugat-Európa a centrum), melyhez különmegállapodásokkal kapcsolódik Norvégia, Svájc, Liechtenstein és Izland, de ezen utóbbi államok EU-csatlakozása nem valószínűsíthető a közeljövőben. Statisztikailag ez a fogalom (EU-15) most is él annak ellenére, hogy a 2004-ben és az után csatlakozott országok (EU-13, most már összesen EU-28) átmeneti integrálódási feltételei nagyrészt lejártak, de látjuk, hogy csak négyen: Szlovénia, Szlovákia, Észtország és Lettország csatlakoztak az euróövezetbe. A közös valutaövezetet most már

szokás EU-18 néven is emlegetni, és statisztikailag is mérni. Románia, valamint Bulgária nem nyer bebocsátást a schengeni övezetbe sem, pedig ezt a csatlakozási szerződésben foglalt kötelezettségeinek megfelelően kérték, de a tagok konszenzusa nincs meg hozzá.

Ebből a konglomerátumból közgazdasági értelemben érdemes vizsgálni az EU-15 szerepét hazánk nyugati integrációja szempontjából. Társulásunk tíz éve lényegében a velük történő szoros kapcsolatokról szólt, és ők szimbolizálták azt a kötelező függést, miszerint integrációkat a fejlett fizetőképes piachoz, a működő tőke, a fejlett menedzsment és műszaki technológiák behozatalához mértük. Az EU-15 fogalom jelenti az európai fejlettség fogalmát (a nominális uniós GDP több mint 90%-át jelentik folyamatosan, és még most is), és az egy főre jutó reál-GDP alapján a válságig valamennyi tagja fejlettebb volt a közép-európai volt szocialista tagországoknál. (Ez most a görög-portugál válság kapcsán már nem minden esetben igaz.)⁹

Mint azt a 2. táblázat is mutatja, Magyarország számára az EU szerepe a külkereskedelemben, azon belül is az exportban, nagyon domináns, még ha 2001 óta ez a dominancia 84%-ról 76%-ra csökkent is. Azonban ha abból indulunk ki, hogy az ún. fejlett nyugati oldaltól való függésünk mennyire változott, akkor még jelentősebb a magyar diverzifikáció. Hiszen az EU-15 2001-ben 74%-ot képviselt a magyar exportban (sőt, a 90-es években bőven meghaladta a 80%-ot), míg 2012-ben már csak 54%-ot. Vagyis az EU-n belüli exportfüggőségi adatok átalakulnak, hiszen a keleti oldal részaránya röpke egy évtized alatt több mint kétszeresére, 10%-ról 22%-ra nőtt a teljes magyar exporton

belül, ami igazán jelentős diverzifikációt és az EU-n belüli keleti nyitást vagy kapcsolaterősödést mutat. Ennél még örven-

detesebb a helyzet a magyar tulajdonú cégeknél, ahol az EU-15 aránya 50% alá esett az EU-12 erősödése jóvoltából!

2. táblázat: EU-27 (EU-15) aránya a magyar teljes és a magyar tulajdonú vállalatok exportjában

| év | Összes magyar exportban EU-27 (EU-15) hányad (%), kkv | | Összes magyar többségi tulajdonú vállalati exportban EU-27 (EU-15) hányad (%), kkv | |
|------|---|----|--|----|
| 2001 | 84 (74) | 82 | 76 (63) | 80 |
| 2008 | 78 (58) | 80 | 77 (52) | 80 |
| 2011 | 76 (54) | 80 | 81 (45) | 82 |
| 2012 | 80 (54) | 80 | 80 (46) | 81 |

Forrás: KSH, saját számítás.

Mi az, ami erősíti az ún. nyugati tartást, az ún. nyugati gravitációt?

– Nagy könnyebbséget jelent, hogy az EU belső piaci integrációjának részei vagyunk, a négy szabadságjog (árúk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad áramlása) mellett lehetőség van a személyek szabad mozgására is (részesei vagyunk a schengeni övezetnek), ami a kkv-k mozgása szempontjából lényeges és adminisztrációmentes tevékenységet jelent, nagyobb jogi és üzleti biztonságot is vonzva maga után.

– Politikai értékrendbeli és földrajzi közelséget is fel tudunk mutatni, ami nemcsak a demokratikus értékek, hanem a fizetési és üzleti kultúra szempontjából is kiemelkedő; az EU-15 országok nagy része az eurózónába tartozik, mely számunkra is (külkereskedelmünk és devizatartalékunk szempontjából is) döntő fontosságú reláció. A földrajzi közelség, az „egy tank benzin” effektus a kkv-k szempontjából domináns, exportjuknak több mint 80%-a a mai EU-ba vándorol. A nyugati EU-vállalkozások könnyebben tudnak bennünket a termelési vertikumba is behelyezni.

– Jelenleg elsősorban nyugati befekte-

tők finanszírozzák a magyar államadósság külföldiek által kézben tartott több mint fele részét.

Mi a nehézség ebben a viszonylatban?

– Lelassult a gazdasági növekedés, bár ez még nem jelenti azt, hogy a számunkra fontos importnövekedésük is lassuló pályán kell hogy legyen.

– Nincs magyar tőke kivétel, ez csak az EU-13 felé, illetve a keleti irányba jellemző, ami nem töri az utat a magyar gazdasági kapcsolatok más, nem kereskedelmi formái előtt. (A Mol és a Richter itt épp most jelent meg a nyugati piacon, de ennek trendszerűsége még nem igazolható.)

– Nehéz a közbeszerzésekbe és más tenderekbe való bekapcsolódásunk, pedig már két évtizede társultunk, és tíz éve vagyunk tagok, de még mindig él a kizorítás az ún. új tagok irányába. (Fordítva ez nem mondható el.)

Míndezzel együtt is a magyar tulajdonú export az EU-15 esetében a nemzeti átlaghoz közeli (2012-ben 18%), de jóval magasabb (26%) az EU-12 esetében. Mint azt a 3. táblázat is mutatja, több szomszédos országban ez az arány 30% fölött van.

3. táblázat: A magyar többségi tulajdonú vállalatok exportja az összes évi exportunk hányadában (Mrd forint alapon)

| Cél | 2001 | 2007 | 2011 | 2012 | Cél/összes HU 2011 |
|---------------|------|------|------|------|--------------------|
| Összes | 24,3 | 18,3 | 18,2 | 17,4 | 100 |
| ebből: kkv | 12,2 | 7,7 | 8,0 | 8,3 | |
| Németország | 17,0 | 13,8 | 13,1 | 12,3 | 18 |
| Olaszország | 32,7 | 30,4 | 30,4 | 29,1 | 8 |
| Szlovákia | 31,1 | 20,8 | 28,2 | 32,3 | 8 |
| Románia | 42,3 | 31,4 | 26,4 | 30,1 | 8 |
| Ausztria | 31,0 | 26,9 | 23,1 | 24,7 | 7 |
| Lengyelország | 36,3 | 20,0 | 26,1 | 20,0 | 6 |
| Csehország | 23,4 | 15,7 | 20,3 | 19,8 | 4 |
| USA | 32,0 | 24,6 | 23,1 | 13,7 | 3 |
| Kína | 12,7 | 6,5 | 9,2 | 7,8 | 0,7 |
| Izrael | 47,4 | 54,9 | 47,2 | 24,4 | 0,1 |
| Azerbajdzsán | 33,0 | 34,9 | 32,2 | 36,0 | 0,01 |

Forrás: KSH, saját számítás.

4. táblázat: GDP és export-import adatok 2013 és 2014 között

| Reláció | GDP 2013* (%) 1. | GDP 2014* (%) 2. | Importnövekedés 2013* (%) 3. | Importnövekedés 2014* (%) 4. | Exportnövekedés 2013* (%) 5. | Exportnövekedés 2014* (%) 6. | Részeseés a ma- gyar exportban % 2011** 7. | Részeseés a ma- gyar exportban % 2012** 8. | 3x8 Gravitáció 2013-ra | 4x8 Gravitáció 2014-re |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|--|---------------------------|---------------------------|
| Világ összes: | 3,3 | 4,0 | 3,2 | 5,6 | 3,7 | 5,5 | | | | |
| Magyarország | 0,0 | 1,2 | 3,0 | 6,1 | 3,2 | 6,2 | 100 | 100 | | |
| EU-27 | 0,0 | 1,3 | 0,8 | 4,5 | 2,0 | 4,9 | 76,1 | 76,0 | 61 | 342 |
| ebből: | | | | | | | | | | |
| Euroövezet | -0,3 | 1,1 | 0,5 | 4,7 | 2,2 | 4,9 | | | | |
| Amerika | | | | | | | 3,0 | 3,7 | | |
| Ázsiai országok | 7,1 | 7,3 | 5,3 | 6,6 | 5,9 | 6,7 | 7,5 | 6,4 | 34 | 42 |
| Latin-Amerika | 3,4 | 3,9 | 6,0 | 6,5 | 5,4 | 6,2 | | | | |
| Szubszaharai Afrika | 5,6 | 6,1 | 2,9 | 6,1 | 2,9 | 5,6 | | | | |
| Afrika | | | | | | | 1,3 | 1,5 | | |
| Németország | 0,6 | 1,5 | 2,1 | 7,0! | 2,2 | 6,2 | 25,2! | 25,0! | 53 | 175 |
| Oroszország | 3,4 | 3,8 | 9,1! | 9,2! | 3,2 | 5,2 | 3,2 | 3,2 | 29 | 29 |
| USA | 1,9 | 3,0 | 2,7 | 6,2 | 3,5 | 5,8 | 2,0 | 2,4 | 6 | 15 |
| Kína | 7,75 | 8,2 | 5,1 | 6,4 | 6,2 | 6,6 | 1,5 | 1,8 | 9 | 12 |
| Japán | 1,6 | 1,4 | 2,0 | 5,0 | 4,0 | 6,9 | 0,5 | 0,6 | 1 | 3 |
| Mexikó | 3,4 | 3,4 | 6,7 | 6,6 | 5,8 | 6,8 | 0,3 | 0,5 | 2 | 3 |
| Brazília | 3,0 | 4,0 | 6,0 | 6,5 | 4,8 | 5,7 | 0,2 | 0,3 | 2 | 2 |
| India | 5,7 | 6,2 | 6,6 | 9,3! | 8,5 | 10,2 | 0,4 | 0,3 | 2 | 3 |

* Előrejelzés. Forrás: IMF. ** Forrás: KSH.

Ennek ellenére a nyugati tartás és gravitációs erő nagy. A 4. táblázatban azt mutattam be, hogy ha a partnerek a 2013. évi magyar exporton belüli arányát beszorozom a várható 2014-es importbővüléssel, akkor az EU esetében ez a gravitációs jelentőséget jelző szorzó 342, csak Németország esetében 175, míg egész Ázsiánál 42, Oroszországnál 29, Kínánál 12.

A KELETI NYITÁS MOTORJAI ÉS FÉKJEI

Alapkérdés az, hogy mit értünk keleti nyitásunk földrajzi fókuszán. Ha a keleti nyitás fogalmába bele vesszük az európai volt szocialista partnereket (EU-12 és Nyugat-Balkán, Ukrajna és Oroszország), valamint Törökország statisztikáit is a többi földrészen kívül, akkor látható (lásd 5. és 6. táblázat), hogy 2001 és 2012 között – miközben a magyar export durván két és félszeresére nőtt – ezekben a viszonylatokban az átlagot többszörösen meghaladó a növekedés, mind az összes, mind a magyar többségi tulajdonú cégek exportja esetében. Ugyanezt a többszörös szorzót láthatjuk Ázsiánál, Afrikánál vagy Amerikánál is. (Ebből az USA–Kanada vonulat jelent kivételt, de ott magasabb volt a bázis.)

Mik a pozitív mozgatórugók ezekben a viszonylatokban?

– Nagyobb a gazdasági növekedés ritmusa a feltörekvő más földrészbéli, elsősorban az ázsiai, de most már afrikai és dél-amerikai országokban is. Ez jelentős importnövekedési hajlammal is jár, valamint új modernizációs közberuházásokkal is kalkulálhatunk. (Csatorna-, energetikai rendszerek, városi közlekedési és szemétyűjtési, egészségügyi és oktatási rendszerek.)

– Kitűnő történelmi kapcsolatok vannak a 70-80-as évekből, hiszen akkor sokan tanultak nálunk (magyarul), és emellett mi is sok beruházási vagy technológiai megrendelést teljesítettünk. A hatalmon lévő, legtöbbször demokratikus többpárti választásokon győztes pártok vezetői a térségünkben tanultak, szimpátiával viseltetnek irántunk. Nincs bennük félelem sem a nemzetbiztonsági szempontok alapján, ha tendereket nyerünk, és nem feltételezhető rólunk neokolonialista függésbe való vonzásuk sem. Nincs szükségünk nagy tételben a nyersanyagokra sem, hiszen a multinacionális cégek a technológia- vagy munkaintenzív iparágakat nagyobb külső nyersanyagigény nélkül telepítették hozzánk, és ez érvényes a legtöbb magyar cégre is. Ezen elemek a nyugati hatalmaknál és Kínánál, Indiánál vagy Oroszországnál máshogy jelennek meg.

– A nyersanyagtermelő országok piaci alapon, nem csak segélyekből kötöttek, fizetőképessé váltak (nincs már barterekre és klíringekre szükség), sok olyan beruházást is megvalósítottak – repterek, autópályák, kórházak és szállodák, kiemelt iskolák –, melyek az európai emberek számára gazdasági és turisztikai kapcsolatok céljából is megközelíthetővé teszik ezen országokat.

– A nagy és politikailag erős feltörekvő országoknál (elsősorban a BRICS-országoknál¹⁰) a magyar külpolitikai és külgazdasági diplomáciai jelenlét erős. Nemcsak a fővárosokban vagyunk jelen, hanem főkonzulátusokkal a nagy gazdasági központokban is, de erőnk ezen túl csak a nagy forgalommal kecsegtető, kiemelkedő méretű és erejű partnereknél jelenik meg, például Nigéria, Egyiptom, Kazahsztán. (A válság egyik érdekes nemzetközi jelensége a globális gazdasági kér-

déseket megtárgyaló ún. G20-as csoport megjelenése, a csoport G8-on és BRICS-en kívüli tagjai például Argentína, Szaúd-Arábia vagy Dél-Korea; hagyományosan náluk is jelen vagyunk külképviselletekkel, bár gazdasági sikereink változóak.) Ettől eltérő a helyzet a Balkán és az európai volt szocialista országok esetében, ahol a fizikai üzlethálózati és diplomáciai jelenlétünk egyszerre is kiemelkedő.

Milyen nehézségek léteznek ezekben az országokban, és így különleges állami odafigyelést kívánnak?

– Nagy gond a távolság, a politikai kapcsolatok kötelező kiépítése az üzleti lehetőségek előtt, hosszú és fáradtságos kapcsolatalakítási igény a kkv-k részéről, eltérő üzleti kultúra, vízumkényeszer, oltások, nincs közvetlen légi kapcsolat (néhány kivételtől eltekintve), ami drágává és fárasztóvá teszi az utazást, nehézzé az áruszállítást. (Hajó vagy vasúti, esetleg légi konténer kell.)

– Magyarország az adott desztinációval fennálló kapcsolataiban az EU jogi rezsimet kell, hogy kövesse (kereskedelempolitika, beruházásvédelem, vízumrendszer,

légi egyezmények, a legfontosabb idevágó közösségi kompetenciájú területek), ami a partner oldaláról is nehezíti a kapcsolatok erősítését. Ráadásul az EU oldaláról ezek a közös (uniós) kompetenciában lévő szerződésrendszerek lassan épülnek ki.

– Sok klasszikus magyar exportáló vállalat megszűnt vagy visszavonult (például Ganz, Tesco, Transelektro), és a nagy nyersanyagexportőrök mellett a többi országnál továbbra is gond a fizetőképesség, annak megszervezése és garانتálása. A nagy távolság miatt a hazai tradicionális exporttermékek nem tudnak nagy mennyiségben eljutni messzire (lásd 5. és 6. táblázat). A mezőgazdasági jellegű exportunk 85%-a az EU-ba megy, a magyar kkv-k elsősorban ide koncentrálnak. Sajnos, a magas feldolgozottságú termékeknél, mint például a gépipar, a magyar tulajdonú cégek részesedése az exportból alacsonyabb, mint a nálunk lévő külföldi cégek esetében.

– A hivatalos magyar diplomáciai képviseltek száma drasztikusan csökkent. Fekete-Afrikában 3, Dél-Amerikában 3 külképviselettel vagyunk jelen (most újranyitunk Nigériában és Chilében, ami sokat javít majd a helyzeten), de további

5. táblázat: Összes (a) és magyar többségi tulajdonú (b) export (Mrd euró), % (b/a)

| | 2001 | 2008 | 2011 | 2012 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| EU-27 | 28,4/6,4/22,5 | 57,5/10,5/18,5 | 60,8/11,0/18,2 | 60,9/11,2/18,3 |
| EU-15 | 25,2/5,2/20,9 | 42,2/7,1/16,9 | 43,1/6,1/14,3 | 42,9/6,4/15,0 |
| EU-12 | 3,2/1,1/35,4 | 15,2/3,4/22,3 | 17,7/4,9/27,7 | 17,9/4,7/26,3 |
| Európa (nem EU) | 2,2/0,8/38,5 | 9,1/1,8/19,6 | 9,3/1,5/16,5 | 9,7/1,6/16,3 |
| Ázsia | 1,2/0,4/36,4 | 3,7/0,6/16,7 | 6,0/0,5/9,6 | 5,1/0,6/12,0 |
| Amerika | 1,9/0,6/34,3 | 2,2/0,6/25,4 | 2,3/0,4/17,4 | 2,9/0,4/15,4 |
| Afrika | 0,1/0,05/42,3 | 0,7/0,1/11,8 | 1,0/0,1/8,9 | 1,2/0,1/9,0 |
| Óceánia | 0,03/0,01/33,6 | 0,1/0,01/9,0 | 0,3/0,01/7,1 | 0,2/0,1/7,3 |
| Összes | 34,0/8,4/24,7 | 73,3/13,5/18,5 | 79,9/13,7/17,2 | 80,1/13,9/17,4 |

Forrás: KSH, saját számítások.

6. táblázat: Magyar exportáru-főcsoportok (ebből EU-ba), %

| | 2001 összes | 2001 magyar tulajdonú | 2011 összes | 2011 magyar tulajdonú | 2012 összes | 2012 magyar tulajdonú |
|-----------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| Élelmiszer- agrár | 7,4 (68) | 16,8 (64) | 7,5 (82) | 19,4 (84) | 8,1 (83) | 18,8 (85) |
| Nyersanyagok | 1,8 (83) | 4,8 (0) | 3,0 (87) | 8,2 (100) | 3,3 (85) | 8,6 (92) |
| Energia | 1,8 (83) | 1,2 (100) | 3,5 (64) | 0,7 (100) | 0,4 (59) | 1,4 (0) |
| Feldolgozott termékek | 31,1 (79) | 44,5 (81) | 29,3 (80) | 47,0 (79) | 31,1 (77) | 47,8 (76) |
| Gép-szállítóeszköz | 57,8 (88) | 32,5 (70) | 56,6 (74) | 24,6 (76) | 53,3 (74) | 23,1 (78) |
| Összes | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Forrás: KSH, saját számítások.

bővítések és újranvitások vannak tervben, hiszen 25-30 éve mindkét vonatkozásban a jelenlegi többszöröse volt a magyar képviseltek száma. Ez a jelenlét fontos ahhoz is, hogy cégeink a jelentős EU-s vagy ENSZ-segélyprogramokban (például az EDF-ben) szerephez jussanak, mivel itt döntő, hogy a kedvezményezett ország milyen projekteket milyen jellegű partnerségben kíván megkapni. Több országban a diplomáciai kapcsolatok jelentik a beszerzési piachoz való közvetlen hozzáférést is.

A magyar kormány programjának főbb elemei a külső gazdasági kapcsolatok fejlesztésére és diverzifikálására

a) Nemzeti Együttműködés programja

A kormányprogramként is definiált, általános elveket is megfogalmazó program külgazdasági kérdéseket érintő része közvetlenül is megfogalmazta a magyar nyitás fő irányait, jelezve, hogy Magyarország egyszerre az Európai Unió része és Kelet határa, mely utóbbi számunkra közlekedési és kulturális szempontból is közel álló térség. Mivel hosszabb távon is nagyobb gazdasági növekedés várható Keleten (elsősorban Távol-Keleten), ezért a magyar gazdasági kitörésben

ennek lényeges szerepe lehet az ún. 21. századi selyemút révén, elsősorban hagyományos magyar termékek által. (Hszi Csin-ping kínai elnök 2013-ban maga is meghirdette az új selyemút koncepcióját, mely 2014 után a kínai nyugati nyitás egyik pillére lehet.) Ennek megfelelően a kormányváltás után azonnal megkezdődött a megerősített diplomáciai kapcsolatépítés, hiszen a külgazdasági államtitkár már 2010-ben elment Kínába és Japánba, szorosabb szerződéses kapcsolatokat nyitott az arab országokkal. A miniszterelnök történelmi utat tett Kínában 2010-ben és 2014 februárjában, Szaúd-Arábiában 2011-ben, Indiában és Japánban 2013-ban, Oroszországban 2010-ben és 2014-ben, de élénk magas szintű diplomácia volt megfigyelhető a kisebb arab országok irányában is. A magyar diplomácia nyitott Afrika és Latin-Amerika irányába is, bár a külképviselet-fejlesztés még lassabban halad e téren. A leglátványosabb kereskedelmi – elsősorban export – felfutás Ázsiában történt, bár mint az 5. táblázat mutatja, a magyar tulajdonú export elég mérsékelt maradt, a nagy keleti és déli partnerek közül csak Kínában haladja meg a 100 millió eurót.

Ugyancsak a nemzeti együttműködés programja határozta meg a Kárpát-

medencei gazdasági tér újjáépítésének programját. A programnak megfelelően rögtön 2010-ben a külgazdasági államtitkárság felállított egy külön főosztályt ennek szervezésére, és hamarosan kidolgozta a Wekerle Tervet, s ennek nemzetstratégiai aktualizálásaként az erdélyi Mikó Imre Tervet. Revitalizálta és bővítette a Kárpát-medencei üzlethálózatot,¹¹ és újjászervezte a Corvinus Befektetési Zrt.-t is.

Ugyancsak ennek jegyében élénkültek meg a nyugat-balkáni és a volt szovjet köztársaságok irányában fenntartott kapcsolataink, melyek nemcsak jelentős külkereskedelmi többletet, hanem igen jelentős exportnövekedést és aktívumot is hoztak. Ukrajna, Szerbia, Horvátország és Törökország több mint egymilliárd eurós exportpiacunk, és itt, akárcsak Ukrajnában és Oroszországban, a magyar tulajdonú export is 100 millió euró nagyságrendű.

b) Külgazdasági stratégia

A stratégiát már 2010 nyarán elkezdte frissíteni az új külgazdasági államtitkárság, mely a Széll Kálmán Terv részeként 2012-ben került véglegesen elfogadásra. Ebben fogalmazták meg a kereskedőház-konceptiót, amely gyakorlatilag 2013-ban lett operatív, és amely a magyar kkv-k külpiaci körét kívánta megteremteni azáltal, hogy megfelelő mennyiségi gyűjtés mellett külpiaci értékesítést is megvalósít. Meghatározták azt is, hogy milyen segítséget kell adni ahhoz, hogy a magyar kkv-k megfelelő külkereskedelmi szaktudáshoz jussanak (export házhoz jön), adatbázisokat és képzéseket kapjanak.

A stratégiában határozták meg azt a célt is, hogy a lényeges külgazdasági mutatókat – kkv-k exportja, összexport, befektetések itthon és külföldön – meg sze-

retnék duplázni az évtized végére, vagy legalábbis másfélszeresére emelni rossz külső konjunktúra esetén. (Úgy tűnik, ez utóbbi lett a mérvadó, ráadásul a feltörekvő világban előtérbe került a belső fogyasztáson alapuló fejlesztés a külkereskedelem-orientált koncepciókkal szemben a duális gazdasági szerkezetek elkerülése céljából.) Külön kormánybiztost neveztek ki a kínai és orosz relációra: az USA mellett ez a két külgazdasági reláció emelkedik ki a magyar kereskedelmi és befektetési együttműködés terén.

Nagy hangsúlyt kaptak a Széll Kálmán Terv húzóágazatai is, melyekből különösen sikeres lett a humánszféra két nagy területe: az oktatási export és a turizmus. Az oktatás területén két lényeges irányt emelhetünk ki az eddigi programok mellett:

– 2013-ban született egy Stipendium Hungaricum nevű ösztöndíjrendelet,¹² amely – külgazdasági érdekeinket előtérbe helyezve – kiemelkedő partnereinknek ajánl fel ösztöndíjakat a magyar egyetemeken idegen, elsősorban angol nyelvű képzésénél. Ennek az ösztöndíjnak révén a több évtizeddel ezelőtti programokhoz hasonlóan diákokat képeznek, akik később a küldő államok gazdasági életébe történt integrálódásuk után hazánk külkapcsolatai terén segíthetnek. Eltérően a régmúlt példájától, ezek a diákok nem a legfejletlenebb országokból jönnek, hanem nagyrészt fejlett államokból, vagyis ez nem írható fel teljes mértékben a felzárkózó vagy szegény országok segítségével. A képzésben nem magyarul, hanem egy zártabb körben főleg angolul vesznek részt, ami a kötődést hazánkhoz nem erősíti azonos mértékben, de tény, hogy ezek a diákok itteni egyéni kötődéseikkel, rokonlátogatásaikkal azonnal visszatérítik

a befektetést, és hosszabb távon hasznot hozhatnak külkapcsolatainkban, valamint egyetemünk anyagi helyzetében is. Ehhez az állam a szükséges államközi megállapodásokat és később a kapcsolat-tartást is megszervezi.

– A Rektori Konferencia révén az egyetemek közvetlen konzorciumában, kifejezetten piaci alapon, megindult olyan angol nyelvű diákoktatás a feltörekvő országok részére, ahol egyéves (vagy később esetleg hosszabb időtávú) képzésben részesülnek az egy országból érkező fiatalok. Ezért a küldő állam hivatalos képzési költséget fizet az egyetemeknek, ami növeli az egyetemek bevételét, sőt ez számukra nyereséget is hozhat. Ez szintén segítheti a nemzetközi reputációnkat, emellett az egyetemeket piaci alapú exportbevételekre is készíti, ami a kormány külgazdasági politikájának egyik célja. Hasonlóan piaci bevételekre tehet szert a magyar egyetemek jó része kihelyezett oktatással is. Mindez jól kiegészíti egyetemünk azon tevékenységét, hogy különböző országokból egy ügynöki rendszer révén fizetős diákokat szerez be, ami főleg az egészségügyi képzésben már sikeres, de vannak eredmények a sportképzések területén is. Mindezen tevékenységek természetesen diplomáciai, és ha kell, szerződéses segítséget kapnak, de eredményességük azért jelentős, mert közvetlenül az egyetemi szféra bonyolítja le.

– A turizmus területén a kormány keleti nyitási stratégiája és új turisztikai koncepciói révén a stagnáló, de jelentős nyugati turizmus mellett kezdenek olyan térségekből is kibontakozni nagyszámú turisztikai beutazások, amelyek a schengeni rendszer előírásai szerint vízumkötelesek. Az elmúlt időszakban több százezerre nőtt az orosz beutazó turisták száma, de

már tízezres mértékben mérhető a kínai és braziliai éves vendégéjszakák száma is. Ez nemcsak a belépésünk előtti, hanem a néhány évvel ezelőtti teljesítményhez képest is exponenciális növekedést jelent.¹³

– Az új kormány megalkotta az eddig gazdasági társasági formában lévő ITDH Zrt. helyett a kormányzati háttérhivalként működő HITA-t, mely még közvetlenebbül tud aktív promóciós tevékenységgel fellépni olyan területeken, ahol a magyar vállalkozók, elsősorban a kkv-k, nehezen tudnak maguk megjeleneni. Ebben is nagy súlyt kap a keleti országokban történő megjelenés, hiszen itt az állami szerepvállalás lehet csak piacokat megnyitató erejű. A HITA jogelődjéhez hasonlóan lehet tőkevonzó képességű is, nevezetesen a befektetők ösztönzése révén. (A keleti sikereket jelzi, hogy folytatódó koreai, japán és indiai befektetések mellett 2010 végén a Wanhua révén megszületett az első nagy kínai akvizíció is, melynek eredményeként néhány év alatt a Borsod-Chem versenyképes és megfelelően tőkésített céggé válhat.)

A keleti nyitásnak a nyugati kapcsolatrendszerrel eltérő eszközei

– Új képviselők nyitása, főleg saját konzulokkal (hogy nálunk jöjjenek be a turistáik vagy üzletembereik az EU schengeni övezetbe) és külgazdasági attasékkal. A képviselőfejlesztési stratégiában a nemzetpolitikai célok felül (a lélektani okokon túl a könnyített állampolgárság megadása és a választási jogosultság is nagy leterheltséget ad) gazdasági szempontok jelentek meg. Így új képviselők mellett a meglévő külgazdasági attasékkal való erősítése is napirenden van Ázsiában, Afrikában, Dél-Amerikában, de még Ausztráliában is.

– Gazdasági vegyesbizottságok, melyek évente vagy kétévente a felek között kormányközi jelleggel, államtitkári (vagy kimagasló partnerség esetén miniszteri) szinten összeülő fórumok. Összesen 44 ilyen jellegű grémium van, értelemszerűen alapvetően az EU-n kívüli területeken. Kína és Oroszország esetében kormánybiztos vezeti a magyar oldal felkészülését. A kormányváltáskor voltak olyan elméletek, hogy ezek a formációk nem időszerűek, de az új stílus alapján nemhogy erősítettük az ülések rendjét (általában évente üléseznek a felek váltakozó helyszínnel), de újakat is nyitottunk, elsősorban Ázsiában és a Balkánon. Ilyenkor ülésezik egy vegyes üzleti tanács, mely konkrét partnereket kereső vagy már az adott piacon járatos üzletemberekkel ül össze, és a megjelenő politikusok, valamint a HITA segítségével konkrét ügyletek is létrejöhetnek mind kereskedelmi, mind befektetésösztönzési oldalon. Az államközi szerződések közül külgazdaságilag kiemelkedően fontosak a beruházásvédelmi és kettős adóztatást elkerülő egyezmények.

– Az Eximbank és a MEHIB egyesítéséből létrejött EXIM¹⁴ új rendszerben jelentős külsős forrásokat jegyzett le, és allokál ki nagyon kedvező kamat- és más technikai feltételekkel magyar cégeknek külgazdasági finanszírozásra és annak biztosítására, illetve export célú beruházások finanszírozása vagy hazai beszállítói tevékenység erősítése céljából. A magyar tulajdonú kkv-k elérése érdekében a kereskedelmi bankokkal is kidolgoztak egy közvetítői szerződéses rendszert. Egyre több országgal bontakozik ki banki partnerekkel is hasonló együttműködés. A Balkán mellett a feltörekvő földrészek irányába nyitnak.

– Kamarai együttműködések erősítése fontos szerepet tölt be, hiszen több keleti

partnernél ennek segítségével lehet magyar vállalatokat helyzetbe hozni, különösen ott, ahol a kamara nemcsak nagy presztízzsel, hanem a piacra engedésre vonatkozóan is jogosítványokkal bír. (Például ahol csak ellenőrzött helyi partnerrel alapított vegyes vállalatok léphetnek be a helyi piacra, főleg a közbeszerzések területén.)

– Légi közlekedési járatok nyitása az EU-n kívül kiemelkedően fontos, például oktatási, üzleti és turisztikai kapcsolatok erősítése céljából. A Malév kiesésével ez inkább pozíciómentő jellegű, mint bővítő, de néhány év múlva ez már expanziós jellegű is lehet. (Minszk, Dubai, Doha vagy Baku desztinációval eddig nem volt közvetlen légi kapcsolat.)

– Oktatási programokba való bekapcsolódás Magyarországon. Az előzőekben jelzett nappali egyetemi oktatáson kívül a piaci jellegű felkészítésnek lehet szerepe, mint például nukleáris területen, ahol új nukleáris belépő országok (pl. Vietnam vagy Szaúd-Arábia) irányába is lehet tudásexportot nyitni. Hasonlóak a lehetőségek az agrártovábbképzés területén, kezdeti sikerek már itt is felmutathatók.

– A kötött segélyhitel-akciók azért jók, mert ezek EU-konform kamatszubbvencion keresztül fejlesztési hozzájárulásként alkalmazhatók kevésbé fejlett partnerekkel, mivel az így kiírt tevékenység kedvezményezettje csak magyar cég lehet, mely referenciája révén utat tör más magyar cégek helyi közbeszerzési beruházásainak is. A kötött segélyhitel bonyolult és a megvalósulás megkezdéséig lassú rendszer.

– A kkv-k külső megjelenéséhez (például vásárokon) szintén van támogatás a HITA-nál csakúgy, mint a más exportközeli vagy exportáló magyar kkv-knál „az export házhoz jön” akció, ahol külkeres-

kedelmi szaktudást lehet kiadni. Hasonlóan ehhez, magyar kkv-k együttes külpiacra jutását segíti a kereskedőházak rendszere is a feltörekvő nagy pólusokban.

A VILÁGKERESKEDELEM ÉS A GLOBÁLIS GDP FEJLŐDÉSE

A globális növekedés – elsősorban a fejlett világ, főleg az EU miatt – 2012-ben lelassult, 2,2% volt, ezen belül a fejlett országoknál 1%, a feltörekvő fejlődő országoknál azonban 5%-os növekedést láthattunk. 2013-ban az EU már kikerült a recesszióból, 2014-ben pedig az USA-val és Japánnal együtt is nőni fog, jelentősen segítve a világgazdaság növekedését és a magyar piacra kerülés esélyeit.

A világkereskedelem is jelentős lassuláson ment át, 2013-ban még a 2% körüli növekedés is elképzelhető, de ez 2014–2015-ben fokozatosan 4% fölé emelkedik majd.

A fejlődő országok exportvezérelt növekedése is kezd kifulladásra, elsősorban a tartós európai lassulás miatt. Nő a fejlődők és kontinentális-regionális partnerek egymás közötti kereskedelme, ami nem segíti a nyugatiak keleti expanzióját. Emellett azonban a feltörekvő vezető országok új gazdasági fejlesztési politikája indul el, vagyis a fogyasztás- és beruházásösztönzés, területfejlesztéssel a duális gazdasági szerkezetet (modern, exportvezérelt és az elmaradott, hagyományos szektorok és régiók) kívánják tompítani. Ezért erős belsőerőforrás-felhasználás is lesz, vagyis még Kína és India importnövekedése sem haladja meg a 6-7%-ot. A gazdasági válság miatt tanulsággként a pénzügyi szektor nemzetközi expanziója is lassul, nagyobb lesz a belső betétesekre alapuló hitelezés, kisebb lesz a globális szintű hitelkölcsönzés szerepe.

Magyar szempontból ez azt is jelenti, hogy a közép- és kelet-európai térség fejlődése lehet a diverzifikáció egyik fontos forrása, azon belül is Ukrajna, Oroszország és Törökország. Remélhetőleg e triónál az utóbbi idők politikai vagy strukturális megtorpanásai nem lesznek visszahúzó erejűek, az EU keleti tagállamai pedig makrogazdasági egyensúlyuk mellett tartani tudják az EU-átlagnál magasabb növekedési ütemüket. Ezért a jelenlegi kormány közép-európai politikája (KEK és visegrádi elnökség, Wekerle Terv Magyarország és szomszédjai között, kiemelt infrastrukturális fejlesztések a gazdasági szereplők és tényezők – pl. energia – összekapcsolására) a következő években a számokban is meghozza gyümölcsét, vagyis a kölcsönös befektetések erősödése mellett a regionális energiapiac és a magyar export újabb fellendülését.

MŰKÖDŐTŐKE-ÁRAMLÁSI TRENDEK ÉS MAGYARORSZÁG

A működőtőke-áramlás területén is W alakú trend valósult meg az elmúlt években. 2012-ben újra hanyatlott, 2014–2015-ben kezd el nőni, de ekkor sem éri el a válság előtti (2000 milliárd dollár) mértéket. A működőtőke-áramlás 2012-ben haladta meg a fejlődő országok felé a fejlett országokból jövő mozgást. A tőkeállomány 62%-a még a fejlett világban van, de ez 2000-ben még 75% volt. Európa stagnál, a visszaesés a fogadó oldalon elsősorban Észak-Amerikában figyelhető meg. Vonzási oldalon most Dél-Amerika került az előtérbe. Kibocsátó oldalon – a csökkenések ellenére is – 79% még a fejlett világból jön.

A magyar helyzet a fejlett világ trendjeit tükrözi azzal, hogy a GDP-hez képest

75%-ra rúg a beáramló tőke, és ennek háromnegyede – akárcsak az exporthányadunk – az EU-ból érkezik. Csaknem 31% Németországból (annak is fele Bajországból), ami jelzi a közeli gravitáció erejét. A fejlődő országok nyílt szerepe itt marginális, de tudjuk, hogy holland, luxemburgi és osztrák cégeken keresztül is jön tőlük tőke ide.

A magyar kihelyezett tőke (regionálisan magas, kb. 17 millió euró) viszont a gyorsan fejlődő, ismert és közeli közép-európai térségbe vándorolt, nemcsak az itteni multinacionális cégek révén, hanem a hazai központú vállalatok esetében is. Főbb államások: Horvátország, Szlovákia, Ukrajna, Románia. A nyugati irányú tőkeexportunk eddig minimális volt, csak az USA és Svájc jelenik meg speciális tranzakciókkal és a szolgáltatások területén. Ez nyilván a turisztikai, oktatási kapcsolatokat is erősíti a befektetések nyomán várható kereskedelmi kapcsolatok mellett, aminek szintén lehet diverzifikáló hatása a nyugat-európai túlzott tőkefüggőség oldására.

NYUGATI TARTÁS VAGY KELETI EXPANZIÓ – VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

Mindkét esetben lehet igazságról beszélni. Mindkét kihívásnak megvan a maga gravitációja. Az, hogy melyik lesz az erősebb, és hogy tudjuk-e csökkenteni az EU 77%-os súlyát exportunkban, működőtőke-importunkban és a bejövő turizmusban, nemcsak szándékainkon múlik, hanem objektív külső szempontokon is. Ha az EU-15-ben elindul egy fejlődés, még ha mérsékelt is, de erősebb importfelfutással, annak húzó hatása a belső piaci, szabad kereskedelmi és földrajzi viszonyok miatt nagyon nagy. Meglévő export-

piacokat magyar beszállítók nem adnak fel, vagyis Keletre csak akkor fognak nagy átcsoportosítást végrehajtani, ha jelentős magyar gazdasági növekedés (és pótlólagos exportalap) jön létre, és azon belül is nemcsak hazai fogyasztásra, hanem újabb nettó exportra épülő növekedési modell valósul meg. (Mint láttuk, sok feltörekvő ország esetében kiegyensúlyozott modellváltás történik.) Mivel a magyar GDP felhasználási oldalon a belső végfogyasztás növekedésén is alapul majd, nálunk a pótlólagos nettó exportalapok előállítása nehezebb feladat lesz.

Mindezekkel együtt a következő években is reálisan várható az eurózóna szerepének lassú mérséklése a magyar exportstruktúrában. Ennek oka, hogy a keleti gravitáció erősödik azzal, hogy a feltörekvő országokban magasabb lesz a gazdasági növekedési ütem, és új civilizációs kihívások mellett gátszakadásszerűen jelennek meg fogyasztói rétegek a középosztály alján. Segíti ezt egyrészt az is, hogy a WTO legutóbbi, Balin megrendezett fordulóján született politikai kompromisszumokkal reális esély van arra, hogy a feltörekvő országok a piacra kerülés technikai akadályát mérséklék. Másrészt pedig, hogy az EU kereskedelempolitikai rendszerében is előrehaladás történik az új típusú szabadkereskedelem-politikai szerződések révén a megfelelő piacra jutásban. (E szerződések nemcsak a tarifális, hanem a szabályozási, befektetésvédelmi és más technikai akadályok lebontását is célozzák.) A keleti gravitációt erősíti az is, hogy a magyar állam bemutatott eszközeivel, azok erősítésével olyan közvetlen gazdaságdiplomáciai erőt mutat, ami a civilizációs és földrajzi távolságokat is mérsékli.¹⁵ Ennek első szisztematikus néhány évét láthattuk a magyar kormány

fellépésében. Az FDI beáramlása esetén erős politikai segítségre van szükség ahhoz, hogy az EU, a magyar GDP 3,5-4%-ára rúgó transzferei és a meglévő nyugati (EU-n kívüli OECD-partnereket is beleértve) működőtőke-reinvestíciót a keleti zöldmezős vagy barnamezős tőkeberuházások megjelenése kiegészítse és erősítse (de ne helyettesítse), hiszen láthatóan az FDI kontinensek és kultúrák közötti áramlása (főleg keletről nyugat felé) szelektív válik.

JEGYZETEK

- ¹ Magyarország mellett Baldwin 1992-ben Londonban kiadott tanulmányában azt is megmérte, hogy pl. Csehszlovákia 1928-ban kereskedelmének 70, míg Lengyelország 75%-át bonyolította le az alapvetően a mai EU elődjait alkotó államokkal, ami közelíti a mai időszakra vonatkozó függést. In: Becsey Zsolt: *Az Európai Unió keleti bővítésének előnyei az Európai Unió számára*. PhD-értekezés, Budapesti Közgazdasági Egyetem, 2003.
- ² Lásd Hargita Árpádné: *Vissza Európába – röögős úton. Egy közreműködő szemével*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
- ³ Lásd Addison és Brücker számításai. In: Becsey, i. m.
- ⁴ Eurostat; Balázs Péter számításai alapján. Hasonló trendeket láthattunk a többi közép-európai ország esetében is. In: Becsey, i. m.
- ⁵ Baldwin számításai szerint az EU–EFTA-országok (lényegében a mai EU-15) a magyar kereskedelmi kapcsolatokban már 1991-ben 55%-ot értek el, ami hasonlatos volt Lengyelországban és Csehszlovákiában is. Ez egy későbbi növekedést és csökkenést követően a 2012-es arányokat tükrözi vissza.
- ⁶ Lásd EU éves pénzügyi jelentése 2012-ről. http://ec.europa.eu/budget/financialreport/index_en.html
- ⁷ A bizottsági előrejelzések szerint a kilencvenes években 2,6%, a válság előtti évtizedben pedig 2,3% volt a gazdasági növekedés az EU-ban. Forrás: Eurostat.
- ⁸ Svédországnak nincs sem kimaradási klauzulája, mint az Egyesült Királyságnak, sem újratárgyalt szerződése, mint Dániának, de azzal, hogy nem teljesíti a jegybanki függetlenségre vonatkozó feltételt, hallgatólagos egyetértéssel nem lép be az euróövezetbe akkor sem, ha a formális szám-szerű belépési feltételeket teljesíti.
- ⁹ Ugyanakkor le kell szögezmem, hogy 2004 óta csak valóban statisztikai egységként lehet elfogadni az EU-15 fogalmát: ez teszi lehetővé, hogy hosszú trendekben a kilencvenes évekkel össze lehessen hasonlítani a közép-európai tagállamok teljesítményét. Elfogadhatatlan viszont az, hogy bármely uniós jogalkotásban a belépés dátuma szerint tegyenek különbséget, ami Málta és Ciprus kis mérete miatt valójában a volt szocialista országokat takarja. Bár EP-képviselőként láttam ilyen kísérleteket, szerencsére ezeket sikerült megállítani, és általában más EU-15 tagállam is kért átmenetet a jogalkotásban a volt szocialista államokon kívül.
- ¹⁰ Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-Afrika: ezen országokhoz küldtük 2001-ben a magyar export 2,3%-át, míg 2012-ben 6,3%-át!
- ¹¹ Erre hozta létre a Kárpát Régió Üzleti Hálózat nevű szervezetet központi és helyszíni irodákkal.
- ¹² 285/2013. (VII. 26.) korm. rendelet.
- ¹³ Oroszországból 2012-ben 600 492 vendégéjszákát regisztráltunk, míg 2007-ben csak 266 297, ugyanez Ázsia vonatkozásában 741 902, illetve 630 973 fő volt. Forrás: KSH.
- ¹⁴ 2012 májusában került sor a két szervezet egyesítésére, és emellett az MFB-től a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alá kerülésre. A kormány ezután megemelte a garanciakeretet 1200 milliárd forintra.
- ¹⁵ A helyzetet az EU belső piac kialakításakor megszületett Cecchini-jelentéshez hasonlítanám: mi lenne, és mennyit veszítettünk volna, ha nem születne meg a belső piac. Magyar vonatkozásban ez így szól: mennyit veszítenénk, ha nem lenne proaktív keleti nyitási politika, még ha ez a jelenlegi számokból az aránymódosításokkal nem is mindig olvasható ki.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Európai Bizottság gazdasági előrejelzései (legutóbbi: 2013. november).
 KSH és Eurostat statisztikái.
Magyarország külgazdasági stratégiája 2012–2020. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2012.
 World Economic Outlook, 2013 (IMF).

Az energetika zsákutcája

Dead End in Power Engineering

ÖSSZEFOGLALÁS

A globális felmelegedés hamis mítoszára épülő energetika válaszút elé érkezett. Az EU-ban meghirdetett közös klíma- és energiapolitika keretében jelentős „energiafordulat” zajlik. E politika zászlóshajója Németország, ahol az „Energiewende” erőltetett végrehajtása központi vitatémává vált. A hatalmas pénzügyi eszközöket igénylő energiafordulat a célját tekintve tarthatatlan, miközben Európa versenyképességét is veszélyezteti. Ezzel párhuzamosan Európa gázellátásában is változások érlelődnek. A tanulmány mindezek részleteit járja körül.

SUMMARY

Power engineering built on the false myth of global warming has come to the crossroads. Within the framework of the common climate and energy policy announced by the EU, a “decisive change” is taking place in energy-related matters. The flagship of this policy is Germany, where the forced implementation of the “Energiewende” has become the focal is-

sue of debates. Considering its objective, this “change in energy affairs”, which requires enormous funds, is untenable, while it also endangers Europe’s competitiveness. Simultaneously, changes in Europe’s gas supply are also becoming increasingly necessary. The study endeavours to investigate every detail of these issues.

Három évvel ezelőtt még kérdő mondatul rendelkező címben vettem fel, hogy *Mi van, ha mégsem igaz?*¹ Ha nem igaz, hogy a szén-dioxid-kibocsátással hozható összefüggésbe a globális hőmérséklet-változás. A múlt évben már érvekkel, tudományos eredmények alapján próbáltam bizonyítani, hogy Európában a klíma- és energiapolitika szoros egybefonódása következtében tévúton jár az energetika.² A szén-dioxid kibocsátásának mindenáron való csökkentése ugyanis tévútra vitte az energetikát. Azóta sok minden történt, újabb és újabb információk, tudományos munkák és mérési eredmények láttak napvilágot, és nagy várakozások

DR. PETZ ERNŐ címzetes egyetemi tanár, az MTA Lévai Energetikai Alapítvány elnöke (petz.e@t-online.hu).

után 2013 májusában megjelent az IPCC (ENSZ „világklímatanács”) 5. klímajelentésének (AR5) összefoglalója (CCR). A 2012. évi Rio+20 csúcson (az első 1992-ben volt, ahol politikai szintre emelték a klímavédelmet) már nem jelent meg több mérvadó ország állam-, illetve kormányfője, és nem tudták elfogadtatni a tervezett záródokumentumot. A Dohában (Katar, 2012. december) megtartott ENSZ-klímakonferencián sem sikerült – a közben lejárt – kiotói egyezményben (1997) vállalt kibocsátási értékek szigorítását elérni (a szigorítást csak az EU és Ausztrália támogatta), több ország jelezte az egyezményből való kilépését. A 2013 novemberében megtartott varsói ENSZ-klímakonferencián sem sikerült az előterjesztés szerint megállapodni, 2016-ban, a 22. konferencián térnek vissza a megállapodásra. A nagy fejlődő országok továbbra is tartózkodóak. Egyre inkább akadoznak a globális felmelegedés hamis alaptézisére épülő klíma- és energiapolitika fogaskerekei. A leginkább érintett földrész éppen Európa, pontosabban az e helyzetbe önmagát manőverező Európai Unió, az élen Németországgal. Németország is már a kiút keresésére kényszerül, a – megújuló energiák erőltetett hasznosításával összefüggő – magas energiaár a 2013 őszén megtartott választások egyik kiemelt vitatémájává vált.

A választút egyik ága – a folytatás – a biztos kudarchoz vezet, a másik egyfajta visszakanyarodás a realitások mezejére. Az OECD Globális Tudományos Fórumán (Párizs, 2006. május 17–18.) a bevezető előadás megtartására Vaclav Smil energiátörténészt kérték fel, aki – különösen mai szemmel nézve – figyelemre méltó értékelést adott a világban lezajló energetikai folyamatokról, éppen a reali-

tásokkal kapcsolatban.³ A leginkább érintett és érdekelt személyek valószínűleg ott tolongtak, de nem vették komolyan. Smil szerint az előrejelzések tudatlanságunk tükrői, nem pedig tudásunk megtestesítői. „Az »energetikai átmenetek« hosszú, nemzedékeken át tartó folyamatok; a kis léptékű, kísérleti, demonstrációs méretű technológiákon alapuló kétséges állítások nem helyettesítik az axiómákon alapuló, könyörtelenül kritikus értékeléseket; a nagyszabású elméleti megoldások elfogult népszerűsítése ritkán éli túl a való világban folyó nagy léptékű, megbízható működéssel való brutális találkozásokat. [...] ...a nem fosszilis energiahordozókra történő váltás egy nagyságrenddel nagyobb feladat, mint a fitomasszáról a fosszilis energiahordozókra való átállás volt.” Az előadó röviden felidézi az energetikával kapcsolatos előrejelzések fatális tévedéseit, az első nagy energiaátmenet fontosabb állomásait, majd a jelenleg erőltetett energiafordulat irreális célkitűzéseit. „Ezután már nem lesz szükségünk túl sok képzelőerőre ahhoz, hogy felvöljünk egy nagyobb gazdasági – választhatunk – válság, visszaesés, összeomlás forgatókönyvét.”

A bekövetkezett gazdasági válság alatt az újabb energetikai hírek palagáz-forradalomról („An American Triumph”, „Schiefergas-Revolution”) és a folyamatban levő energiafordulat (Németországban: „Energiewende”) egyre nyilvánvalóbb tarthatatlanságáról, bírálatáról szólnak, amelyek előhírnökei a szükségszerűen bekövetkező változásoknak.

Két nagy folyamat találkozik, amelyek együtt alakítják Európa energetikáját. Ezek: a globális felmelegedéssel kapcsolatos, tarthatatlan hamis közfelfogássá vált félrevezetés revideálása, valamint a

gáztermelés és gázkereskedelem átrendeződése. E folyamatok egymást erősítő hatása igen jelentős változásokat vetít előre. Felismerjük és elébe megyünk-e a változásoknak? Vagy továbbra is csak követjük a majdani eseményeket? Ez az igazi, aktuális kérdés! Vajon milyen szerepe lesz eközben a szakmaiságnak és a politikának? De a legizgalmasabb, hogy a háttérben működő érdekhatalmak hogyan fékezik, illetve hogyan torzítják majd a folyamatokat a saját érdekeik védelmében. A nagy energialobbik közötti gazdasági háború a célok átfogalmazása mellett valószínűleg még jobban kiéleződik (akár újabb helyi háborúkkal). Az energiatermelési, energiaszállítási és -felhasználási prioritások átrendeződése mellett az energiaforrások birtoklása, ellenőrzése egyre inkább hatalmi fegyverré válik. A globális hatalom birtoklásában a pénz hatalom után a második helyet az energia feletti hatalom foglalja el.

A KLÍMÁVÁLTOZÁSRA ÉPÜLŐ ENERGIAPOLITIKA ZSÁKUTCÁJA

Abszurd: több mint egymillió fontot kaptak skót szélerőművek azért, hogy az erős szél miatt ne termeljenek egy napig, nehogy túlterheljék az áramhálózatot. A kompenzációt a lakosság fizeti, az összeget a villanyszámlákra terhelik.⁴

Az EU az energiapolitikáját teljes mértékben a globális felmelegedés elleni küzdelem jegyében alakította ki, és a meghirdetett közös klíma- és energiapolitika keretében jelentős fordulatot hajtott végre. Alaptézise: a globális felmelegedés mérséklése érdekében a szén-dioxid- (CO₂) kibocsátás mindenáron való csökkentése. Az EU élenjáróan csatlakozott a kiotói egyezményhez (1997), amelynek kere-

tében jelentős vállalást tett, sőt az ENSZ által meghirdetett klímapolitika végrehajtásának élére állt. Azóta dübörög az energiafordulat: a fosszilis energiahordozók visszaszorítása, a CO₂-kvótakereskedelem bevezetése és erőltetett működtetése, a dekarbonizáció (a keletkező CO₂ megkötése, tárolása, illetve hasznosítása) és a megújuló energiaforrások hasznosításának mértéktelen szorgalmazása (és támogatása). A kiotói egyezményben vállalt kötelezettségeit viszont nem tudta teljesíteni, mégis menet közben teljesen irreális újabb célkitűzéseket fogalmazott meg (2020-ig a háromszoros 20%-os vállalás, sőt azóta még irreálisabb célok megfogalmazása).

A gazdasági háború előterében az „AGW-függők” („klímahívők”) és a „szkeptikusok”⁵ („tagadók”) küzdelme folyik. AGW az Anthropogenic Global Warming rövidítése, függőknek („hívőknek”) mindazokat tekintik a másik oldal, akik az ENSZ IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) által képviselt globális felmelegedési (klímaváltozási) elméletben hisznek, azt valóságosnak elfogadják, annak közvélekedéssé alakításában közreműködnek. Az IPCC klímamodelljéből levezetett alaptézis: a globális felmelegedés (klímaváltozás) az emberi tevékenység következménye, közelebről az ún. üvegházhatású gázok, elsősorban az egyre növekvő szén-dioxid-kibocsátás következménye. A légkör szén-dioxid-koncentrációja valóban emelkedik a fosszilis üzemanyagok és tüzelőanyagok növekvő fogyasztása miatt, értéke csupán 400 ppm (0,04%). Ha nem sikerül a további akár +2, netán +4 fokok felmelegedést megállítani, a legkülönbözőbb klímakatasztrófákat vizionálják (sarki jégtömbök olvadása, tengerszint-emelkedés, elsivatagosodás

stb.). Végcél: az emberekben (az egész emberiségben) a félelem kialakítása, a manipulálhatóság legfontosabb eszközeként. Fontos tudni, hogy e „klímamítosz” mögött nem természettudományos megfigyelések és mérések állnak, csupán modellvizsgálatok. Az utolsó húsz évben a klímakutatásokra mintegy 30 milliárd dollárt fordítottak. Jellemző, hogy a most készülő ötödik klímajelentés (AR5) egyes fejezeteit 800 külső szakértőnek küldték el véleményezésre. Az 1. Stockholmi Konferencia óta („Környezet és fejlődés”, 1972) az ENSZ szervezésében eddig 21 klímakonferenciát tartottak, amelyek során egyre erősödött „a politika és a tudomány kéz a kézben járása, miközben kölcsönösen egymásnak osztogatták a labdát”.

A szkeptikus oldal egyre szervezetesebben és eredményesebben veszi fel a harcot, többek között új, tudományos klímamodell kidolgozásával⁶ (elég a szerzők nevére rákeresni, és a tudományos információk garmadáját találjuk), könyvek, videók megjelentetésével, konferenciák szervezésével. Ausztráliában már a szkeptikusok kézikönyvét is összeállították, amelyet több nyelvre lefordítottak.⁷ Pártoktól, politikától, gazdaságilag is független szervezetek⁸ alakulnak. Külön kiemelendő Miskolczi Ferenc magyar származású, légköri sugárzásátvitellel foglalkozó fizikus munkássága, aki a NASA-nál gyűjtött (61 évre visszatekintő) légköri adatok feldolgozásával bizonyította, hogy a szén-dioxid-kibocsátás nem okoz érdemleges üvegházhatás-változást.⁹ A szkeptikusok magukat klímarealistáknak nevezik.

Röviden a legfontosabb tudományos érvekről, illetve bizonyítékokról:

1. A légkör szén-dioxid-koncentráció-

jának növekedése ellenére nem változik az üvegházhatás. Amint említettük, mások mellett Miskolczi Ferenc kutatásainak ez a legfontosabb eredménye. A légballosos és műholdas mérések ezt igazolják.

2. Az Antarktiszon végzett kutatások szerint a globális hőmérséklet és a légköri szén-dioxid időbeli változása között több százezer évre visszamenőleg szoros korreláció mutatható ki, de egyértelműen bizonyított, hogy időben a szén-dioxid változása követi a hőmérséklet-változást (és nem fordítva!). Az időbeli eltolódás az óceánok hatalmas víztömegében lejátszódó gázoldódási és hőtárolási folyamatokkal magyarázható. A gázoldódási folyamatokra az ún. időálló jelleg jellemző. Értéke (az antarktisi jégdugókon végzett vizsgálati eredményekből¹⁰ származó idődiagramokra épülő szimulációs vizsgálataink alapján) mintegy 2000 évre tehető.

3. A műholdas mérések szerint 2001 óta gyakorlatilag nem nő az átlagos hőmérséklet. Ezzel teljesen egybecsengenek a földfelszíni mérési adatok, többek között az angol (UK Met Office) és a német (Deutsche Wetterdienst) meteorológiai intézetek éves jelentései.

4. Az IPCC klímamodellje szerint a légkör szén-dioxid-koncentrációjának emelkedésével egyre nő a sugárzásabszorpció, és ez okozza az üvegházhatás erősödését. Ez tévedés, ugyanis a koncentráció növekedésével exponenciálisan csökkenő tendenciával telítődésbe megy a hőmérsékletre gyakorolt hatás. Amíg az első 20 ppm (milliomodrész szén-dioxid) 1,5 °C hőmérséklet-növekedést okoz, addig a jelenlegi 400 ppm (azaz 0,04%-os) koncentráció mellett utolsó 20 ppm-es növekedés már csupán további 0,02 °C-os hőmérséklet-emelkedéssel jár. Tehát a szén-dioxid-

koncentráció akár megduplázódása sem járhat komoly hatással.

5. Fentiek alapján a légkör szén-dioxid-koncentrációjának emelkedése csak nagyon alárendelt szerepet játszik. Az 1600-as évekig visszatekintő európai megfigyelések egyértelműen bizonyítják, hogy a hőmérséklet- és klímaváltozások a napfolttevékenységgel hozhatók kapcsolatba.¹¹ A napfolttevékenységben ciklikusság figyelhető meg, amit a napfoltok keletkezésének számával jellemeznek. A hosszú távú megfigyelések alapján a napfolttevékenység és a klímaváltozás között szoros összefüggés állapítható meg. A napfolttevékenység völgyidőszakában (nyugalmas Nap) a hőmérséklet csökken, növekvő napfolttevékenység esetén (aktív Nap) a hőmérséklet emelkedik. A kimutatott korreláció rendkívül szoros. A korrelációanalízis szerint az 1600-as évektől kezdve az ún. korrelációs együtttható mindenkor 0,8 feletti érték, a 18. században, a kis jégkorszak után a 0,88 százados értéket is elérte. Ez hétköznapi nyelven megfogalmazva azt jelenti, hogy a klímaváltozásokban a napfolttevékenységnek meghatározó, legalább 80%-os ok-okozati szerepe van. A szén-dioxid meghatározó szerepe egyszerűen kizárt. A ciklikus változás alapján egyértelműen hűlési szakasz várható.

6. Az utóbbi egy évben a NASA műholdas felvételei szerint az Arktisz jéggel borított felülete több mint 50%-kal növekedett. A Föld eddig legalacsonyabb hőmérsékleti értékét a közelmúltban mérték az Antarktisz keleti vidékén (mínusz 92 Celsius-fok).

7. Az Északi-tenger 30 parti mérőállomásának mérései alapján megállapítható, hogy 200 éve a vízszintemelkedés egyre lassul, a változás mértéke most a legkisebb.

Sokrétűbb, alaposabb és figyelemre méltó elemzést készített e témában dr. Peter Ziegler svájci geológusprofesszor: egyrészt részletesen áttekinti a klímaváltozásokkal kapcsolatos, eddig ismert tényeket és tudományos eredményeket, másrészt felfedi az IPCC álláspontjaival kapcsolatos ellentmondásokat.¹² A norvég tudományos tanács (The Research Council of Norway) 2013. január 24-i sajtótájékoztatóján elhangzott bejelentése szerint az IPCC-nek a szén-dioxid hatásával kapcsolatos álláspontja tarthatatlan.

A vázolt fontosabb érvek kivétel nélkül tudományos megfigyeléseken és méréseken alapulnak, szemben a modellvizsgálatokkal. Még sokáig nem várható konszenzus kialakulása a klímahívók és a szkeptikusok tábora között. A szkeptikusoknak már hatalmas tábora létezik, a 70-es évektől kezdve már több petíciót fogalmaztak meg (Heidelberger Appel, 1972; Leipziger Manifest, 1995 és 1997; Oregon-Petition, 1999; Kanadai Petíció, 2008). Az 1972-es felhívást 400 tudós írta alá, köztük Nobel-díjasok. Az aláírással csatlakozók száma már 30 000-re tehető. A *The Petition Projekt* bevezetőjében olvasható: „Nem létezik olyan meggyőző tudományos bizonyíték, amely szerint az emberi tevékenység által kibocsátott szén-dioxid, metán vagy egyéb üvegházhatású gáz a földi légkör katasztrofális felmelegedését, a földi klíma tönkretételét okozná, vagy a belátható jövőben okozhatná. Ellenkezőleg, lényeges tudományos bizonyítékok vannak, amelyek szerint a légkör szén-dioxid-tartalmának növekedése a természetes növényzetre, Földünk élővilágára sokféle hasznos hatást gyakorol.” Ezért az élet elixírjének is nevezik.

A másik oldalon nincsen fogadókészség, noha egyre nő a kijózanodó szakem-

berek tábora, akik között neves kutatók, fizikusok, matematikusok, geológusok, asztrofizikusok, meteorológusok, botanikusok, mérnökök stb. vannak, és amint említettük, nagyszámú Nobel-díjas is.¹³ Ennek ellenére a klímakonferenciák egyre határozottabban fogalmazznak. Az 1997-es konferencia (Bonn, 140 ország részvételével) jegyzőkönyve első ízben tudatosítja, hogy az emberiség által okozott CO₂-kibocsátás klímakatasztrófához vezethet, ezért meghirdetik a CO₂ elleni harcot. A fő kezdeményezők egyike Angela Merkel, az akkori német környezetvédelmi miniszter, a jelenlegi kancellár. Az IPCC 4. jelentését tárgyaló, Párizsban megtartott konferencia (154 országból 500 résztvevővel) összeállításában, a sugárzásabszorpcióban 70%-os szerepet játszó vízgőz már említésre sem kerül, hiszen a „felelős” gáz ekkor már a szén-dioxid. Valószínűleg az IPCC 5. jelentésének (AR5) végleges változata sem hoz érdemi változást. Miért nagy baj ez? – tehető fel a kérdés. A válasz: folytatódik az értelmetlen (Németországban „Energiewende”-nek nevezett) energiafordulat, az EU integrált klíma- és energiapolitikája: milliárdok és milliárdok elköltése a szén-dioxid kibocsátásának csökkentése céljából (folytatódik a Don Quijote-i harc, s mi eljátszhatjuk Sancho Panza szerepét). Közben azért érlelődik a változás. Már az EU vezető testületeiben is felütötte fejét a kételkedés. Az a felismerés, hogy a dekarbonizációt és a megújuló energiaforrások hasznosítását irreálisan szorgalmazó energiapolitika csökkenti Európa gazdasági versenyképességét. A kapcsolatos energetikai kutatás-fejlesztések és a felfuttatott gyártási kapacitások, a villamosenergia-rendszerekben jelentkező szabályozási anomáliák újratermelik a problémákat,

teljesen értelmetlenül újabb és újabb beruházásokat tesznek szükségessé. Közben folyamatosan emelkedik a villamos energia ára, és nem jut elegendő pénz az igazi környezetvédelmi feladatokra.

Németországban, a zászlóshajón is megfogalmazódnak már a kérdőjelek, amelyre külön ki kell térni. Kezdjük felülről. Joachim Gauck német államfő szerint bizalmi válság van Európában. „Ez a válság nemcsak gazdasági jellegű, ez egy bizalmi válság az Európának hívott politikai projekttel szemben.” Szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a válsaggal küzdő országokat nem fenyegeti valamiféle „német diktátum”. A felvetés természetesen nem alaptalan, mert Németország érvényesíteni tudja gazdasági erejét és technikai fölényét. A válság ötödik évében az eurozóna gazdasági teljesítménye 0,3 százalékkal csökkent, de Németország helyzete kedvező, még napjainkban is képes exportját növelni. Angela Merkel szerint ők „megcsinálták a leckéjüket”. Ebben jelentős szerepe van annak is, hogy az EU-ra ráerőltették az említett Energiewendével jellemzett energiapolitikát, amelynek keretében, támogatásokkal jelentős exportképes ipari tevékenységeket indítottak el, amelyek fontos szerepet töltenek be Németország gazdaságának talpon maradásában. E ponton kapcsolódik a klíma- és energiapolitika, és annak keretében a CO₂-kibocsátás elleni kérhetetlen háború az említett bizalmi válsággal. Ugyanis ennek jegyében lehet rengeteg szélerőművet, naperőművet, bioerőművet építeni, hőszivattyúkat, biokázánokat, napkollektorokat stb. gyártani és exportálni, bioüzemanyagokat előállítani, sőt a különböző EU-s országoknak e célokra juttatott támogatások jelentős részét meg lehet szerezni (hiszen azok nem képesek

az új fejlesztésű, magas színvonalú technológiák előállítására, azokat importálni kényszerülnek, sőt a külföldi cégek itteni leányvállalatai nyerik el a támogatásokat). Ez azzal válik tragikussá, hogy mindez egy teljesen értelmetlen célkitűzés elérése érdekében folyik. Minthogy a szén-dioxid-kibocsátás nem okoz üvegházhatást, de egyébként sincsen globális felmelegedés. Az ellene folytatott háborúban Németország viszont talpon maradt. Nézzük közelebbről a tényeket.

Még Helmut Kohl kancellársága és Angela Merkel környezetvédelmi minisztersége idején jelent meg a Megújuló Energia Törvény (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG), amely egy brutális eszközt adott a háttérben levő szél-, szolár- és bioblokk kezébe. Biztosította a beruházások támogatását, a termelt villamos energia kötelező átvételét, és rendkívül magas átvételi árat garantált. Még az ostobáknak is érdemes volt ilyen feltételek mellett befektetni. És elindult a gépezet. Időközben 30 000 szél-erőmű épült, utóbb már a tengerfenékre kitelepített 5-6 MW teljesítőképességű impozáns létesítményekkel. Ezek fajlagos beruházási költsége (€/MW) nagyobb, mint az atomerőművéké. A szél- és naperőművek összes teljesítőképessége már meghaladja a 60 000 MW-ot. Németország villamosenergia-csúcsigénye a 80 000 MW-ot közelíti, ez azt eredményezi, ha kedvezően fúj a szél, a hétvégi mélyvölgyi időszakokban a szél-erőművek egyedül képesek lennének a fogyasztók igényeit ellátni (ilyen nap volt pl. 2013. január 31.). De ez nem lehetséges, mivel minden egyéb erőművet nem lehet leállítani, ezért óriási energiafelesleg jelentkezik a villamos hálózaton. Északon nincsen elég fogyasztó, az észak-déli nagyfeszültségű vezetékek kellően nem

épültek ki, így a felesleges energia Lengyelországon, Csehországon és Ausztrián keresztül menekül kerülő úton a délnémetországi tartományokba. Ez hálózati instabilitásokkal jár, de sok gondot okoz a szomszédos államoknak is, amelyek kemény ellenintézkedésekre kényszerülnek (a megértéshez meg kell jegyezni, hogy a villamos távvezetékben nincsenek elzárható szabályozószkepek [csapok], mint a víz- és gázvezetékben). Kivételes esetben még ingyen is átadnak energiát, miközben a szükségszerűen üzemben tartott hagyományos erőművek alacsony terhelésen, rosszabb hatásfokkal kénytelenek üzemelni. Európa-szerte kialakult egy „black-out” (villamoshálózati rendszer összeomlása) bekövetkezésétől való félelem,¹⁴ miközben további nagy szél-erőművi parkok épülnek (pl. az Északi-tengeren 80 egység, egyenként 5 MW-os teljesítménnyel). A szélviszonyok nagyon rapszodikusán változnak, aminek következtében a német szél-erőművek átlagos teljesítménye (kihasználása) nem éri el a tervezett 25%-ot. Vannak többnapos szélcsendes időszakok (pl. 2013. január 14–17. vagy 23–27.), amikor a szél-erőművek teljesítménye a fogyasztói igények 1-2%-át sem képesek kielégíteni. De a fogyasztókat ekkor is el kell látni, tehát fenn kell tartani, illetve meg kell építeni a helyettesítő („árnyék”) erőműveket is, vagy (irreálisnak tekinthető) energiátárolási kapacitásokat kellene létesíteni. Dupla költség! Minek? És ki fizeti mindezt? Természetesen a villamosenergia-fogyasztók! No, nem szabad akarattukból, hanem az említett törvény alapján! Lássuk a konkrét számokat.

Németországban a lakossági fogyasztói áramár 25,3 €/kWh (kilowattóránként 25,3 eurócent), ez Európában a

második legmagasabb ár. A szénerőművekben termelt áram termelési költsége mindössze 4–6 €/kWh. A szélenerőműveknek az említett törvény alapján az áramszolgáltatók viszont 9–15 eurócentet kötelesek termelői árként fizetni, a naperőművekben termelt villamos energiáért pedig 20 eurócentet. Ezek a 2012. évi adatok, korábban az átvételi ár a 48 €/kWh-át is elérhette. És mindez 20 évre garantálva. 2020-ig a klímavédelemnek ez a módja Németországban mintegy 1000 milliárd euróba kerül, miközben 2011-ben 600 000 fogyasztónál a tartozások miatt kikapcsolták az áramot.

Hogyan támogatja az energiafordulatot a fogyasztó? Az említett magas energiaáron belül az ún. ökojárulék címén. A fogyasztók, minden elfogyasztott kilowattóra árán belül jelenleg (a majdnem duplájára emelt) 5,277 eurócenttel járulnak hozzá a német Energiewende megvalósításához. Ez évenként közel 20 milliárd eurót jelent. Amennyiben Németország teljesíteni kívánja a vállalt kötelezettségeit, az ökojárulék akár a 10–12 €/kWh értéket is elérheti. Tehát az ökojárulék magasabb lesz, mint a szénerőművi termelési költség! És mindezek még nem tartalmazzák a 2030-ig a hálózatfejlesztésre fordítandó mintegy 300 Mrd eurót. A gazdasági és a környezetvédelmi miniszter a választások előtt azon vitatkozott, hogy a támogatást be lehet-e fagyasztani. Folyik az egyeztetés az ún. „áramárfék” szükségességéről. Közben megalakult a nagykoalíciós kormány, a közös gazdasági és energiaminiszter Sigmar Gabriel, a szociáldemokrata pártelnök lett, aki a választási küzdelemben többek között az EEG megújuló törvény és az Energiewende radikális reformját sürgette.

Szükségszerűen felvetődik a kérdés:

mi, illetve ki biztosította mindehhez a „tudományos” hátteret? Németország egyik legrégebb tanácsadó testülete a Globális Környezetváltozás Tudományos Tanácsa (Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltänderungen – WBGU). Ezt a testületet egyesek úgy jellemzik, hogy állam az államban, utalva ezzel a politikával való szoros kapcsolatára. Vezetője kereken negyedszázada Hans Joachim Schellnhuber (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung), aki a kialakult klímapolitika egyik vezető személyisége, Merkel kancellár klímatanácsadójaként („súgójaként”) tartják számon. Mindenkor ügyelt arra, hogy a testület tagjai a baráti köréből kerüljenek ki, általában a különböző egyetemekről. A WBGU jelentős hatással van az IPCC munkájára is. Múlt évben kitört a botrány, minthogy a testületbe öt új tagot kellett választani. Vita alakult ki, hogy az ökológiai vagy a gazdasági súlypontok kerüljenek-e előtérbe. Azzal vádolják ugyanis a WBGU-t, hogy „ökodiktatúrát” alakított ki, és ezen változtatni kellene.¹⁵ Mindenesetre felszínre kerültek a klímavédelem és a gazdaság között feszülő egyre nagyobb ellentétek.

Németországnak már eddig is nagyon sokba került az Energiewende. 2000-ben az EEG megújuló törvény megjelenésekor évi 883 M euró, 2012-ben már 16,76 Mrd euró költségbe került, és 2013-ban kereken 20 Mrd eurót terveztek költeni. Összesen eddig 376 Mrd kumulált költség adódik, amely nagyságrendileg megfelel az ország éves költségvetésének. Közben egy négyfős családnak a kapcsolatos évi kiadások 43 euróról 919 euróra emelkedtek. A szél- és a naperőművek kötelező áramátvételének következménye egyszerűen szemléltethető: az egyébként rugalmas és jó hatásfokú gáztüzelésű kombinált cik-

lusú (gáz-gőz) erőművek kihasználása a felére csökkent. Ha fúj a szél, akkor csökkentett teljesítménnyel, rossz hatásfokkal, ún. forgótartalékként kell üzemelniük. Több hagyományos erőművet le kellett állítani, a nagy német energiacégek (E.ON, RWE) a gazdaságos üzemelés határához érkeztek. A hálózatfejlesztési és egyéb költségeket is figyelembe véve egy tanulmány alapján (a volt környezetvédelmi miniszter által is bevallottan) az Energiewende kumulált költségei (amint már említettük) mintegy 1 billió (ezermilliárd) euróra emelkednek. 2013 júniusában az Energia és Vízgazdasági Szövetség (BDEW) kongresszusán (1500 résztvevővel) Merkel kancellár asszony maga jelentette be, hogy jelentős reformokra van szükség, mind az EEG, mind a szén-dioxid-kereskedelem, mind a szükséges energetikai beruházások finanszírozása területén. „Ha az EEG-ökojárulék így emelkedik tovább, akkor itt Németországban az Energiewendével problémáink vannak”, mondta a kancellár asszony.¹⁶ Günter Oettinger, az EU energiabiztosa óvott az Energiewende gazdasági következményeitől. A BDEW vezetői is kemény kritikákat fogalmaztak meg,¹⁷ s mindez lassan átterjed az egész EU-ra. Pl. Wolfgang Anzengruber, az osztrák villamos művek egyik vezetője élesen bírálta a német Energiewendét a vele készített interjúban.¹⁸ Szerinte a megújuló energiák hasznosításába fektetett hatalmas beruházások nem az energiaellátást szolgálják. A számos bíráló közül feltétlenül kiemelendő Karl-Heinz Dinkeldein nagy tapasztalatú energetikai szakember, aki nyílt levélben értékelte a német klíma- és energiapolitikát, és azt tömören szólva súlyos tévútnak minősíti. Sűrűn írt sokoldalú értékelését minden e témakörben tájékozódni kívánó olvasómnak feltétle-

nül figyelmébe ajánlom.¹⁹ A Nemzetközi Energia Ügynökség felmérése szerint a nemzetközi szakértők 80%-a nem ért egyet a német energiafordulattal.²⁰ Az emelkedő energiaárak is növelik a kétségeket.²¹ Egyetértve Dinkeldein értékelésével: a német klíma- és energiapolitika tévútra tévedt, és ezen az úton magával rántja az egész Európai Uniót! A viták és éles kritikák egyre nagyobb hullámokat vernek.

A G8-ak, a Német Energiaügynökség, vagy akár a német Környezeti Szakértői Tanács (SRU), a Klíma Szövetség, vagy akár a zöldek (2030-ra, illetve 2050-re vonatkozó) hosszú távú prognózisai és célkitűzései mégis teljesen irreálisak és teljesíthetetlenek (a szén-dioxid-kibocsátás 80%-os csökkentése és a villamos energiának akár 100%-os előállítás megújulókból). Mit sem törődve azzal, hogy a szélerőművek telepítésére nem áll rendelkezésre elegendő terület, akkor sem, ha egyre távolabb telepítik azokat a partoktól (ezzel vállalva a még nagyobb beruházási költségeket, és akár az egyenáramú szállításra való áttérést). Az energiátárolást pl. Norvégiában képzelik el tározós erőművek építésével, amihez akár 40–50 000 MW teljesítményű vezetékeket vizionálnak kiépíteni. Kész agyrém, ahogy mindezt Dinkeldein minősíti. Stanislav Mishin a globális felmelegedést a Nyugat eszközének tekinti a *Pravda Online* kiadásában.²² Egy McKinsey-tanulmány szerint a német Energiewende célkitűzéseinek többsége nem teljesíthető (irreális).²³ A német szövetségi környezeti hivatal a választások előtt szükségesnek látta egy brosúra kiadását, amelyben a klímaváltozással kapcsolatban tíz leggyakrabban felmerülő kérdésre adnak választ, természetesen a hivatalosan elfogadott klímatudomány álláspontját képviselve.²⁴ A válasz sem késett

sokáig, kemény, de korrekt tudományos indoklásokkal.²⁵ Mindkét anyagot tanulságos elolvasni. Hasonlóképpen a Hans von Storch német klímakutatóval készült riportot, amely mértéktartásával és korrektségével példát mutat a klímakutatás mai helyzetének realitásairól.²⁶ De érdemes az USA-ban létrejött ellen-IPCC (NIPCC, azaz Nongovernmental International Panel on Climate Change) tanulmányait is megnézni, elsősorban az IPCC AR5 jelentésének említett (politikusok számára készített) összefoglalójára (SPM) reflektáló CCR-II. tanulmányt (nipccreport.org).

A klímakatasztrófákkal (az egész emberiség megfélemlítésével) manipuláló klímapolitika és a kapcsolódó energia-politika valóban egy mítoszra épülő súlyos zsákutcának tekinthető. E politika európai fő kormányosa Angela Merkel kancellár asszony, volt környezetvédelmi miniszter. De hol van mindeközben az EU egész vezetése, a Bizottság, a Tanács és a Parlament? Jól vannak? Az elmúlt évben Ciprussal és a magyar kötelezettségzegési eljárásokkal voltak elfoglalva. A kvótakereskedelemből 900 milliós eurónyi szén-dioxid-kvótát kívántak kivonni, hogy emelkedjen a mélypontjára süllyedt piaci ár. Az Európai Parlament csak második menetben volt hajlandó megszavazni (2013. július 10.).

A legújabb hírek közül talán érdemes még megemlíteni, hogy Joaquin Almunia EU versenyügyi biztos eljárást kezdeményezett a német energiapolitikával kapcsolatban. Angela Merkel mint régi/új kancellár azonnal reagált: nem hajlandó alávetni magát ilyen értelmű EU-utasításnak. „Németország erős ipari ország akar maradni, és ennek érdekében versenyképes vállalatokra lesz szüksége.” (2012. december 20.)

Végül e fejezet „Obama történelmi klímafordulata”-ra való hivatkozással zárható. 2013. június 23-i (egy-egy kommentárok szerint történelmi) beszédében elismerte, mennyire fontos az amerikai polgárok felkészítése a klímaváltozás veszélyes következményeire. Külön kitért a széndioxid-kibocsátással járó kockázatokra. Az elnök kimondta, hogy nem vár tovább a kongresszus felhatalmazására. Ezen le mérhető a nagy amerikai energialobbik közötti erőviszonyok változása, minthogy a republikánusok nagy része klímaszkeptikus.

A GÁZÜZLETÁG ÉS A GÁZKERESKEDELEM ÁTRENDEZŐDÉSE (ÁTRENDEZÉSE)

Az EU energiafogyasztásán belül a földgázfelhasználás részesedése 23%, gázfüggősége pedig 25%-os. A teljes energiafelhasználás importfüggősége 40%-os, ami a biztonságos energiaellátás talán legsúlyosabb problémája. Gázimportjának negyedét Oroszországtól szerzi be, mégis e tekintetben Oroszország monopolhelyzetben van, ahol a gázüzletág az állami Gazprom vállalatóriás kezében összpontosul. Németország a Gazprommal közösen az elmúlt években megépítette és üzembe helyezte a Balti-tengerben lefektetett ikergázvezetékeket (Északi Áramlat), ami a gázszállítási útvonalak tekintetében jelentős előbbre lépésnek tekinthető. Különösen arra emlékezve, hogy 2009-ben az orosz–ukrán gázvita során az oroszok „elzárták a gázcsapot”. Ez megrengette egész Európa energiaellátását, és elindította az energiafüggőség, elsősorban a gázfüggőség csökkentésére irányuló törekvéseket. Azóta gázvonalon sok minden történt:

– Az Oroszország által kezdeményezett és koordinált ún. Déli Áramlat, ha több módosítással és némi késéssel, de megvalósulni látszik (mintegy 20 milliárd dollár beruházási költséggel). A vezeték (Ukrajna elkerülésével) a Fekete-tengeren, majd Bulgárián keresztül jut Dél-Európába. Szállítási kapacitása évi 30 milliárd köbméter. A magyarországi szakasza 50-50%-os tulajdonosi hányaddal épül, a déli határ mentén szlovéniai végponttal.

– Az EU által kezdeményezett Nabucco gázvezeték megvalósulására egyelőre nincsen remény. Feladata lenne az orosz gázfüggőség csökkentése annak révén, hogy a közép-ázsiai térségből szállítaná a gázt Európába, Törökországon és a Balkánon keresztül. A Mol kilépett a konzorciumból. A magyar kormány Azerbajdzsánnal folytatott tárgyalásokat.

– 2009 óta valamennyire konszolidálódott az orosz–ukrán gázvita, de Ukrajnának sokáig nem sikerült elérni, hogy olcsóbban jusson az orosz gázhoz. Ukrajna is az ún. európai gázáron (400 \$/1000 m³) kényszerült gázt vásárolni. Ezért Ukrajna csökkentette gázimportját, helyettesítő (alternatív) megoldásokat keresve. Az ukrán miniszterelnök 2013. évi magyarországi látogatása kapcsán jelentette ki, „hogy az olcsó orosz gáz érdekében Kijev sohasem adja fel nemzeti érdekeit és függetlenségét.” „Sem engedményekről, sem kivételezésről nem tárgyalunk. Igazságos piaci helyzetet szeretnénk, olyan projektek fejlesztését, amelyek kölcsönösen előnyösek”.²⁷

– Az Ukrajnán átvezető gázvezetékfelvételt fel kell újítani. Az EU azt igyekezett elérni, hogy ebben és a majdani üzemeltetésben részt vehessen, de konkrét lépésekre nem került sor. Az ukrán elnöknek a múlt év végi brüsszeli látogatásán rá kel-

lett jönnie, hogy az EU-hoz való csatlakozás egyelőre csak hiú ábránd. Az EU vezetése válaszút elé állította az elnököt: vagy az európai szabad kereskedelemhez, vagy az Oroszország körül formálódó vámunióhoz csatlakozik. Vagy-vagy? Ezért egy ukrán–orosz közös konzorcium formálódik a gázvezetékrendszer üzemeltetésére. Hármaskonzorciumban Oroszország nem kíván részt venni. A miniszterelnök: „Ukrajna egyáltalán nem akar választani az EU és Oroszország között. E két irány nem kizárja, hanem kiegészíti és erősíti egymást.” Ukrajna nehéz gazdasági helyzetében az EU és Oroszország regionális ütközőzónájává vált. Végül a 2013. novemberi vilniusi keleti partnerségi csúcstalálkozón Janukovics elnök nem írta alá a szabad kereskedelmet is magában foglaló társulási szerződést. „A Nyugatnak fáj, hogy Putyin lopta el a vilniusi show-t”. Decemberben a moszkvai elnöki tárgyaláson viszont megállapodás született, hogy Oroszország 15 milliárd dolláros államkötvényvásárlással és a korábbi 400 dolláros gázár helyett 268,5 dolláros tarifával segíti Ukrajnát. 2014 januárjától Ukrajna leállította a nyugati „retürföldgáz” importját, amely részben Magyarországon keresztül valósult meg. E döntések főleg Kijevben heves utcai tüntetéseket váltottak ki. Mindezek mellett vagy ellenére Ukrajna továbbra is fontos szerepet játszik az Európába irányuló gáztranzit és az energetikai együttműködések területén.

– Az említett Északi Áramlat üzembe-lépésével lényegesen megváltozott a nyugat-európai gázhelyzet. Németországban ma a gáz ára durván az említett orosz gázár fele (noha időközben bejelentették a gázár emelését). Ez elsősorban annak köszönhető, hogy az említett gázvezeték részben „saját” gázt importál, minthogy

német cégek részt vesznek az orosz gázmezők feltárásában és a kitermelésben. Ebből a gázból az ausztriai Schwechatból induló gázvezetéken keresztül valamilyen már Magyarországra is érkezik (mintegy 20%-kal olcsóbban).

– 2013-ban Lengyelországnak sikerült 15%-kal alacsonyabb gázárban megállapodnia a Gazprommal. Gázfelhasználásának harmadát importálja Oroszországból.

– A kormány döntése alapján Magyarország megvásárolta a német E.ON cég gázszállítási és gáztárolási üzletágait (részvénytulajdonos az MVM). 2015-ben lejár a Gazprommal kötött (előnytelen) hosszú távú gázkereskedelmi szerződésünk, így az E.ON helyett a kormány (MVM) lesz a tárgyalópartner. A szerződésben szerepel, hogy a villamos művek előjoggal rendelkezik a Panrusgáz Zrt. részvény-pakettjének megszerzésére is (e cégen keresztül folyik a földgáz importja). Ide csatlakoztatható az a 2013. decemberi bejelentés, hogy „még az idén köztulajdonba kerül a Főgáz” az RWE 49,8 százalékos részvénycsomagjának megvásárlásával.

– Közben folyik a Magyarországot Szlovákiával összekötő (viszonylag nagy átmérőjű) gázvezeték építése, amelyen keresztül több német gázhoz juthatunk majd, és később e vezeték folytatása megteremti a déli irányú gáztranszit lehetőségét is. Lengyelország is csatlakozni kíván a vezetékhez a lengyel–szlovák határ mentén. Az E.ON-tól megvásárolt gáztárolók közép-európai viszonylatban jelentősek (4,2 milliárd köbméter), így megvan a realitása annak, hogy kedvező fekvésünk révén gázelosztó központtá válhassunk. A Gazprom is szorgalmazza e térségben a gáztárolók megszerzését (Szerbia, 450 millió m³; Ausztria, 2,64 milliárd m³; Csehország, 448 millió m³).

A gáztárolók révén európai pozícióját kívánja erősíteni.

– Oroszország következetesen arra törekszik, hogy az egyes európai országokkal külön-külön egyezzen meg a gázszállításokkal kapcsolatban, amit az EU rossz szemmel néz. Ezért egy európai vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezte. Cél: az orosz monopolhelyzet megtörése. Egyelőre minden ország arra törekszik, hogy a lejáró hosszú távú szerződéseket kedvezőbb feltételek mellett hosszabbítsa meg. Az orosz–ukrán gázvita egyik témája volt, hogy Ukrajnának az eredeti szerződésben foglalt, de valójában nem importált gázért is fizetnie kellett volna.

– Az említett körülmények és a viszonylag enyhe tél miatt mintegy 30%-kal csökkent a Gazprom európai gázexportja. A 2008. évi csúcsértékhez képest az árbevétele is jelentősen csökkent. Ezzel összefüggésben a legfrissebb hírek szerint a Gazprom szervezeti átalakítását tervezik.

Az EU harmadik energiacsomagjára (kitermelés, szállítás, értékesítés kötelező szétválasztása) nemcsak a tagállamok, hanem a Gazprom is „piackonform” szervezeti válaszokat keres (minthogy ezek az igények Gazprom-ellenes érveléssel fogalmazódtak meg).

– Horvátországban épül a (pl. Katarból érkező) cseppfolyósított földgáz (LNG) fogadására alkalmas állomás, amelynek révén a dél-európai országok ilyen gázhoz is hozzáférhetnek majd. Ukrajna a fekete-tengeri partszakaszán épít évi 10 milliárd köbméter kapacitású LNG-terminált. Hasonló állomást a lengyelek is terveztek építeni.

– Jelentős gázmezőket találtak Görögország, Izrael és Ciprus partjainál, ami hosszabb távon akár jelentősen is befolyásolhatja Európa gázellátását.

Tehát sok minden történik gázvonalon, amit összefoglalóan azzal jellemezhetnénk, hogy Európa a gázellátásában új alternatívákat keres, miközben az USA-ban kitört a „palagáz-forradalom”, amely az egész világ energiapolitikáját fogja meghatározó módon befolyásolni. Alapkérdés, hogy mindez miképpen hat majd Európa gázellátására, és lesznek-e geopolitikai következményei. Vajon az EU és a Gazprom között háború folyik? Erre az izgalmas kérdésre keres választ Gereben Ágnes sokoldalú, információkban gazdag tanulmánya.²⁸

Több amerikai államban vannak ún. palagázmezők, 2007–2008-ban megindult a nagy mennyiségű kitermelés (ezt nevezik „amerikai győzelemnek”), aminek következtében az USA-ban megszűnt a gázimport, és a gáz ára az európai ár felére csökkent (ezzel a világ legalacsonyabb gázárává vált). Olajkitermelése is növekedett. A villamos energia ára 2012-ben már nem emelkedett tovább, 12 000 szélenergiaerőművet leállítottak (más államokban meg építenek), átalakulóban van az erőmű-építési stratégia. Egyes vélemények szerint emiatt sikerült az USA-nak elkerülnie a gazdasági összeomlást, és ez tette lehetővé az USA közel-keleti politikájának megváltozását.

A palagáz- (márgagáz-) mezők abban térnek el a hagyományos gázmezőktől, hogy kőzeteikben a gázok olyan módon tárolódnak, hogy a rétegek hagyományos megfűrésésével a gázok nem termelhetők ki. A kitermelésükhöz új fűrésési és az ún. hidrodinamikus repesztési eljárást fejlesztették ki, amellyel a gázok „fogságukból” kiszabadíthatók és kitermelhetők. A másik jellemzőjük e mezőknek, hogy mélyebben, akár 2000–6000 méter mélységben helyezkednek el, ezért a kiterme-

lésük költségesebb. Európában is vannak jelentős előfordulások, pl. Angliában, Németországban, Lengyelországban, Ukrajnában, Romániában és nálunk a makói árokban. Több országban jelentős környezetvédelmi tiltakozások alakultak ki a repesztési technológia alkalmazásával szemben, aminek alapján egyes országokban egyelőre be is tiltották. A tiltakozások fő indoka a vízkészletek elszennyeződésétől való félelem. Ilyen elszennyeződés eddig állítólag még nem fordult elő, mégis folyik a szokásos háború.²⁹ Megemlítenődő, hogy ilyen technológiát már 50 éve használnak Nottinghamshire-ben, egy környezetvédelmi terület közvetlen közelében.

Kérdés, hogy a jövőben az olcsó amerikai palagáz eljut-e Európába? Két válasz határozza meg végül is: gazdaságos-e, és párosul-e hozzá geopolitikai, vagy akár nagyhatalmi politikai érdek, szándék. Az utóbbit egyszerűbb megvilágítani: el kell súlyozni akarják-e Oroszország európai gázmonopóliumát, illetve az EU és Oroszország jövőbeni szorosabb együttműködését. A kérdés egyszerű, de a válasz nagyon-nagyon bonyolult és sokrétű. A gazdaságosság eldöntéséhez el kell végezni az átfogó műszaki-gazdaságossági elemzéseket. Úgy tűnik, hogy palagáz lenne elegendő, de az Európába juttatáshoz meg kell építeni a keleti kikötőkig a gázvezetéseket, meg kell építeni a cseppfolyósító LNG-állomásokat, meg kell építeni a nagy szállító- (tanker) hajókat, Európa nyugati partjain ki kell építeni a fogadóállomásokat, és végül meg kell építeni az európai gázvezetékrendszerbe való becsatlakozásra szolgáló gázvezetéseket (gázállomásokat). A második világháborús amerikai atomprogram után ez a legnagyobb vállalkozások egyike lenne.

Gazdaságos-e, és politikailag motivált lesz-e? A döntést a legmagasabb szinten hozzák majd meg. S ha a válasz IGEN lesz, az teljesen átformálja majd Európa energiapolitikáját. Az olcsóbb gáz rendkívüli módon felértékelődik. De vajon érdeke lesz-e a gazdasági háttérhatalomnak, hogy amerikai társaikhoz hasonlóan az európai emberek is hozzájussanak az olcsóbb gázhoz? Színésítheti a folyamatot majd, hogy egyes európai országokban is megindul a palagáz kitermelése. Ukrajna máris megállapodott két amerikai céggel. Lengyelországban üzembe lépett az első palagázt kitermelő kút.

Az USA valószínűleg mérlegelni fogja azt is, hogy saját palagázából juttasson-e Európának, vagy inkább (közel-keleti geopolitikai érdekeit is figyelembe véve) az említett izraeli és görög gázmezőkből származó gáz Európába juttatását segítse elő (tekintettel a Déli Áramlat létesítésére). Mindehhez hozzáfűzendő, hogy Észak-Európa megoldotta gázellátását az Északi Áramlat megépítésével, de mi lesz Dél-Európával? Bölcsen meghozandó és nehéz döntések előtt állunk.

Hogy mennyire érzékeny és változóban az energetika helyzete, bizonyítják e cikk elkészülte és publikálásra előkészítése között eltelt idő alatt bekövetkezett újabb események. Az ukrainai társulási megállapodás elmaradása miatt Kijevben egyre erősödő tüntetések alakultak ki, amelyek a kormány lemondásához és új átmeneti kormány megalakulásához vezettek. Kijevben egymásnak adják a kilincset az európai diplomaták, és most utólag ígérnek pénzügyi segítséget. Oroszország nem ismeri el az új kormányt, és a Gazprom bejelentette, hogy áprilistól újra megemeli a gáz árát, miközben Ukrajna jelentős gáztartozást is felhalmozott.

Mindezek átmenetileg biztosan, de hosszabb távon is befolyásolhatják Európa jövőbeni gázellátását és energiapolitikáját.

VÁLASZÚT ELŐTT EURÓPA?

Igen! Biztosan válaszút előtt áll Európa, kérdés viszont, hogy hogyan vizsgáljuk. Felismeri-e, hogy minél hamarabb fel kell hagynia a globális felmelegedés mítoszával, mert előbb vagy utóbb a tudomány győzedelmeskedik, amint Ziegler professzor a fentebb hivatkozott előadásában³⁰ emlékeztet: Galileo Galileit a tudomány igazolta az egyház akkori, konszenzusos felfogásával szemben, mely szerint a Nap kering a Föld körül. Ugyanez vár az IPCC konszenzussal elfogadottnak kikiáltott mítoszára is. A szén-dioxid kibocsátásának csökkentésére fordított hatalmas összegeket minél előbb értékeremtésre, Európa versenyképességének növelésére és a tényleges ökológiai célokra kellene fordítani. Ehhez természetesen az ENSZ-nek és a környezetvédőknek is igazi „megtérésre” lesz szüksége (az első meghátrálásokról már jelzések olvashatók). Teljesen új környezetvédelmi és energiapolitikai stratégiák kidolgozására kell felkészülni. Mindez fájdalmas következményekkel jár majd. Gondoljunk a közben megalakult sok ezer intézményre, szervezetre, vállalkozásra, a támogatás nélkül gazdaságtalanul működő létesítmények sokaságára, a hivatalokra és hatóságokra, gondoljunk a kapcsolatos törvényekre, rendeletekre, direktívákra és az azokat létrehozókra, és végül a papírhegyekre. Csődök, csalódások, új kihívások és újrakezdések. Legyen hozzá bölcsességünk és erőnk. Ezt kívánom minden érintettnek! A palagáz európai jövőjét majd eldöntik a hatalmasok (kiknek hatalma sok). Mindehhez Euró-

pának új szellemiségű elitre és vezetésre van szüksége!

Az energetikában a változás lavínja elindult, és gördül felgyorsulva egyre tovább. A konszenzussal elfogadottnak nyilvánított klímapolitika tudományosan hamis és tarthatatlan. Bizakodással mondhatjuk: „És mégsem melegszik a Föld!”

JEGYZETEK

- ¹ *Mi van, ha mégsem igaz?* Polgári Szemle, 2011/4.
- ² *Tévuítón az energetika.* Polgári Szemle, 2013/1–2.; KAPU, 2013/3.
- ³ Vaclav Smil: *Energia-válaszút előtt.* Magyar fordítás: Kovász, 2009/1–4., 13–32. o.
- ⁴ *Grimm.* Magyar Nemzet, 2013. május 8.
- ⁵ Szkeptikus: az a személy, aki sem a közvélekedést, sem a (tekintélyelvű) szakvéleményt nem fogadja el valamely vélemény igaz voltának bizonyítékaként.
- ⁶ Gerhard Gerlich–Ralf D. Tscheuschner: *Falsification of the Atmospheric CO₂ Greenhouse Effects Within the Frame of Physics.* arXiv:0707.1161 [physics.ao-ph].
- ⁷ Joanne Nova: *Das Skeptiker-Handbuch.* joannenova.com.au
- ⁸ EIKE-Europäisches Institut für Klima und Energie. www.eike-klima-energie.eu
- ⁹ Miskolczi Ferenc: *Megjegyzések Zágoni Miklós „Miskolczi Ferenc kutatási eredményeinek kritikai vizsgálata” című MTA GGKI beszámoló jelentéséhez.* Atlatszo.hu, 2012. április 5. http://atlatszo.hu/wp-content/uploads/2012/04/Miskolczi_MTA_comments-21.pdf
- ¹⁰ New Antarctic Ice Core Data.
- ¹¹ Hors Malberg: *Fakten zum Klimawandel seit der Kleinen Eiszeit.* www.Berliner-Wetterkarte.de
- ¹² Chris Frey: *Konsens einst und jetzt.* www.eike-klima-energie.eu
- ¹³ Nova, i. m.
- ¹⁴ Daniel Wetzel: *Andere Staaten verschmähen die Energiewende.* Die Welt, 19. Mär. 2013.
- ¹⁵ www.eike-klima-energie.eu; *Politikberater: Dicke Luft um Merkels neue Umweltflüsterer.* Spiegel Online, 02. Mai 2013.
- ¹⁶ Andreas Mihm: *Kanzlerin strebt Ökostrom-Reform an. Merkel für Zügelung der erneuerbaren Energien.* Frankfurter Allgemeine Archiv, 12. 06. 2013.
- ¹⁷ Daniel Wetzel: *Regierung treibt die Stromkosten auf Rekordverk.* Verbandskritik, Die Welt, 10. Jun 2013.
- ¹⁸ Dietmar Student: *Energiewende. "Gut gedacht, schlecht gemacht".* Manager Magazin Online, 19. Dezember 2012.
- ¹⁹ Karl-Heinz Dingeldein: *Offener Brief zur Energiewende.* 16. 02. 2013.
- ²⁰ www.welt.de/114414096
- ²¹ www.welt.de/114549075
- ²² Stanislav Mishin: *Globale Erwärmung, ein Werkzeug des Westens?* www.eike-klima-energie.eu/climategate-anzeige/globale-erwaermung-ein-werkzeug-des-westens/
- ²³ Daniel Wetzel: *Wunschtraum Energiewende. Laut McKinsey-Studie wird die Regierung fast alle ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen.* Die Welt, 10. Jun 2013.
- ²⁴ *Und sie erwärmt sich doch. Was steckt hinter der Debatte um den Klimawandel?* Umweltbundesamt, Studio GOOD, Berlin, 2013.
- ²⁵ *Das Umweltbundesamt – staatlich verordnete Klimadoktrin. Faktencheck zur UBA-Broschüre "Und sie erwärmt sich doch".* 29. 05. 2013. <http://www.eike-klima-energie.eu>
- ²⁶ Olaf Stampf–Gerald Traufetter: *Wir stehen vor einem Rätsel.* Spiegel-Gespäch. Der Spiegel, 25/2013.
- ²⁷ Magyar Nemzet, 2013. március 28.
- ²⁸ Gereben Ágnes: *Az Európai Unió és a Gazprom háborúja.* Polgári Szemle, 2013/1–2.
- ²⁹ Hodola Attila: *Palagázról közérthetően – nem csak környezetvédőknek.* 2013. február 15. http://osztommagam.blog.hu/2013/02/15/palagazrol_kozerthetoen
- ³⁰ www.friendsofscience.org/assets/dokuments/ClimateChange_Ziegler-2013.pdf

Financial and Investment Tools in Support of the Development of Higher Education in the Ukraine

SUMMARY

In this study the current state and conditions of investment into higher educational establishments are analyzed. The role of investments is shown in improving educational services.

The global integration processes affect all human activity, including higher education. A single global educational space is currently in the formation and entails an increase in student mobility and cooperation between universities in different countries. Cross-border education developed in the decade past as a direct consequence of increase in the number of people participating in higher education in many countries, expansion in the use of new information and communication technologies, the emergence and acceptance of the idea of an economy based on knowledge, increased internationalization in the labour market and the need for highly qualified labour, and

the growing number of private companies that started to provide educational services.

Higher education is developing fairly rapidly in the Ukraine, but mainly on an extensive basis. One of the economic factors that hinder development in innovation in higher education is the shortage of investment. This is due to several factors: the general economic crisis, demographic trends, insufficient competitive educational products, weak mechanisms of interaction between educational institutions and employers, foreign partners and international organizations etc. In the Ukraine higher education has suffered a substantial devaluation of scientific, technological and innovative potential in the majority of higher educational institutions, manifest in particular in the low efficiency of their research and innovation activities. Higher education institutions are also expected to implement and use modern educational technolo-

D. G. KUCHERENKO PhD, Associate Professor, Science and Research Institute for Economic Development, S. V. Zakharin Doctor of Economics, Professor, Science and Research Institute for Economic Development, Kyiv, the Ukraine (ndi@knutd.com.ua).

gies in order to be able to provide high-quality educational services.

The actual problem is the selection and justification of advanced financial and economic models of investment into the higher educational system, with a view to the appropriate challenges posed by the particular social and economic situation and long-term predictions on technological development.

The purpose of the article is to present the results of research on financial support to investment institutions of higher education, to make evidence-based suggestions regarding the improvement of financing higher education, and the way to meet the challenges of our days.

ANALYSIS AND PUBLICATIONS

The managers of the leading companies in the world are of the opinion that economic growth reserves may be found especially in the massive innovation in all areas of intellectual activity.¹ It is estimated that in the United States almost two-thirds of “white collars” focus on creative work, not only ideas and their prospective evaluation, but also their implementation, followed by commercialization. As Inhlehart, an HR expert said: “People are employed only where human evaluation, reasoning and creativity is needed ... not for physical strength, but for the ability to innovate”.²

With a view to the above, we can conclude that there is an essential need of research resources (including investment) to ensure development in higher education.³ The dynamics and structure of investment (and especially capital investment) aimed at the improvement of higher education determine the param-

eters of the future of higher education and its ability to solve the problems outlined above.⁴

THE MAIN MATERIAL

In recent years, there have been adverse trends in investment in Ukrainian higher education, due to problems in financial and intellectual support.

The process of investment in higher education is regulated by statutes and regulations, including the Ukraine’s “Act on Investment Activity”, “Act on Innovation Activity”, “Act on Education”, “Act on Foreign Investments”, “Act on the Main Directions in Innovation”, “Act on the Main Directions in Science and Technology in the Ukraine” and others.

Investment in higher education has several features associated with specific educational activities and the functioning of higher education institutions.

First, its aim is not merely to accumulate capital and to achieve business results in the future, but also to increase human and intellectual resources, which requires the use of different technologies in analysis and prediction.

Second, a large number of investment projects in the field of higher education have non-commercial purposes. Education is the basis of the personality, the nation and the state, it is a determining factor in the political, social, economic, cultural and scientific life of society. Education plays and builds the intellectual, spiritual, and economic potential in society.

Thirdly, investment in higher education should take global trends into account. Education is a strategic resource for improving human welfare, national

interests, strengthening the credibility and competitiveness on the international scene. The policy of investment in higher education improvement should be developed with a view to the above.

Fourthly, investment in higher education also affects other areas in education (especially primarily school and vocational) as well as related fields.

Fifthly, in the structure of investment sources allocated to higher education,

traditionally a significant part comes from the state budget (mainly in public higher education institutions maintained by the Ministry of Education and Science of the Ukraine) and from various departmental programs (mainly in public higher educational institutions that manage other departments).

Table 1 characterizes the current state of investment support to higher education development.

Table 1: Investment support to higher education development

| Indicators | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mastered (used) investment in fixed assets, mln. hrn | 400.9 | 479.9 | 711.1 | 502.3 | 597.5 |
| Investment index in %, year-on-year | 90.0 | 103.9 | 117.2 | 57.0 | 98.3 |
| Total investment share, % | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |

Prepared according to the State Statistics of the Ukraine.

The data listed in the table shows that investment in higher education is unstable (in 2006, 2009 and 2010 decline, and in 2007 and 2008 increase is recorded).

The rapid decline in investment in 2009 is due, above all, to the overall investment crisis (a decrease was recorded

in all sectors of economic activity in 2009). The share of investment used in higher education relative to the total investment is stable (0.3%).

Investment into higher education at the expense of the state budget is presented in *Table 2*.

Table 2: Investment support to higher education development in the state budget

| Indicators | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Investment in fixed assets, mln. hrn. | 400.9 | 479.9 | 711.1 | 563.4 |
| Investment from the state budget, mln. hrn. | 95.0 | 133.0 | 222.4 | 108.5 |
| As a percentage of the total investment in economic activity | 23.7 | 27.7 | 31.3 | 19.3 |

On the basis of data from the State Statistics of the Ukraine.

The data shows that between 2006–2009 a significant part of investment made in fixed assets (between 21.6 and 31.3%) in higher education was financed by the state budget (the average rate being 5.0%).

The analyzed statistical data suggest that there is inconsistency in the conduct

of public investment policy in higher education, as it depends on the rapid changes in the macroeconomic situation and on the state budget revenues.

Under these conditions the public policy of investment in higher education must be optimised on the basis of a common conceptual approach to the

priorities and projects; and new mechanisms must be applied in public–private partnerships to attract non-traditional sources of investment financing.

However, in a realistic assessment of the current situation it should be noted that it is rather unfeasible to develop a common policy for investment in higher education, because higher education institutions, the key elements in this system, fundamentally differ in terms of ownership and the legal forms of governance.

State universities must set up and implement their own investment policy in compliance with the relevant government regulations in the context of the overall state investment model. Public investment resources are limited (according to estimates, between 2009–2011 approximately 95% of the budget expenditures were allocated to finance the salaries of public sector employees, social benefits and purchasing energy), and thus the implementation of massive public investment projects was actually impossible.

State and local governments finance budget institutions (educational, cultural and research institutions, governments, courts and other judicial authorities etc.). Financing by budgetary institutions, companies and organizations is performed, as a rule, on the basis of the estimation and planning methodology.

In practice, the problem of determining the optimum number of budgetary institutions also arises (as it affects the maintenance costs of such institutions).

The efficiency of investment in higher education can be improved on the basis of a prudential reform, including, in particular, the optimization of universities. Today in the Ukraine more than 850 higher education institutions train

specialists of all accreditation levels. They report to 26 ministries and departments, and 10 of them are subordinated to only one institution. Educational institutions are often hindered in development by their subordinate status, and the introduction of the idea of integration in educational activities, which requires a new paradigm of educational institutions in interaction with both ministries and employers, and the higher education system as a whole. A study of foreign examples shows that the countries with similar demographic indices have the following average student numbers at universities: Spain – 22,000; Italy – 23,000; Greece – 14,000; while there are only 3,000 students in the Ukraine.

The approaches and criteria used in making investment decisions relating to higher education development at the expense of the budget should be revised. The government must change the external criteria of assessing the quality of higher education. While the principle of “more students – more money” works, the quality of education suffers. It is reasonable to develop comprehensive quality assessment criteria of the educational process, including the evaluation of the learning content and the technologies used in training; the assessment of the knowledge gained by a student; the requirements of organizing and monitoring the learning process; modern requirements for the competence of teachers and students; a clear and transparent procedure of self-analysis by each higher education institution as the basis of the quality assurance system.

Solution of the problem with proper investments support in higher education will help to achieve not only short-term

economic success, but also lay the foundations for sustainable long-term development trends in the national economy and its further integration into the European Higher Education scope.⁵

In consideration of the above, the objective of the public investment policy in higher education must include the encouragement of investment and improvement in the structure of investments in the context of creating the conditions for personal development and creative fulfilment for every Ukrainian citizen, educating generations of people able to work effectively and learn throughout life, preserve and increase the value of national culture and civil society to develop and strengthen a sovereign, independent, democratic, social and legal state as an integral part of the European and world community.

The efficiency of funds invested in higher education must be improved on the basis of compliance with the fundamental financial principles,⁶ that is:

- Gradual transformation of the state and local budget allocated to higher education on the basis of the established standards;
- A clear distinction between budgetary and extra-budgetary funding for schools;
- Ensuring accountability and transparency in the use of funds;
- Providing of state order for training in higher educational institutions of different forms of ownership on a competitive basis, taking into account the quality of educational services;
- Organizing the economic activity of educational institutions on the basis of non-profit.

The main measures to improve the

model of investment in higher education should be the following:

- Improving spending on technology at various levels of higher education, and the quantitative and qualitative indicators of the valuation such costs;
- Setting up differentiated standards for the various educational institutions;
- Development and implementation of differentiated standards for the costs of school operation;
- Introduction of mixed-finance innovative projects in education, including the development and implementation of a preferential taxation mechanism for individuals who finance their own tuition;
- Improving the legal framework for privately financed education;
- Regular monitoring of investments by educational authorities (state and local), followed by adjustment;
- Joint control over the budgets of educational institutions;
- Economical use and distribution of resources allocated to education;
- Upgrading the network of educational institutions.

However, in a realistic assessment of the current situation, it should be noted that the elaboration of a common investment policy for higher education is almost impossible because higher education institutions, as a key element of this system, are fundamentally different according to their ownership and legal status.

CONCLUSIONS

In view of the above recommendations, a clear state strategy should be developed regarding investment in higher education. Its application should be aligned

with the strategic documents that set the direction of social and economic development. In our view, it is advisable to adopt a legal act, and everything must be done to ensure genuine implementation.

We believe that increasing integration will pave the way to investment in higher education, as it means the establishment of mutually beneficial business relations between the participants of higher education and those of the national economy. The most promising way is to intensify the integration of higher education and business. Under the new economic conditions educational institutions and companies need to find possible “connection points” to set up efficient cooperation, including investment in education projects. It should also be considered that in post-industrial economies a new phenomenon will be widespread – a powerful system of corporate education. Since large companies usually act as agents of global investment and innovation, they must respond to the challenges posed by the competitive environment in terms of human resources and human capital. Consequently, market-leading companies face the problem of the need to accumulate investment resources and investment projects for the development of human capital.

Higher education is developing fairly rapidly in the Ukraine, but mainly on an extensive basis. One of the economic factors that hinder development in innovation in higher education is the shortage of investment. This is due to several factors: the general economic crisis, demographic trends, insufficient competitive educational products, weak mechanisms of interaction between educational insti-

tutions and employers, foreign partners and international organizations etc. In the Ukraine higher education has suffered a substantial devaluation of scientific, technological and innovative potential in the majority of higher educational institutions, manifest in particular in the low efficiency of their research and innovation activities. Higher education institutions are also expected to implement and use modern educational technologies in order to be able to provide high-quality educational services.

NOTES

- ¹ A. Korovskyy: *Evolution of human factors problems of the economy and its formation*. Monograph. MBK, Kiev, 2004.
- ² *Ukraine in the terms of knowledge economy*. Monograph. Ed. akad. NAS of Ukraine V. M. Heyts, Base, Kiev, 2006.
- ³ O. A. Komarova: *Educational potential*. Theoretical, methodological and practical aspects of the formation. DLAU, Kirovograd, 2009.
- ⁴ I. Kalenyuk: *Economics of the education*. Knowledge of Ukraine, Kiev, 2003.; *The economic basis of the innovative development of the higher education in Ukraine*. Ed. Acad. NAPS V. I. Lugovyi, Pedagogical Press, Kiev, 2009.; *Economic aspects of the problems of the higher education in Ukraine*. Monograph. Ed. Corr. NAPS I. M. Gryschenko, KNU, Khmelnytskyi, 2010.
- ⁵ *The economic basis of the innovative development...*, i. m.
- ⁶ A. M. Smolkyn: *Methods of the active learning*. Higher School, Moscow, 1999.; T. M. Boholib: *Financial support for the development of the higher education in the transformation period*. Kiev, 2006.

REFERENCES

- Economy of the higher education in Ukraine*. Trends and mechanism of the development. Ed. Acad. NAPS V. P. Andrushchenko, Pedagogical Press, Kiev, 2006.
- Innovating politics of the higher educational establishment*. Ed. Dr. R. N. Fedosovoy, Economy, Moscow, 2006.

- D. G. Kucherenko: *Higher Education in the European Integration*. Polgári Szemle, Learned Paper for Economic and Social Sciences, 2013/1–2., p. 330–341.
- Order of the President of Ukraine “*The National Doctrine of Education Development*”. National Doctrine of the Education Development, No. 347/2002, April 17, 2002. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Find>
- V. A. Traynev, C. C. Mkrtchyan, A. Y. Saveliev: *Improving the quality of the higher education and the Bologna Process*. Dashkov Lt., Moscow, 2010.
- S. V. Zakharin: *Recruitment software echnological innovation and economic development*. Monograph. KNUTD, Kiev, 2011.
- S. V. Zakharin: *Transformation of Higher Education in Ukraine*. Polgári Szemle, Learned Paper for Economic and Social Sciences, 2013/1–2.

Olena Martynyuk

Transformation of the Internationalization of Higher Education under the Conditions of Developing a Global Educational Environment

SUMMARY

This article analyses the modern features of internationalizing higher education in the Ukraine, including an analysis of the current situation and the main directions in postgraduate training.

Globalization has set new requirements for the education system, which must now shift its focus on training competitive graduates, who are sought after in the labour market.

The educational system responds to these requirements by internationalization, the introduction of new quality standards, increased academic mobility, and the concept of lifelong learning. The process of globalization accelerates these trends, since the development of competitive advantages for a country is at

the heart of knowledge input. Today, economic growth is just as much a process of knowledge accumulation as capital accumulation. The new concept termed the “globalization of education” is the onset of a new stage in international relations hallmarked by the intensification of traditional international relations (exchange of students and pupils), while new forms have also arisen on the basis of information technology: distance learning at on-line, virtual universities.

RELEVANCE OF THE STUDY

At the beginning of the new millennium, internationalization is one of the key drivers in the transformation, modernization and reformation of education. This process, which may manifest in different

O. V. MARTYNYUK PHD, Associate Professor of the International Management Department of Kyiv National Economic University named by Vadym Hetman.

forms in the various countries, is enhancing the international economic, social and cultural integration, and its importance continues to grow. Demand for international higher education has increased four times over the past 30 years. More than three million students are currently studying abroad and many will accomplish at least part of their training in another country. Internationalization has significantly changed the environment of education and the process will continue. Therefore, a study of the contemporary forms of education internationalization and their implementation in the Ukraine is relevant.

Analysis of the recent research and publications

Different aspects of the internationalization of higher education in the European dimension of research by Ukrainian (S. Verbytska, M. Leschenko, O. Matviyenko, L. Puhovska, A. Sbruyeva), Russian (V. Baydenko, M. Larionova, H. Lukichov, L. Shpakovska, H. Yarovoy), western European (N. van Varhez, M. van der Wendy S. Vudfild, P. Zhaha, P. Maassen, C. de Wit, H. Niv, U. Tishler), US (F. Altbah, N. Davis, S. Nito, L. Hahenson, Dzh. Heyl), Canadian (D. Nayt) and other scientists.

STATEMENT OF THE MAIN CONTENT

In the past decade, the intensification of cross-border education has been observed as a direct consequence of the expansion, in many countries, of higher education by new information and communication technologies, parallel with the acceptance of the idea of an economy based on knowledge, the increased

globalization of the labour market and the need for skilled labour. A growing number of private companies started to provide educational services and this is clearly manifest in the international education market. Accordingly, educational services are diversifying as a result of the increased mobility of students and teachers and the transferability of the educational programmes of educational institutions.

In global practice there are four strategies of internationalizing higher education: 1. Mutual understanding approach – a consistent approach. 2. Skilled migration approach – the strategy of attracting skilled labour. 3. Revenue-generating approach – a strategy to generate income. 4. Capacity building approach – empowering strategy.¹

A study of education internationalization should include the following forms of international co-operation: individual mobility: the mobility of students, faculties and administrative staff for educational purposes; the mobility of educational programmes and institutional mobility, setting new international standards for educational programmes, their integration into the curriculum and the educational elements of international standards; institutional partnerships: creating strategic educational alliances.

The internationalization of higher education and, in particular, student mobility and cross-border activities of universities provide economic benefits associated with the market value of services in the international education market. The policy on the issue of tuition fees is a key element in the overall impact of internationalization on the trade balance. In fact, some countries have made inter-

national education an essential part of their strategies for social and economic development, and levying the full fee for foreign students is used as a source of income.

However, the internationalization of the market value goes beyond income generation from tuition fees, which, together with the presence of the associated costs related to the presence of foreign students in the country, makes an essential contribution to the national economy of the host country, and can be viewed as a short-term benefit: long-term benefits include job creation, infrastructure development and education capacity.

In 2004 UNESCO published a document on higher education in a globalized society, in which the future scenarios are predicted and it is argued that the key to understanding the new companies are as follows:

- growing importance of knowledge-based society;
- conducting business transactions that relate to education services;
- rapid and continuous innovation when it comes to information and communication technologies;
- importance of market economy in all sectors of society.

Together, these elements act as a catalyst for changes in higher education. We believe the most important of them are:

- emergence of new providers in higher education;
- need to make higher education accessible to those segments of the population which traditionally have not had access to this level of training;
- new teaching methods, such as virtual education and the creation of virtual campuses;

- greater diversification of qualifications and diplomas in higher education;
- increase the mobility of students, teachers and programmes;
- proposals for transnational education systems;
- planning of higher education in the paradigm of lifelong learning;
- inclusion of the higher education system in the dynamics of the market economy.

The process of internationalization of higher education is closely linked to the phenomenon of globalization and the whole society. The process involves the creation of links and transnational areas, thanks to the speed and access to synchronous and asynchronous communication among people. It can be said that at present there is practically no physical barrier, and therefore, anyone can take advantage of the situation and processes in other countries, irrespective of distances.

International student mobility has increased significantly over the past three decades, from 0.6 million in 1975 to 3 million in 2012 in the world. This trend indicates that in the coming years growth will continue to be fuelled by the globalization of the economy and society. Market research forecasts show an increase in student mobility to 5.8 million by 2020, and to 8 million by 2025. Currently, most of the flow is limited to 6 countries: the USA, the UK, Germany, France, Australia, and Japan. More than half (54%) of all foreign students study in the top four English-speaking countries: the USA, the UK, Australia and Canada. Europe remains the region receiving the largest number of foreign students. North America welcomes a lower number of stu-

dents in absolute terms, but it ranks first in the number of supplier regions, Asian students contributing almost two-thirds (60%). Asia tops the list of regions that guide students abroad for higher education, as nearly half (43%) of all foreign students in OECD countries come from Asia. Europe is second (35%), followed by Africa (12%), North America (7%), South America (3%) and Asia Pacific (1%).²

Increase in mobility is due to increasing competition for good jobs, and this is compounded by the economic problems affecting many countries. Current graduates face tighter labour markets than the previous generations, as in many countries the private sector finds it difficult to keep up with the growing number of people released from higher education. This means that in many areas university qualification alone is none of a guarantee for employment, and practice and experience are just as important as having a degree. There has also been growth in the number of mid-level managers who continue their education to reach new heights in their careers. Distance and online education provides the opportunity to combine work and study, which was much more difficult in the past. The popularity of part-time and online MBA is on the increase, and in the future it will affect all areas of education, since these forms of learning are increasingly getting accreditation.

In the past 15 years, new forms of internationalization include the cross-border movement of institutions and programmes. In these forms of international supply, called “transnational education”, learners are located in a different country than the higher educational institution issuing the certificate.

Mobile education programmes include distance education courses offered by the university, located offshore; joint courses or programmes offered by the university and its domestic partner university; and franchised courses and programmes.

Mobile institutions involve direct investment by foreign partners. The most complete forms of mobile institutions are: the opening of foreign campuses of universities and / or commercial vendors or the creation of a new higher education institution in which foreign capital is involved, either alone or in partnership with a national university.

In recent years the development of modern information technology has opened up new opportunities for international cooperation between the different actors of the global educational space online. This contributes to the emergence of the new generation of software products that enable geographically distributed teams to make real-time talks, brainstorming sessions, presentations, and more through the Internet. All these features significantly increase efficiency in international education.

Each country should develop a strategy for the internationalization of higher education based on their economic and political opportunities, taking into account the size and geographic location, history and culture of the country, the quality and features of its higher educational system, the role of the language of the country in the world, as well as its experience in the development of international cooperation. A global comparison of the universities contributes to the strengthening of the status of high-standard universities and increases competi-

tion. In the ranking of the Times Higher Education World University Ranking 2011, the one hundred best universities included 44 American, 10 British, 4 Australian, 3 Canadian, 5 Japanese, 4 French and 4 German institutions. The best one hundred universities included only two in China and one in Brazil, and none of Russia, India or South Africa.³

In 2011 the Ukraine also joined the list of the 10 leading countries in the field of international education. Students come to learn in the Ukraine even from the EU. However, in March 2013 *The Times* and the information group *Thomson Reuters* published a ranking that differs from the *Times Higher Education* in 2013, which lists the top 100 universities in the world. There are no Ukrainian universities among the one hundred best, which is alarming concerning the appreciation potential of universities in the Ukraine.⁴

It should be noted that in the present development stage of education systems the quality of higher education, expressed in this ranking system in comparison to the world's leading universities, is increasingly important. However, these ratings also have their shortcomings, and due to the importance of reliable information, the mechanisms and methodologies of comparative research need to be improved jointly by the national educational institutions. Effective and transparent quality assessment, accreditation and licensing are important in terms of protecting consumers from the risks of incorrect information supplied by low-quality educational products, or obtaining qualifications of dubious authenticity.

Building the capacity to operate in a global environment is a serious challenge

for any university. Some universities have “horizontal” competitive advantages, such as the popularity of their language and culture, the size and wealth of the national economy they operate in, the resources allocated by their respective governments to education and science, and the extent of the education system, internationally recognized research and innovation capacity. Universities in the U.S., UK, Canada and Australia can rely on a good combination of these factors, which provide the best conditions for them in the global competition for talent and resources, this is why they can contribute as a “soft power” of these nations to their economies. Universities that do not have the “horizontal” competitive advantages need to be supported by the government. Several countries have implemented national strategies for the development of their higher education system as “new spheres of influence”.

Universities in the Ukraine seek to increase the supply of programmes and actively promote them in foreign markets. They open branches and overseas campuses in other countries, conclude co-operation agreements with local schools, using distance learning technologies and so on.

States are increasingly investing in building the capacity of their higher education systems and institutions to compete in the international arena, increase the resources of funding for research and education, create incentives to improve the management and quality improvement programmes, support partnerships and mobility through a system of grants, and improve the infrastructure. This approach is implemented in Japan, Mexico, Korea, China and Russia.⁵

The first initiatives were taken by the Japanese government in the early eighties, when the target was set to increase the number of foreign students tenfold. This policy continued during the economic recession in the nineties. At the beginning of the new millennium, the government of Junichiro Koizumi approved a plan to support 30 world-standard universities in Japan. In 2008, the plan was further developed under the name “Global 30”, aimed at supporting internationalization in 30 universities and attracting 300 thousand foreign students to study in Japan by 2020. This long-term effort made by the Japanese government yielded its results. The 2011 Times ranking includes 16 Japanese universities among the 400 best, and the number of publications by Japanese researchers are second to U.S. researchers. However, the process of internationalizing Japanese universities “relies entirely on public support”, and its unfolding requires initiative and entrepreneurial approach by the universities themselves.

The Chinese government began internationalization as part of its economic reforms. Since 1981, several decisions have been made on the selection of scientists, teachers and students for studying at foreign universities. Since the mid-nineties major initiatives included the creation of incentives for the return of Chinese students and teachers to the country, the import of foreign educational services, the development and implementation of joint programmes on the basis of Chinese universities to attract foreign students, and curricula internationalization, including a gradual increase in programmes taught in English.

Most European countries saw a steady

stream of students from their former colonies for many years. A significant ratio of young people from Latin America get their diplomas in the United States or Canada. During the Cold War, the universities of the Soviet Union and Eastern Europe attracted the attention of students from countries with a similar ideology. National differences in access to education and quantitative restrictions on recruiting students to certain specialties compelled students from these countries to look for opportunities to study abroad. Language and cultural considerations attracted the attention of students to the educational programmes of Britain, France and the USA. The predominance of English as the primary or second language of modern science led to the U.S. and Britain leading the list of countries receiving the largest number of foreign students, closely followed by Canada and Australia.⁶

An increasing number of universities located in well-known academic centres are unhappy with the number of students who come to them for training. Scholars and practitioners emphasize the economic benefits of receiving foreign students and the resulting opportunities to earn additional income. However, some universities have already experienced difficulties when the flow of students from one country or region is so great that it must be limited so as to prevent the international programme from upsetting the national one. Such problems are faced, for example, by the universities in the UK due to the constant increase in the flow of Chinese students. Another example is the trend of significant increase in the number of students from the Ukraine to Poland.⁷

Higher education institutions are trying to combine a set of international students with the expansion of their offering educational services to prospective markets, organizing overseas branches and subsidiaries, wholly subordinated to the main educational institutions. This trend shows a shift in the process of internationalization of demand to supply. If the country in which the branch is located legally recognizes a foreign diploma, students can study at a foreign university programme from the very beginning. In some cases, these branches are considered by the local schools as interference in the national higher education system and the national policies, as they offer programmes designed for foreign language materials in other markets and are designed mostly for wealthy students. This form of curriculum internationalization is particularly characteristic of developing countries. For example, the Dutch Institute of Hotel Management created a network of programmes called “Global Campus”, offering virtually unchanged programmes in Qatar, Indonesia, Aruba and other countries.

Today students have much more information about the available educational options than previously, and this applies to both universities and various programmes, scholarships and grants around the world. Internet provides access to a wealth of information that makes it possible to set priorities in view of their chosen profession, and to get relevant experience before the students graduate. Also, students are now much more actively use social media to establish connections and create online profiles. Also, it is much more important than it was ten years ago.

The process of internationalizing higher education is also changing. The underlying motives shift from cultural and educational to economic and development-related, with an increasing focus on strengthening a competitive international education market, as higher education affects economic globalization. The role of the government in regulating higher education and the age profiles of students are also undergoing profound changes.

These trends and characteristics of education globalization have a significant impact on the internationalization of higher education, its forms and manifestations. The number of joint projects, increase in student and teaching method mobility, the harmonization of training programmes and the transnationalization of higher education is an abnormal development in higher education in a globalized world educational space.

Higher education institutions are now realizing that student mobility is an opportunity for the students to complete part of their studies (the period of time, the course or subject are expressed in the form of loans) in another domestic centre of higher education or abroad. Previously, mobility was exclusively considered as physical movement. However, with the introduction and development of information communication technologies (ICT) in education for the equality of all citizens, virtual mobility also appeared.

The new structural models are built around virtual campuses around the world, because for family-related, professional or personal reasons not everyone can join programmes requiring physical

mobility. Nevertheless, virtual mobility and physical mobility are two different forms of the same mobility pattern, although both were conceived as different educational concept and they both have their own future. However, none of them is less important than the other. Each of them has its own characteristics and legitimacy. Furthermore, they are both different and mutually complement one another. However, virtual mobility is often the easiest and sometimes the only way to achieve international mobility and it can be used as a tool to promote national higher education in third countries.

Recently, access to new information technologies has opened the possibility for the rapid development of virtual education internationalization. They offer the prospect for universities to strengthen their presence in the international education market and increase success in fulfilling their international objectives through the use of electronic means of communication.

If Ukrainian universities capitalise on these trends, they can improve their ranking on the list of the world's universities. Virtual internationalization shifts the focus from the problems of financing to the e-literacy and professional qualifications of and the languages spoken by students and university employees.

The internationalization of higher education is an uneven, contradictory and complex phenomenon. However, considering the possible strategy of the Ukraine in the context of globalization, it can be argued that, along with their risks, these processes offer a real chance for this country to obtain a better place in the new era of civilization based on

science, education and innovative technology.

MAIN CONCLUSIONS

Globalization, the increasing amount of information, institutional flows into the global educational space and increased competition in the education market contribute to the educational "inequality" between developed and developing countries. The educational sector as one of the predominant areas of globalization faces new and imperative challenges in the course of global development.

The processes of globalization and internationalization, however, include both opportunities and negative effects. A clear advantage of education internationalization is the extension of international cooperation (participation of students and teachers in international networks of exchange programmes). Significant disadvantages of the internationalization of the national higher education system include limited funding for international cooperation programmes and the risk of brain drain. The negative consequences of globalization are the increasing threat of Western cultural dominance and the consequent loss of accomplishments by the national education system, culture, identity with the appearance of foreign providers of educational services in the Ukraine (training and telecommunications companies, corporate universities etc.).

Modern information technologies and the rapid development of e-learning have made national borders completely transparent in education, shaped only by the global educational market, where

a variety of universities offer their products and services to all students at once. It can be said that, despite the positive trends in international cooperation in the field of higher education, there are issues that need discussion. One of the ways to develop such cooperation should be partnership between Ukrainian and foreign universities, especially in the promotion of education of foreign nationals in the Ukraine through compatible curricula that involve the issuance of double degrees.

The joint efforts made by business, community and government agencies generate new sources of funding for the needs of the educational institutions and contribute to the strengthening of a competitive position in the international arena.

The suppliers and consumers of educational services should take into account their potential in the development of strategies and the state of education in general.

NOTES

- ¹ M. L. Arganovich et al.: *Internationalization of the higher education. Trends, strategies, future scenarios*. Monograph. National Training Foundation, Logos, Moscow, 2010.
- ² *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*. www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf
- ³ *QS World University Rankings 2011*. www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2011
- ⁴ *World University Rankings*. Times Higher Education Supplement. Information retrieved, 2012. August. www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/
- ⁵ O. Krasovska: *The development of the global market of higher education*. Dis. of Candidate economy. sciences specials, 08.00.02 „World Economy and International Economic Relations”. Kiev, 2010.

- ⁶ *International Students in Irish Higher Education 2011–2012*. www.iie.org/en/Research-and-Publications/~/media/Files/Services/ProjectAtlas/Project-Atlas-Trends-and-Global-Data-2011.ashx
- ⁷ *The review of European experience of internationalization of higher education*. Education, Audiovisual & Culture Executive Agency, European Commission TEMPUS, Nua publish house, Kharkov, 2010.

REFERENCES

- Academic Ranking of World Universities*. 2012. www.arwu.org/ARWU2012.jsp
- Philip G. Altbach – Liz Reisberg – Laura E. Rumbley: *Trends in Global Higher Education. Tracking an Academic Revolution*. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. UNESCO, Paris 2009.
- Education for All Global Monitoring Report*. 2012. Statistical Tables, UNESCO. www.unesco.org
- Global Education Digest 2012: Comparing Educational Statistics across the World. UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2012.
- D. Knight: *Internationalization of the education is not only useful*. Economics of Education, 2007/5., p. 79–81.
- Stéphane Vincent-Lancrin: *Developing Capacity through Cross-border Tertiary Education*. In: Stéphane Vincent-Lancrin: *Cross-border Tertiary Education. A Way towards Capacity Development*. OECD – The World Bank, Paris, 2007, 47–107.
- A. A. Lavrov – N. R. Stepanova: *Internationalization of the education as the direction of the implementation of the social responsibility of the educational institutions*. Modern problems of science and education, 2012/5.
- I. V. Mantserova: *Educational services and the labor market. The paradoxes of the interaction in the age of globalization*. www.ibl.ru/konf/041208/86.html
- A. V. Mazurenko: *The transition to the education market. Innovative development*. www.t21.rgups.ru/s9.Php

Túróczy Imre

A nonprofit szervezetek gazdálkodása

**Egy lehetőség a gazdaság fejlesztésére, a társadalmi
felelősségvállalás erkölcsi kötelezettségének
teljesítésére**

Business Management of Non-Profit Organizations

**Opportunity to Improve the Economy and Meet the Moral
Obligation of Social Responsibility**

ÖSSZEFOGLALÁS

A társadalmi felelősségvállalás egyik módja az állami feladatként megjelenő szociális, egészségügyi, oktatási tevékenység magánszemélyek és gazdasági szereplők által történő részbeni átvállalása. Nyugat-Európában a civil szervezetek tevékenységének nagy hagyományai vannak, amelyek Magyarországon is egyre nagyobb mértékben tér hódítanak. A nonprofit szektorba áramló pénzeszközök összege és a tevékenységet folytató személyek száma dinamikusan növekszik. A közhasznú-

sági státus elnyerésének és megőrzésének szigorú feltételei vannak, és kedvezményekkel párosul. Magyarországon a kormányzati politika és az ezt közvetítő támogatási rendszer, valamint a társadalom szereplőinek kohéziója révén a nonprofit szektor teljesítménye örvendetes módon növekszik.

SUMMARY

One way of making a social commitment is to assume, part or whole of, the government's social, health-care and educa-

tional duties by private citizens and other actors of the economy. Civilian organizations in Western Europe have a long tradition in activities that are spreading in Hungary, too. The funds channelled into the non-profit sector and the number of people participating in activities are rapidly increasing. Being granted and maintaining public service status is subject to tight requirements and earns benefits. In Hungary the non-profit sector's performance shows a welcome improvement due to policy-based support from the government and cohesion between the participants of society.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek változásai újszerű társadalmi szerkezetet alakítottak ki, amelyben több feszültség keletkezik, és megoldandó feladat hárul a koordinációt végző államra. Kedvező jelenség a megélhető életkor emelkedése, ami az egészségügyi és az időskori ellátás igényét növeli, a társadalmi nivellálódás eredményeként szélsőséges eltérések mutatkoznak az elszegényedő és elképesztő mértékben gazdagodó társadalmi rétegek között. Megjelentek a hajléktalanok és más támogatást igénylő csoportok. Van kiről gondoskodni, és van, aki ezt szívesen teszi. Megjelentek a civil szervezetek, amelyek célul tűzték ki maguk elé a karitatív tevékenységet, és ezzel jelentős terhet vesznek le az állam válláról.

A legtöbb nonprofit szervezet az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátás és a kultúra területén működik.

Milyen méreteket öltött ez a tevékenység, melyek a gazdálkodásának sajátosságai, és milyen kedvezményeket biztosít a magyar adórendszer azoknak a szerveze-

teknek, amelyek saját forrásuk felhasználásával állami feladatot vállalnak át? Mi is az a 2011. évi civil törvény? Sok kérdés merül fel, amelyre érdemes keresni a választ, hiszen azok birtokában tervezhető a szektor jövője. A várható folyamatok ismerete kiemelten fontos, hiszen egyre nagyobb igény jelentkezik ennek a szektornak a munkájára.

NONPROFIT SZERVEZETEK TÍPUSAI, A KÖZHASZNÚSÁG TARTALMA

A nonprofit szervezetek alaptulajdonosága, hogy működésük során csak annyit vagyont halmoznak fel, amennyi a vállalt feladatuk ellátásához szükséges. A szervezetek megszűnésük esetén nem osztják fel a vagyonukat, hanem egy másik, tovább működő hasonló szervezetnek adják át. A cél tehát valóban csak a karitatív tevékenység lehet. Meg kell jegyeznünk ezen a ponton, hogy a szervezetben dolgozók természetesen reális összegű bért vehetnek fel munkájukért. Ez különösen indokolt, ha ezt a tevékenységet főállásban folytatja valamelyik tag. A hitelesség érdekében rendkívül fontos, hogy ez a társadalom által elfogadott összegű legyen, hiszen ebben a szektorban fontos a mértéktartó viselkedés és a megbízhatóság. Ki juttatna el adományt annak a szervezetnek, amelyről kiderült, hogy a bevételeit saját célra használja fel, és nem adja át annak, akinek azt szánták?

Nézzük meg, melyek a nonprofit szektor szereplői, és melyek a velük szemben megfogalmazott jogi elvárások. Ezek az alapítványok, egyesületek, civil társaságok, nonprofit korlátolt felelősségű társaságok. Ezen gazdálkodókkal szemben szigorú elvárásokat fogalmaz meg a jogrend, hiszen különböző juttatásokat kap-

nak, bizonyos támogatásokhoz és pályázati forrásokhoz csak a nonprofit szektor juthat hozzá. A támogatásokat biztosító közhasznúsági státusz bejegyzésének és megtartásának feltételei vannak. A közhasznúság kritériumai:

– Magyarország bejegyzés alapvető feltétel.

– A szervezet a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítésére irányuló közhasznú tevékenységet végez.

– A szervezet hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

– A szervezet rendelkezik megfelelő erőforrásokkal.

– A szervezet megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható.

A fenti kritériumok fennállását több mutatóval kell igazolni, melyek részletezésére terjedelmi okok miatt nem térünk ki.

A CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE MAGYARORSZÁGON ÉS NÉHÁNY KÖRNYEZŐ ÁLLAMBAN

A szektor teljesítménye a fejlett országokban jelentős, ami két kérdést vet fel. Talán a nagyobb gazdasági teljesítmény lehetővé teszi a polgároknak, gazdálkodóknak a nagyobb arányú jótékonykodást, vagy a fejlődés egyik motorja a civilek teljesítménye? Én azt gondolom, hogy mind a kettő igaz lehet, hiszen az erre a célra juttatott összegek – kismértékben bár – tehermentesítik az állami szférát, amely jobban tudja koncentrálni erőforrásait a fejlesztésre. Természetesen az sem vitatható, hogy megfelelő anyagi jólét mellett tud kialakulni ennek a karitatív tevékenységnek a kultúrája.

Néhány példa jól illusztrálja a szektor

teljesítményét nálunk fejlettebb országokban. Az összehasonlításban érdekes adatok, miszerint Franciaországban 935 ezer teljes munkaidős személyt foglalkoztatnak nonprofit szervezetek, Hollandiában ez az adat 653 ezer fő. Összehasonlításként megemlítem, hogy Magyarországon az összes foglalkoztatottak száma 4000 ezer fő körül ingadozik.

Magyarországon a civil szektor fejlődése az 1990-es években tudott megindulni, de a gazdasági átalakulás és az azt követő recesszió lassította ezt a folyamatot. A kedvező adományozási feltételek, adókedvezmények hatására a kilencvenes évek közepére jelentős mértékben megemelkedett a szervezetek száma és a nekik juttatott támogatás összege. Megfigyelhető volt, hogy maga az állam is hozott létre nonprofit társaságokat a feladatok ellátására. A fejlődés természetesen Magyarországon is magában hordozta gyermekbetegségeit. Volt egy időszak, amelyben az alapítványokkal szembeni bizalom éppen a kedvező adólehetőségek túlzott kihasználásának következtében megingott. Voltak olyan szervezetek, amelyekről azt tartották, hogy kizárólag a kedvezmények kihasználása érdekében jöttek létre. A 2000-es évek elején nagyszámú törvényességi vizsgálat zajlott, melyet az ügyészség bonyolított. Azt hiszem, kijelenthetjük, hogy napjainkra letisztult a rendszer, és valóban csak a közhasznú cél megvalósítása a célja ezeknek a szervezeteknek. A szereplők száma folyamatosan bővült, a 2003. évi 53 ezres számadat 2011-re meghaladta a 65 ezret, a statisztikák szerint pontosan 65 561 szervezet működött Magyarországon, melyeknek harmada alapítvány, kétharmada nonprofit szervezet. A szervezetek számát és megoszlását az 1. táblázat mutatja.

Tudományos műhelyek

1. táblázat: A nonprofit szervezetek száma és megoszlása Magyarországon 2011-ben

| Jogi forma | Szervezetek száma (db) | Szervezetek megoszlása (%) |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------|
| Alapítvány | 21 845 | 16,1 |
| Közalapítvány | 1 391 | 3,3 |
| Egyesület | 35 549 | 19,9 |
| Köztisztület | 299 | 3,0 |
| Szakszervezet | 1 009 | 1,0 |
| Szakmai, munkáltatói érdekképviselet | 2 497 | 4,3 |
| Nonprofit gazdasági társaság | 2 834 | 50,8 |
| Nonprofit intézmény | 35 | 1,1 |
| Egyesülés | 102 | 0,5 |
| Összesen | 65 561 | 100,0 |

Forrás: KSH.

Az adatokból látható, hogy a legnagyobb részarányt a hagyományosan ismert alapítványok és egyesületek teszik ki, amelyek jórészt az adományokból folytatják támogató tevékenységüket. Ezek mellett kedvező adatként értékelhetjük, hogy a nonprofit társaságok is jelentős szerephez jutottak, és számukat tekintve a harmadik helyen állnak. Ezt azért tekinthetjük pozitív jelenségnek, mert a társaságok nem csak adományokból valószínűsítik meg céljaikat. Ezek a szervezetek gazdálkodást folytatnak, melynek nyereségét nem veszik ki a cégből, hanem azt az eredeti közhasznú tevékenység eszközrendszerének fejlesztésére, a cél megvalósulására fordítják.

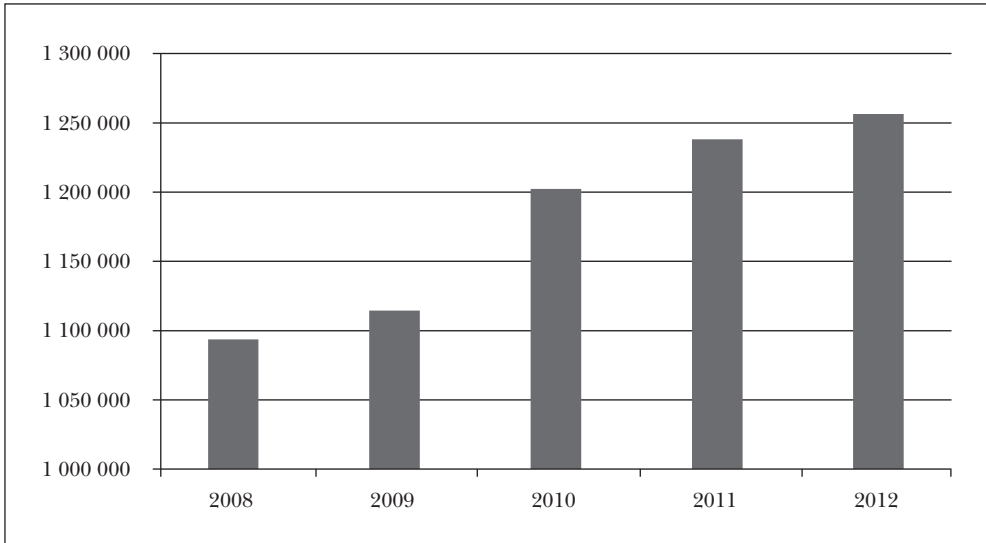
A civilek tevékenységüket tekintve leginkább a szabadidős tevékenység (17%), az oktatás (13,4%), a kultúra (12,8%), a szociális ellátás (8,9%) területein fejtik ki. Érdekes, hogy az egészségügyi terület pusztán 4,7%-ot tesz ki az összes tevékenységből. Azt hiszem, hogy ennek oka az ellátás jelentős eszköz- és tőkeigénye, amelyre Magyarországon még kevésbé sikerül forrásokat szereznie ennek a szektornak.

A civil szervezetek bevételei az elmúlt

években folyamatosan emelkedtek, és 2012-re meghaladták az 1256 milliárd forintot. Összehasonlításként annyit hadd fűzzek hozzá ehhez az adathoz, hogy a sokat vitatott Paksi Atomerőmű-bővítési programot a szektor hároméves bevételeiből meg lehetne valósítani. A civilek bevételeinek alakulását az 1. ábra szemlélteti.

Megfigyelhető, hogy a vizsgált időszakban a bevétel 1 093 694 millió Ft-ról 1 256 445 millió Ft-ra emelkedett, ami több mint 30%-nak felel meg 5 év időtartam alatt. Fontos megjegyeznünk, hogy ebben az időszakban Magyarországon zajlott a pénzügyi válság, ami a gazdasági teljesítmény csökkenését idézte elő. A vizsgált időszakban a GDP mérséklődése jelentős volt, a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 154,2335 milliárd dollárról 124,6005 milliárd dollárra esett vissza, ami igen jelentősnek mondható. A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a bruttó hazai termék megállapítása során az államháztartás teljesítményét az ott elköltött pénzösszeg nagyságával tudjuk mérni. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési pénzeszközök felhasználásának visszaesése automatikusan a GDP csökkenését idézte elő.

1. ábra: A civil szervezetek bevételeinek alakulása 2008–2012. években, Magyarországon, adatok millió Ft-ban



Forrás: KSH.

Érdeemes megfigyelnünk a nonprofit szervezetek területi elhelyezkedését, ami természetesen nincs arányban a lakosság számával (2. táblázat).

2. táblázat: A civil szervezetek településtípusonkénti megoszlása Magyarországon 2011-ben

| Megnevezés | Civil szervezetek száma (db) | Civil szervezetek megoszlása (%) |
|-----------------|------------------------------|----------------------------------|
| Főváros | 15 809 | 24,1 |
| Megyeszékhelyek | 13 805 | 21,1 |
| Többi város | 19 786 | 30,1 |
| Község | 16 161 | 24,7 |
| Összesen | 65 561 | 100,0 |

Forrás: KSH.

A fenti adatokból egyértelműen látszik a főváros túlsúlya, de aránytalanul magas a megyeszékhelyeken működő szervezetek száma is a többi városhoz és községhez képest. Ennek több okát tudjuk feltételezni, egyrészt a szellemi, az értelmiségi munkakörökben dolgozók megoszlásában fellelhető hasonló aránytalo-

lódást, másrészt a vállalkozások számának szintén hasonló torzulását. A jelenség egyenes következménye lehet a fentieknek, tehát gyakorlatilag azokkal magyarázható. Előnytelen ez a tény azonban a nonprofit szervezetek céljának vizsgálatára szempontjából, hiszen a gazdaságilag kevésbé fejlett, munkanélküliség által job-

ban sújtott területeknek nagyobb szükségük volna ezekre a szervezetekre.

A CIVIL SZERVEZETEK GAZDÁLKODÁSA

A nonprofit szektor célkitűzéseiben tér el a nyereségorientált vállalkozásoktól, a gazdálkodási tevékenység mindkét esetben alapvető elvárás. E civilek a magas szintű működésük biztosítását tűzik ki célul, a vállalkozások a vagyon gyarapítását, a haszon folyamatos növelését. Természetesen eltér a bevételi forrásaik szerkezete és tartalma, és az eszközök felhasználásának célja, módja. A civil szervezetek bevetelei jellemzően az alábbiak:

a) a tagdíj;

b) az alapítótól kapott befizetés, valamint az alapító által az alapítvány rendelkezésére bocsátott vagyon;

c) a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint kiutalt összege;

d) a közszolgáltatási szerződés alapján végzett tevékenység ellenértéke;

e) az adomány.

A szektor feladata a közcélú tevékenység, amely érdekében gazdasági tevékenységet is folytathat. Szigorú szabályok vonatkoznak azonban a bevételek szerkezetére, amelyek a kedvezmények biztosítását is meghatározzák. Alapvető feltétel a közhasznúság biztosítása. A közhasznú tevékenységi státusz kedvezményekkel jár a szervezetre és az adományozóra egyaránt. A közhasznúság meghatározó feltételei a következőkben foglalhatóak össze.

– Alapvető, hogy a közhasznú szervezet gazdálkodása során elért eredményét nem oszthatja fel, azt létesítő okiratában meghatározott közhasznú tevékenységére kell fordítania.

– A közhasznú szervezet a vezető tiszt-

ségviselőt, a támogatót, az önkéntest, valamint e személyek közeli hozzátartozóját cél szerinti juttatásban nem részesítheti.

– A közhasznú szervezet bármely cél szerinti juttatását – a létesítő okiratban meghatározott szabályok szerint – pályázzathoz kötheti.

– A közhasznú szervezet váltót, illetve más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírt nem bocsáthat ki.

– A közhasznú szervezet gazdasági-vállalkozási tevékenységének fejlesztéséhez közhasznú tevékenységét veszélyeztető mértékű hitelt nem vehet fel.

– A befektetési tevékenységet végző közhasznú szervezetnek befektetési szabályzatot kell készítenie, amelyet a legfőbb szerv – ha ilyen létrehozta – a felügyelő szerv véleményének kikérését követően fogad el.

– A közhasznú szervezet köteles a beszámoló jóváhagyásával egyidejűleg közhasznúsági mellékletet készíteni, amelyet a beszámolóval azonos módon köteles letétbe helyezni és azt közzétenni.¹

A közhasznú szervezetek számviteli szabályai és éves számviteli beszámolója eltér a vállalkozásokétól, de ennek részletezésére terjedelmi korlátok miatt nem térek ki. Annak kifejtése önmagában 40-50 oldal.

AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS FONTOSSÁGA EGY MODERNIZÁLÓDÓ TÁRSADALOMBAN

Az állam, az államháztartás, mint a társadalom egyik szervező ereje, természetesen nem maradhat ki a civil szféra működésének fejlesztéséből. Ez Magyarországon is egyre erőteljesebben nyilvánul meg. Ezt a tényt a fentebb ismertetett adatok is igazolják, de érdemes – a teljesség igénye nélkül – felsorolni néhány támogatási

célt, amely kiírt pályázataival támogatja a nonprofit szervezetek céljainak megvalósulását. A civilek kettős szerepben jelennek meg a források elosztásában, egyrészt pályázhatnak különböző támogatásokra, amit saját rendszerükben használnak fel, másrészt meglévő vagy állam által rendelkezésre bocsátott forrásból pályázatokat írhatnak ki.

A részben forráselosztó szerepkörben tevékenykedő nonprofit szervezetek az állami forrásokat kiegészítik saját bevételeikkel, és azt célzottan, szakmailag megalapozottan, a helyi igényeknek leginkább megfelelően juttatják el a társadalom rászorult rétegeihez. Nézzünk néhány példát arra vonatkozóan, hogy mire írtak ki 2014-ben pályázatokat civil szervezetek.

- Gondozást és rehabilitációt szolgáló gépek beszerzésére,
- drogprevenációs tevékenység támogatására,
- közösségnevelési programok támogatására,
- ifjúsági programok támogatására,
- szabadidős programok támogatására,
- hátrányos helyzetű fiatalok felzárkóztatását célzó programok támogatására,
- ökológiai programok támogatására stb.

Természetesen a nonprofit szervezetek mellett az államigazgatási szervek államháztartási forrásból is nyújtanak támogatásokat civil szervezeteken keresztül vagy közvetlenül. A kiírók jellemzően a szakminisztériumok, országos hatáskörű szervezetek. Nézzünk erre is néhány példát. Ebbe a körbe sorolhatjuk az iskola-gyümölcs biztosítását támogató lehetőségeket, a régről ismert iskolatejprogramot, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által biztosított lehetőségeket. Termé-

szetesen nem feledkezhetünk meg az alapítványoknak, nonprofit társaságoknak, szociális szövetkezeteknek juttatott munkahelyteremtő támogatásokról sem, amelyek lehetőséget adnak a munkafeltételek kialakítására, és több hónapon keresztül visszatérítik a foglalkoztatottak bérét és annak járulékait.

A teljes és részletes felsorolást terjedelmi okok miatt mellőzöm, hiszen az több oldalt venne igénybe.

EGY SOKAT VITATOTT LEHETŐSÉG AZ ERZSÉBET-UTALVÁNY ÉS AZ ERZSÉBET-PROGRAM

Mi is az Erzsébet-utalvány, és mi annak a „hatásmechanizmusa? Az utalvány gyakorlatilag egy kedvezményesen adózó természetbeni juttatás, amelyet sok vita övezett az elmúlt években. Támadás érte a kormányt, mert adókedvezményeivel előnyös helyzetbe hozta a többi támogatott juttatással szemben. Ez természetesen vita alapját képezheti, de nem ez írásom témája. Tény, hogy az utalványki-bocsátáson és -forgalmazáson keletkező haszon régebben a vállalkozói vagyono- kat gyarapította – esetenként külföldi vállalkozókét –, most egy támogatás lehetőségét biztosítja. Az utalvány forgalma folyamatosan emelkedik, 2012-ben 86 milliárd forint volt, 2013-ban elérte a 120 milliárd forintot. Az Erzsébet-program ismert támogatási formája a pályázatok útján hátrányos helyzetű emberek számára elnyerhető nyaralás lehetősége. A 2013-as évben negyedmillió ember jutott nyaralási, táborozási lehetőséghez, akik támogatás nélkül ezt nagy valószínűséggel nem tudták volna megengedni maguknak. A keletkező haszon ezen az úton közhaszonná vált.²

EGY SAJÁTOS ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁSI
FORMA, A LÁTVÁNYSZPORTOK TÁMOGATÁSA

Kedvezőtlen jelenség Magyarországon az emberek egészségtelen, mozgásszegény életmódja, a sportlétesítmények alacsony száma és a tömegsportok rendszeres folytatásának háttérbe szorulása. A kialakult helyzet megváltoztatásának egyik módja a sporttevékenység népszerűsítése, különösen a fiatal korosztály aktivitásba történő bevonása. A magyar kormány adózástechnikai eszközökkel segíti a nonprofit szektoron keresztül a sport népszerűsítését, az utánpótlás-nevelés feltételeinek javítását. A kormányzat támogatási célcsoportja a látványcsapatok. Ezek tételesen a futball, a kosárlabda, a kézilabda, a vízilabda és a jégkorong. Tény, hogy a legnagyobb tömegeket ezek a sportágak mozgatják meg. A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosítása lehetővé teszi: 5 látványcsapatot (labdarúgás, kézilabda, kosárlabda, vízilabda és jégkorong) támogatását a társaságiadó-kötelezettség legfeljebb 70%-áig, társaságiadó-kedvezményt kapnak azok a vállalkozások, amelyek élnek a támogatás lehetőségével.

A támogatás lehetősége kedvezményt biztosít a vállalkozások számára, ugyanis az összeg elszámolható ráfordításként, csökkentve ezzel a nyereséget, így a társasági adó alapját és természetesen az adóösszegét. A tétel ráfordításként történő elszámolása mellett a támogatás összege levonható a kiszámított adóból, tehát a kedvezmény halmozódik. Az adókedvezmény igénybevételének korlátja, hogy az maximum a számított adó 70%-áig terjedhet.

Vegyünk erre egy egyszerű példát. A társasági adó kulcsának általános mértéke 10%. A vállalkozás nyeresége 30 000 E Ft, látványcsapatok támogatására biztosít 1500 E Ft-ot arra jogosult szervezet számára. Nézzük meg, hogyan alakult volna az adókötelezettsége támogatás nélkül és a támogatás folyósításával.

a) Támogatás folyósítása nélkül az adóösszege 30 000 szorozva 10%-kal, 3000 E Ft.

b) A támogatás folyósítása esetén az adóalapja $30\,000 - 1500 = 28\,500$ E Ft. A számított adó összege ennek 10%-a, vagyis 2850 E Ft, amelyből levonható a támogatás összege, 1500 E Ft. A fizetendő adó $2850 - 1500 = 1350$ E Ft.

A kedvezmény nagysága a vállalkozás számára az adómegettakarítás és a nyújtott támogatás különbsége. Az adómegettakarítás $3000 - 1350 = 1650$ E Ft, amelyből 1500 E Ft-ot átadott a sporttevékenységet folytató nonprofit szervezetnek, így a számára abszolút összegű kedvezmény 150 E Ft. Ez a támogatás adókulccsal megszorított összege.

Ezt a támogatást a sportegyesületek, nonprofit kft.-k az alábbi célok ráfordításainak fedezetére használhatják fel:

- utánpótlás-nevelési feladatok,
- versenyzetetéssel összefüggő költségek,
- személyi jellegű ráfordítások,
- tárgyeszköz-beruházás, infrastruktúra-fejlesztés,
- képzéssel kapcsolatos feladatok finanszírozása.

Fontos elmondanunk, hogy a sport mellett Magyarországon a színházak támogatása is hasonló módon történik, és a filmiparfejlesztésre is közel azonos módon adhatnak támogatást a társasági adó alanyaként megjelenő vállalkozások.

ÖSSZEFOGLALÁS

A szociális, egészségügyi, kulturális, oktatási, sporttevékenységek önzetlen közcélú támogatása, követve a nyugat-európai trendeket, Magyarországon is gyorsan fejlődik. A civil szervezetek száma és az általuk felhasznált források összege folyamatosan növekszik, amely a feladatellátás emelkedő volumenére és színvonalára enged következtetni. Megfigyelhetők aránytalan területi eloszlások, amelyek mérséklése – ha kismértékben is – a területi fejlettségi eltérések csökkenését eredményezhetné, és segíteni tudna a vidéki élet komfortjának emelésében, a lakosságmegtartó erő növelésében.

A nonprofit szektor szerepének növekedése kedvező folyamat, amely pozitív gazdasági hatása mellett a lakossági szolidaritás emelkedését, a társadalmi kohézió szilárdulását jelzi.

JEGYZETEK

- ¹ Forrás: 350/2011. (XII. 30.) kormányrendelet a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és közhasznúság egyes kérdéseiről.
- ² Adatok forrása: www.mno.hu. (Letöltés: 2014. február 9.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról.
2000. évi C törvény a számvitelről.
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.
- Bodor Edina: *Civil szervezetek gazdálkodásának bemutatása*. Szolnoki Főiskola, Szolnok, 2013.
- Latorcai Csaba–Szablics Bálint: *Civil szervezetek kézikönyve*. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2012.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon*. KSH, 2008.

Az európai brain drain és a racionális állam válasza¹

Brain Drain in Europe and Responses by a Reasonable State

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány az európai uniós keret mobilitási költségeket csökkentő hatásával foglalkozik. Az első körös hatások között bemutatjuk, hogy az alacsony mobilitási költségeknek köszönhetően a képzett állampolgárok ösztönözve vannak a magasabb bérszínvonalú országokba történő vándorlásra, melynek következményeként a küldő államnak súlyos veszteségeket kell elkönyvelnie. A második körös hatások között sorra vesszük, hogy az állam elméleti szinten milyen stratégiákat alkalmazhat ennek kivédése érdekében. Az elméleti vizsgálódás mellett a tanulmány kitér az egyes stratégiák gyakorlati értékelésére, illetve a hazai gyakorlatra is.

SUMMARY

The purpose of this paper is to analyze the effects of the low mobility costs in

the European Union. As a result of the inquiry it is concluded that the European framework facilitate the brain drain among EU member states, causing considerable financial damage to the victims of this phenomenon. Through our analysis we also outline and evaluate the possible reactions of a rational state for this situation.

BEVEZETÉS

Magyarország 2004 óta tagja az Európai Uniónak, s bár az azóta eltelt tíz év történelmi távlatból nézve jelentéktelennek tűnhet, kétségtelen, hogy a mögöttünk álló évtizedben az uniós tagság számos területen erősen érezte a hatását. Jelen tanulmány ezen hatások közül az országok közötti mobilitás költségeinek csökkenésével s az ennek következményeként

GOLOVICS JÓZSEF a Budapesti Corvinus Egyetemen működő KDSZ–Közgazdászok a Közpolitikában diákszervezet elnöke (golovics.jozsef@gmail.com).

megjelenő agyelszívás jelenségével kíván foglalkozni.

Az európai integráció már a megszületésekor is alapvető céljai között szerepeltette az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlásának biztosítását,² amit másképpen a mobilitási költségek csökkentéseként is aposztrofálhatunk. Ez ügyben kétségtelen, hogy történtek is jelentős előrelépések, de valóban egységes piacról – különösen a volt szocialista blokk országainak csatlakozását követően – még ma sem beszélhetünk. Ez a köztes állapot azonban jelentős kihívások elé állítja az alacsonyabb gazdasági fejlettséggel rendelkező államokat: az országonként eltérő bérszínvonal és az alacsony mobilitási költségek egyvelege ugyanis arra ösztönözheti polgáraikat, hogy költözzenek el, s máshol kamatoztassák hazájukban megszerzett tudásukat.

A fenti folyamatot, melynek során „a küldő országok produktív tudósainak és szakembereinek egy része kivándorol a fogadó országokba [...], és az e tudósokat és szakembereket kitanító ország el-esik tevékenységük gyümölcseitől”,³ agyelszívásnak, vagy angol terminussal élve, brain drainnek nevezzük. Ez a jelenség a fogalom megszületésekor még leginkább a fejlett és a fejlődő országok relációjában volt használatos, ma azonban már kétségtelen, hogy Európán belül is hasonló mechanizmusok játszódnak le.

Jelen tanulmány állításai ezzel kapcsolatban a következők. Az Európai Unió nyújtotta keret nagyban csökkenti a polgárok mobilitási költségeit, ami hozzájárul az európai országok közötti agyelszívás fokozódásához. Ez a jelenség azonban az értékes emberfők elvesztésén túl explicit pénzbeli veszteséget is jelent az államoknak, így azok szükségszerűen

reagálni fognak ezekre az őket ért negatív hatásokra.

A fentiekkel összhangban a tanulmány – jelen bevezetés és a konklúziók megfogalmazása mellett – három fő tartalmi részre oszlik: az értelmezési keret felvázolása után az első körös hatások, az alacsony mobilitási költségek egyéni döntésekre gyakorolt következményei kerülnek bemutatásra, majd a második körös hatások között az állam részéről megjelenő, a brain drainre adott válaszstratégiák modellezésére és azok értékelésére kerül sor. Az elméleti összefüggések felvázolása mellett a tanulmány referenciapontként használja a hazánkban megfigyelhető jelenségeket is.

ÉRTELMEZÉSI KERET

Ahhoz, hogy a bevezetésben megfogalmazott gondolatok érthetőek, levezethetőek s egyértelműek legyenek, elengedhetetlen, hogy jelen fejezetben konkretizálásra kerüljenek azok a fogalmak és elméleti konstrukciók, melyekre a tanulmány későbbi részei épülnek.

Ezen túlmenően fontos kiemelni azt is, hogy – mint a valóság modellezésekor mindenkor – jelen tanulmány is több helyen él az egyszerűsítés eszközével. Ebből kifolyólag leszögezendő, hogy a tanulmány további fejezeteiben agyelszívás kapcsán minden esetben a felsőfokú végzettséggel rendelkező polgárok elvándorlását értjük majd. Ez az értelmezés természetesen korántsem fedí le egy adott országgal szemben jelentkező brain drain teljes spektrumát, ugyanakkor ez a szűkítés egy jól használható eszközt nyújt az Európában megfigyelhető folyamatok vizsgálatához.

További fontos elem, hogy a tanul-

mány során az államra némi egyszerűsítéssel élve nem úgy tekintünk, mint egy szövevényes, önérdekekkel terhelt bonyolult megbízó-ügynök láncolatból álló szervezetre,⁴ sokkal inkább mint egy homogén fekete dobozra, mely a közjót, a társadalom egészének érdekeit hivatott szolgálni. Így amikor az állam haszonmaximalizáló tevékenységéről esik szó, az alatt minden esetben a társadalom és a közösség jólétének előmozdítását célzó tevékenységet kell érteni.

Az oktatás mint befektetés

A tanulmány az oktatásra – a humántőke-elmélet téziseinek megfelelően – egyfajta befektetésként tekint, mely az adott személy jövőbeni jövedelemtermelő képességének növelésére irányul. Ebben a szemléletben az oktatás nagyban hasonlít a fizikai beruházásokhoz: a befektető döntését itt is az határozza meg, hogy a várható hasznok meghaladják-e a felmerülő kiadásokat.⁵ Ennek alapján az oktatási beruházás is – bármely szereplő részéről – csak akkor lehet racionális döntés, ha az a jövőbeni jólétet várhatóan pozitív irányba befolyásolja majd.⁶ Megfordítva az állítást pedig – melynek ilyen formájú kimondása a tanulmány későbbi részében nyeri el jelentőségét – azt mondhatjuk: a beruházó számára nem racionális egy oktatási beruházás meghozatala, mely várhatóan nem termel majd számára hasznot.

A költségek és a hasznok azonosítása

A felsőoktatás költségei alatt közvetlen és közvetett költségeket is értünk. Az olyan kiadások mellett tehát, mint a tandíj, a lakbér vagy az utazás ára, számolnunk kell az elmaradt hasznokkal (haszonál-

dozat-költség) is: azzal az elmulasztott jövedelemmel, melyet az egyén a tanulás helyett kereshetett volna meg.⁷ Már itt fontos azonban kiemelni, hogy ezeket a költségeket nemcsak az egyén, hanem az állam is viselheti: államilag finanszírozott képzést tarthat fenn, szociális ösztöndíjakat nyújthat stb.⁸

A hasznok számbavételekor szintén két csoportot kell alkotnunk: külön kell választani a felsőoktatásból származó közösségi és egyéni hasznokat. Közösségi hasznok alatt olyan tényezőkre gondolhatunk, melyek nem kizárólag az egyén, hanem a körülötte élők jólétnövekedéséhez is hozzájárulnak. Ilyen közösségi haszon lehet az emberek közötti interakciókat megkönnyítő társadalmi tőke⁹ növekedése, vagy olyan, az iskolázottság emelkedésével együtt járó egyéb társadalmi hatások, mint például a bűnözés mértékének csökkenése vagy a lakosság egészségi állapotának javulása – melyek ceteris paribus még a közkiadások szintjének alacsonyabban tartásához is hozzá tudnak járulni. Az ilyen s ehhez hasonló eredményeket, melyeknek élvezetéből nem lehet kizárni senkit, tekinthetjük közjószágnak, illetve az egyéni döntések nem szándékolt következményeinek – pozitív externáliáknak – is.¹⁰

A közösségiek mellett természetesen megjelennek az egyéni hasznok is: ezek közül legfontosabbnak – leginkább a mérhetősége miatt¹¹ – a magasabb jövedelmet, a diplomás bérprémiumot¹² mondhatjuk, de az olyan dolgokról sem feledkezhetünk meg, mint a várható élettartam növekedése, az életminőség vagy az egészségi állapot javulása.¹³

A fent bemutatott költségek és hasznok csoportosításáról áttekintést nyújt az 1. táblázat.

Tudományos műhelyek

1. táblázat: A felsőoktatás egyéni és társadalmi költségei, illetve hasznai

| | Egyéni | Társadalmi |
|----------------------|--|---|
| Költségek | Tandíjak, a tanulás egyéb materiális költségei Elmulasztott jövedelem | A programok működtetési költségei A hallgatók támogatása A hallgatók elmaradt nemzeti termelése |
| Pénzbeli hasznok | Magasabb termelékenység és ebből kifolyólag nagyobb jövedelem Jobb munkalehetőségek Magasabb megtakarítások Személyes és szakmai mobilitás | Magasabb nemzeti termelékenység Magasabb adóbevételek A munkaerő nagyobb rugalmassága Magasabb fogyasztás Kisebb mértékű függés a kormányzattól |
| Nem pénzbeli hasznok | Tudásbeli gazdagodás Jobb munkakörülmények Magasabb személyes státus Magasabb megelégedettség a munkával Várható élettartam és egészségi állapot javulása Jobb fogyasztói döntések Jobb szabadidős tevékenységek Személyes fejlődés | Társadalmi kohézió, a társadalmi sokszínűség és a kulturális örökségek megbecsülése Magasabb társadalmi mobilitás Alacsonyabb bűnözési ráták Nagyobb hajlam az adakozásra, jótékonykodásra Megnövekedett képesség az új technológiához való alkalmazkodásra Magasabb társadalmi és politikai részvétel |

Forrás: Hans Vossensteyn: Fiscal Stress. Worldwide Trends In Higher Education Finance. NASFAA Journal of Financial Aid, 2004/1., 39–55. o.

A költségek és a hasznok szétválása

Mint arra a fentiekben már utalás történt, az oktatásban részt vevő egyén s az oktatást finanszírozó személye nem mindig esik egybe: államilag finanszírozott felsőoktatás esetében a központi költségvetés biztosítja a felmerülő kiadásokat.

Egy ilyen rendszer fenntartásában az állam a közösségi hasznok élvezete miatt lehet érdekelt.¹⁴ Annak reményében fektet pénzt az állampolgárai oktatásába, hogy egy jó beruházáshoz hasonlóan a várható hozamok – melyek számára a fent bemutatott közösségi hasznokban

manifestálódnak – meghaladják majd a kiadásokat.

Ebben a viszonyrendszerben azonban problémát okozhat az, hogy míg az oktatás egyéni hasznai egyértelműen az adott személyhez kötöttek, addig a közösségi hasznok nem feltétlenül csak a képzést finanszírozó társadalom számára jelentkezhetnek. Ez azt jelenti, hogy a képzett munkaerő dönthet úgy, hogy elhagyja országát, aminek következtében iskolázottságának pozitív externális hatásai máshol realizálódnak.

Ez a képzést finanszírozó állam számára a befektetés hozamainak meg nem té-

rülését, ezáltal explicit veszteséget jelent, így értelemszerűen el kívánja kerülni ezt a kimenetet. Mindezek alapján pedig levonható a következtetés: minél nagyobb a valószínűsége annak, hogy az államilag finanszírozott képzésen diplomát szerzett munkaerő el kívánja hagyni az országot, annál kevésbé lesz racionális a kormányzat számára, hogy ilyen célra fordítsa a közpénzeket.

**ELSŐ KÖRÖS HATÁSOK:
AZ EGYÉN REAKCIÓI**

Az egyéni döntés szempontjai

Mint az fentebb kimondásra került: az, hogy az állam részéről racionális döntés-e a felsőoktatás finanszírozása, nagyban függ a képzett munkaerő várható

viselkedésétől. Ahhoz azonban, hogy ez utóbbival kapcsolatban előrejelző megállapításokat tegyünk, meg kell vizsgálnunk az egyén cselekvését befolyásoló ösztönzőrendszer szerkezetét.

Ennek kapcsán az első és legfontosabb dolog, amit le kell szögezni, hogy a racionális egyén a döntései során kizárólag a saját maga számára jelentkező költségeket és hasznokat veszi figyelembe. Így amikor arról kell döntenie, hogy a felsőoktatásból kilépve a képzését finanszírozó országban vagy külföldön folytassa életét, nem számol döntése externális hatásával: azzal, hogy bárhová is költözik, iskolázottsága közösségi hasznai „követni fogják”.

Ezen döntési szituációban a különböző alternatívákhoz rendelt költségeket és hasznokat a 2. táblázat szemlélteti.

2. táblázat: *Költségek és hasznok az állam és egyén számára*

| | | Marad | Költözik |
|--------------|---------|--------------------------|------------------------------|
| Állam | Haszon | Közösségi hasznok (SB) | |
| | Költség | Képzés költsége (SC) | Képzés költsége (SC) |
| Egyén | Haszon | Egyéni haszon (PB_1) | Egyéni haszon (PB_2) |
| | Költség | | Mobilitás költsége (C_m) |

Forrás: Saját szerkesztés.

Jól látható, hogy az egyén számára csak három tényező bír relevanciával a költözési döntés meghozatalakor: a belföldön és a külföldön realizálható egyéni haszon (PB_1 és PB_2), melyeket az egyszerűség kedvéért tekinthetünk hazai és külföldi jövedelemnek, illetve a mobilitás költsége (C_m). Ez utóbbi alatt minden olyan pluszterhet értünk, mellyel az egyén a költözés okán szembesül: az utazás költsége, a szálláskeresés, a külföldi

munkavállaláshoz szükséges okiratok intézésébe fektetett idő és energia, az idegen nyelv elsajátítása, a kultúra magáévátétele stb.

Mindezzel összefüggésben pedig – feltételezve, hogy a hazai bér (PB_1) alacsonyabb a külföldinél (PB_2) – megállapítható, hogy az egyén számára mindaddig racionális döntés a kivándorlás, amíg az (1) képletben szereplő reláció fennáll.

$$PB_1 < PB_2 - C_m \quad (1)$$

Az uniós keret hatása

Mint arra már a tanulmány bevezetőjében is utaltunk, az Európai Unió fő céljai között szerepel a mobilitási költségek csökkentése. A gazdaságilag aktív személyek szabad mozgását már a római szerződés is garantálta, a maastrichti szerződés pedig az Unió minden polgárának alapjogává tette a szabad mozgáshoz való jogot.¹⁵ A szabad mozgás elvéhez szorosan kapcsolódik – s témánk szempontjából is rendkívül fontos – a képzettségek tagállamok közötti kölcsönös elismerése is, melynek ügyében az elmúlt évtizedekben több előrelépés is történt. Bár az igény felismerése jóval korábban nyúlik vissza, 1989-ben végül elfogadásra került a felsőoktatási oklevelek, bizonyítványok és egyéb képesítési igazolások kölcsönös elismerésére vonatkozó irányelv, illetve oktatási rendszerek átjárhatóságát előmozdítani kívánó lépések között gondolhatunk az Europass-rendszer 2004-es bevezetésére is.¹⁶ Emellett a mobilitási költségek csökkentésének „puha” tényezői között említhetjük az európai identitástudat erősítését célzó intézkedéseket, vagy akár az internet-penetráció fokának növekedését is.

Ezek a tényezők azonban, bár a tranzakciós költségek mérséklődése révén elősegíthetik a gazdaságok hatékony működését, nem feltétlenül jelentenek jót az agyelszívásnak leginkább kitett államok számára: a mobilitási költségek csökkenése mellett ugyanis jóval kisebb külföldi bérprémium is elegendő ösztönző lehet a képzett munkaerő számára ahhoz, hogy elhagyja az országot.

Az agyelszívás értékelése

A fentiek alapján immáron kijelenthető: az alacsony mobilitási költségek révén az

európai uniós környezet nagymértékben hozzájárul a képzett munkaerő külföldre vándorlási kedvének emeléséhez, s ezzel jelentős agyelszívási veszélynek teszi ki az alacsonyabb bérszínvonallal rendelkező tagállamokat.

Feltehető ugyanakkor a kérdés, hogy ezt a hatást egyértelműen negatívan kell-e értékelnünk. A válasz nem magától értetődő.

Egyrésztől ugyanis elmondható, hogy a szakirodalomban számos érvelést találhatunk, melyek a brain drain pozitív hatásairól szólnak. A külföldi siker, karrier lehetősége tanulásra s keményebb munkára sarkallhatja a polgárokat, ami ezáltal a gazdasági fejlődés alapköve lehet. Megfigyelhető továbbá az is, hogy a kivándorlók legtöbbször a megfelelő eszközök hiányában hagyják el hazájukat, melyek otthon egyébként sem lennének biztosítottak számukra – így a küldő államnak konkrét vesztesége nem keletkezik.¹⁷ Emellett nem ítélnéljük el azokat a kivándorlókat sem, akik nem tesznek mást, mint saját jól felfogott érdekük szerint, racionális homo oeconomicusként, a haszonmaximalizáló stratégiát választva döntenek a költözés mellett, hiszen Adam Smith¹⁸ óta tudjuk, hogy a gazdasági szereplők saját hasznaik maximalizálása révén egyúttal a társadalmi jólét előmozdításán is dolgoznak. Így, ha az Európai Unió országairól egy közös piacként s egy közös társadalomként beszélünk, elmondható, hogy a tagállamok közötti agyelszívással nem más valósul meg, mint a munkaerő hatékony – alacsony tranzakciós költségek melletti –allokációja.

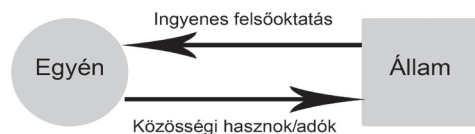
A fenti érvek ellenére azonban nem kerülhető meg az a tényező, melyet a tanulmány korábbi fejezetében lefektettünk: az, hogy a közpénzből képzett dip-

lomások elvándorlásával explicit vesztesége képződik az államnak.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a kijelentés csak az államilag finanszírozott felsőoktatás esetén igaz. Amennyiben ugyanis az egyén maga fedezi oktatásának költségeit, természetes, hogy szabadságában áll megválasztani, hogy ennek eredményét hol kamatoztassa. Sőt, szélsőséges esetben akár még kompenzációt is várhatna a lakhelyeül szolgáló államtól, amiért annak társadalmá élvezzi az ő iskolázottsága révén keletkező közösségi hasznokat.

Az államilag finanszírozott képzések esetében azonban a kormányzat pontosan a várható közösségi hasznok reményében ruház be az egyén oktatásába. Önkéntes „cseréről” lévén szó, ez méltányosnak is mondható: a közpénzből finanszírozott képzésben részt vevő hallgató anélkül részesül az egyéni hasznokat ígérő oktatásban, hogy ezért cserébe explicit egyéni költségeket kellene vállalnia, az állam pedig azt remélheti, hogy később a területén élő lakosság többi tagja is részesülhet a támogatott egyén iskolázottságának közösségi hasznaiból (lásd *I. ábra*).

I. ábra: Az állam és egyén kapcsolata



Forrás: Saját szerkesztés.

A fenti feltételek alapján megkötött implicit szerződés ugyanakkor bizonytalansággal terhelt, ebből kifolyólag pedig minden esetben hiányos. Ez alatt azt kell érteni, hogy a bizonytalanságból, s abból fakadóan, hogy nem ismerhetjük a

jövőt, nem tudunk annak minden egyes lehetséges alternatívájára vonatkozóan szabályozást hozni a szerződésben¹⁹ – ami ráadásul esetünkben nincs is explicit módon megfogalmazva s leírva.

Mindezen körülmények következménye világos: amennyiben a csere nem az *I. ábrán* szemléltetett feltételek mellett zajlik le, hanem az egyén a képzést követően külföldre költözik, azzal az állam elesik befektetésének várt hozamától, a közösségi hasznoktól.

Ebből kifolyólag a brain drain káros hatásait jelen tanulmány megítélése szerint nem elsősorban abban kell keresni, hogy a művelt emberfők elhagyják hazájukat. Sokkal inkább abban az explicit veszteségben, melyet az államnak akkor kell elkönyvelnie, amikor a közpénzen képzett munkaerő kivándorlása révén – s ez hangsúlyozottan csak az államilag finanszírozott képzések esetében áll fent – nem realizálja az iskolázottsága közösségi hasznait a képzését finanszírozó társadalomnak. Így az ő oktatása nemcsak hogy meg nem térülő beruházásként jelenik meg az állam számláján, hanem magas lehetőségköltséggé is, hiszen világos, hogy a képzésre költött pénzt az állam számtalan más célra – akár más egyének oktatására is – fordíthatta volna.

A fent levezetett gondolatmeneten túl mindez az alábbi két időszakos modellel is jól szemléltethető. Itt első időszaknak az egyén felsőoktatásban eltöltött éveit, másodiknak pedig az életének a diploma megszerzését követő szakaszát tekintjük. Az elemzéshez segítségül hívjuk továbbá Charles Tiebout elméletét, mely szerint egy decentralizált rendszerben – amilyenek a nemzetállamokként különböző politikát folytató Európai Uniót is tekinthetjük – az emberek „lábbal szavaznak” az

egy-
köt-
adók
meg-
20

Világos, hogy alacsony mobilitási költségek mellett a felvázolt két időszakos modellben az egyének mindkét időszak elején megtehetik, hogy egy rövid költség-haszon elemzés elvégzése után megváltoztatják lakóhelyüket. Így a racionális önérdékkövető egyének az első időszakban – az egyszerűség kedvéért mindenhol egyenlő színvonalú felsőoktatást feltételezve – azon országba fognak költözni, mely államilag finanszírozott felsőoktatást nyújt lakosai számára. Ez ekkor még akár járhat is bizonyos hasznnal a szóban forgó állam számára: még ha a hallgató tandíjat nem is fizet, fogyasztása révén élénkíti a gazdaságot, fizeti a fogyasztási adókat, továbbá létének egyéb externális hasznai is lehetnek. A probléma azonban a második időszak kezdetén azonnal jelentkezhet. Ennek oka, hogy a tárgyalt állam a támogatott képzések finanszírozhatósága végett polgárait valószínűleg magasabb adókat kénytelen kivetni, mint azok az országok, melyek nem vállalják fel a felsőoktatás központi támogatását, így ez az ország a tanulmányok elvégzése után valószínűleg már nem marad vonzó a haszonmaximalizáló egyének számára. Ennek következtében a második időszak kezdetekor a polgárok elhagyják a szóban forgó államot, melynek gazdasága és költségvetése így akár már rövid távon is fenntarthatatlanná válhat.

Ismételten új megvilágításba helyezve a kérdést, azt is elmondhatjuk, hogy az egyén nem számolva döntésének külső hatásaival, költségvetési externáliát okoz,

mely mind az agyelszívást elszenvedő, mind az abból profitáló ország költségvetésében jelentkezik.

Költségvetési externália alatt azt a jelenséget értjük, amikor egy személy a lakhelyének megváltoztatása révén költségeket, illetve hasznokat ró a régi, illetve az új közösségre. Az egyén a költözésével ugyanis csökkenti a korábbi közösségre adóalapját, s ezzel – a közszolgáltatások változatlan szinten tartása mellett – pluszterheket ró az ottmaradókra, másrészt új közösségében szélesíti az adóalapot, ami által az ottani kormányzat megteheti, hogy a megfelelő mértékben minden lakosa számára csökkenti a befizetendő adóterhek nagyságát.²¹

MÁSODIK KÖRÖS HATÁSOK:

AZ ÁLLAM REAKCIÓI

Az uniós csatlakozás első körös hatásai között megfigyeltük, hogy a tagság jelentősen csökkentette a mobilitás költségeit, azokat a terheket, melyekkel az egyének akkor kell szembenézniük, ha hazája határain kívülre kíván költözni. Ezek a mobilitási költségek egy uniós állampolgár számára jóval alacsonyabbak egy másik tagállamba történő költözés esetén, mint ha egy harmadik, EU-n kívüli országba kívánna települni. Ennek eredménye pedig végső soron az, hogy egyes tagállamok nagymértékben ki vannak téve az agyelszívás veszélyének, mely a fentebb bemutatott modell szerint súlyos veszteséget generálhat számukra.

Természetes azonban, hogy a megváltozott körülményekre az állam is reagál valamilyen formában. Csakúgy, mint a társadalmi-gazdasági élet többi szereplője, az állam is kétféle stratégia alkalmazása közül választhat: vagy a fennálló vi-

szonyokhoz igazítja tevékenységét, s ezen keretek között maximalizálja hasznait, vagy – amennyiben ez kevesebb költséggel jár számára, s várhatóan több eredményt ígér – erőforrásait arra használhatja fel, hogy megpróbálja megváltoztatni az intézményi környezetet, azt az ösztönzőrendszert, amely a számára kedvezőtlen eredményt produkálja.²²

Jelen fejezetben az ezen két stratégia által kínált lehetséges kormányzati lépések elméleti, valamint a gyakorlatban is megjelenő manifesztációinak bemutatására kerül sor.

Alkalmazkodás: kevesebb állami finanszírozás

Egy olyan világban, ahol semmi sem biztosítja, hogy a közpénzből finanszírozott képzésben részt vevő hallgató a végzés után a képzés helye szerinti országban marad, a finanszírozó államnak kétségtelenül számolnia kell az ebből fakadó bizonytalansággal.

Mindez formalizálva úgy szemléltethető, hogy az állam „profitfüggvényébe” egy valószínűségi paramétert építünk be, ami annak valószínűségét jelzi (p), hogy a képzésben részesülő egyén elhagyja az adott országot. Így az állam képzésből várható nettó haszna (π) a (2) képlettel írható fel (ahol SB az egyén iskolázottságának közösségi hasznait, SC pedig a közösségi ráfordításokat, azaz a képzés költségét jelöli):

$$\pi = (1-p) * SB + p * 0 - SC \quad (2)$$

A haszonmaximalizáló állam a mikroökonomia szabályainak megfelelően addig támogatja az egyének képzését, míg annak határköltsége meg nem egyezik az utolsó egységnyi ráfordítás határhasznával. Ez a szóban forgó állam esetén a (3) képlet szerint írható fel (ahol MSB a

közösségi határhasznot, míg MSC a közösségi határköltséget jelöli):

$$(1-p) * MSB = MSC \quad (3)$$

Világos azonban, hogy ez az állapot nem mondható optimálisnak, hiszen az iskolázottság valódi értéke nagyobb az így realizálhatónál, s amennyiben az államnak nem kellene tartania attól, hogy a képzett munkaerő elhagyja az országot, úgy a (4) feltétel teljesüléséig támogatná a felsőoktatást:

$$MSB = MSC \quad (4)$$

Mindezek alapján jól látható az, ami logikai úton is könnyen levezethető: minél nagyobb a valószínűsége annak, hogy a képzett munkaerő elhagyja az országot (magasabb p érték), a racionális állam annál kevesebb közpénzt lesz hajlandó áldozni a felsőoktatásra.

S mit eredményez ez egy alacsony mobilitási költségekkel terhelt nemzetközi környezetben? Nem mást, mint egy fogolydilemma szituációt, mely igencsak hasonlít a csoportos termelési problémához, ahol, noha minden dolgozónak megérné teljes erőbedobással dolgozni, egyéni szempontjaikat mérlegelve mégis a „lazsálás” mellett döntenek.²³ Ezt lefordítva a fent bemutatott államok és az oktatás viszonyára azt láthatjuk, hogy a kivándorlás lehetősége miatt egyik államnak sem éri meg optimális mértékben támogatnia a felsőoktatást, pedig összetársadalmi szinten (értsd együttes hasznaikat nézve) mindenki ezzel járna jól. Persze rövid távon még előfordulhat az, hogy az egyes szereplők lassú reakcióidejét kihasználva más államok potyautas magatartást tanúsítva valamekkora hasznot realizálnak a többiek kárára, később azonban kétségtelenül beáll majd egy olyan stabil egyensúlyi állapot, melyben mindenki az optimálisnál alacsonyabb mértékben költ a felsőoktatásra.

Összevetve ezt a megállapítást a Magyarországon tapasztalható történésekkel, erős párhuzamok fedezhetőek fel: gondolhatunk itt globálisan az oktatásra fordított kiadások csökkenésére,²⁴ vagy magára az államilag finanszírozott képzésbe felvehető hallgatói létszám csökkentésére is.²⁵ Ezek a folyamatok természetesen nem kizárólag az elvándorlás okozta bizonytalanság eredményei – ugyanakkor a fentiek alapján kétségtelenül kimondható, hogy az alacsony mobilitási költségek s azok hatásai a felsőoktatási kiadások csökkentésére ösztönözhetik a haszonmaximalizáló államot.

*Az ösztönzőrendszer megváltoztatása:
„otthon tartás”*

A fentiek mellett az állam természetesen nemcsak passzív, alkalmazkodó stratégiát választhat akkor, amikor úgy érzi, az alacsony mobilitási költségek miatt nagymértékben ki van téve az agyelszívás veszélyének. Ahogy arra korábban már utalás történt: törekedhet arra is, hogy olyan módon változtassa meg a társadalom intézményrendszerét, hogy a képzett egyének az otthon maradásban legyenek érdekeltek. Jelen fejezetben ennek a stratégiának a lehetséges módszerei kerülnek bemutatásra. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy itt elsősorban nem tényleges gyakorlatokról esik szó, sokkal inkább olyan elméleti alternatívák bemutatásáról és értékeléséről, melyeket a fentebb formalizált problémára a közgazdaság-tudományi szakirodalom vívmányai kínálni képesek.

Bérszínvonal emelése

Mit tehet az állam annak érdekében, hogy maradásra ösztönözze a képzett

munkaerőt? Erre a kérdésre talán a bérszínvonal emelésének szükségessége lenne a reflexszerű válasz. Belátható azonban, hogy ez az alternatíva nem tartozik az élhető opciók közé.

Ennek oka abban rejlik, hogy egy piaci elvek szerint működő gazdaságban nem az állam dönt a dolgozók bérének nagyságáról – ezért a kilépés ellen ösztönző hatékony bérezés módszerét²⁶ egy vállalattal ellentétben az állam nem tudja alkalmazni. Ez alól természetesen kivételt képez a közszféra, azonban a bérek emelése, hasonlóan a versenyszférában is alkalmazható munkát terhelő közterhek csökkentéséhez, ceteris paribus csak a költségvetési egyensúly megbomlásával lenne biztosítható. Amennyiben ezt a kormányzat el kívánná kerülni, úgy kénytelen lenne olyan megszorító intézkedéseket alkalmazni, melyek más mechanizmusokon keresztül hatnának ellenősztönzőként a képzett munkaerő otthon maradására. Alternatívaként jelenhet meg továbbá a minimálbér emelése, ám egy ilyen intézkedés is könnyen kontraproduktívá válhat: a munkaerő-kereslet csökkenése és a bértorlódás ugyanis szintén a kivándorlási hajlandóságot növelheti.

A hűség

A fenti „direkt” eszközök helyett hatásosabb visszatartó erőt tudnak gyakorolni az úgynevezett „puha” tényezők, így például a hűség.

A hűség fogalmának formalizált változata Albert Hirschman nevéhez s *Kivonulás, tiltakozás, hűség* című munkájához köthető. Írásában a szerző kimondja, hogy a társadalmi és gazdasági élet elégedetlen szereplői esetében a kivonulási és a tilta-

kozási opció között a hűség teremti meg az egyensúlyt, azáltal, hogy a hűség érzete egyfajta többletköltséget²⁷ – ún. hűtlenségi költséget – ró a kivonulókra, akik ezen „kiadás” miatt jobban ösztönözve lesznek a maradásra.²⁸

Mindezek alapján levonható a következtetés: a kormányzat számára kifizetődő lenne egy olyan stratégia kialakítása, melyben megpróbálná a polgárok országhoz való hűségét növelni. Hirschman szerint erre az állam úgy lehet képes, ha megfelelő vonzerővel bír a polgárok számára, ami olyan közjóságok megteremtésével érhető el, mint az állam hatalmának és presztízsének növelése, azok másokkal való elismertetése, a társadalmi igazságosság megteremtése vagy az emberi jogok érvényre jutásának a biztosítása.²⁹

A fentiek kapcsán ugyanakkor nem szabad megfeledezni egy fontos dologról: azon intézkedések, melyek mesterségesen próbálják meg növelni az emberek ország iránt érzett hűségét, könnyen kontraproduktívá válhatnak.³⁰ Ebből kifolyólag bár kijelenthetjük, hogy az államnak érdekében állhat a polgárok lojalitásának növelése, az erre irányuló erőfeszítései nem ajánlott, hogy meghaladjanak egy bizonyos szintet.

A specifikus beruházások

További hatásos eszköz lehet a kivonulás megakadályozására a képzés specifikussá tétele. Ez a védekezési mechanizmus, az adott közegre specializált képzés fogalma nem ismeretlen sem a szakirodalom³¹, sem a gyakorlat, azaz a vállalatok számára. Abban az esetben ugyanis, amikor a vállalat iskolázza be munkavállalóit – tehát jelen tanulmány tárgyához hasonlóan

a képzésben részesülő és a költségeket viselő személye szétválik –, a munkaadók az esetleges veszteségek elkerülése végett a legtöbbször csak speciális képzéseket finanszíroznak. A speciális képzések abban különböznek az általánostól, hogy míg utóbbi a munkás termelékenységét sok munkaadó számára megnöveli, addig előbbi ugyanezt csak az egyént aktuálisan alkalmazó számára teszi meg.³² A speciális képzések tehát nem veszik el a kilépés lehetőségét a dolgozótól, csupán olyan tudást adnak neki, melyet a szervezetten kívül máshol nem tud kamatoztatni.

Ezt az analógiát azonban nehéz lenne az államok s az országspecifikus képzések esetére alkalmazni. Egyrésztől azért, mert mindenfajta beruházásról az mondható el, hogy az európai integráció révén nő a külföldi hasznosíthatósága,³³ másrészt pedig napjaink globalizált gazdasági rendszereiben nehezen találhatnánk olyan képzettségeket, melyek amellet, hogy valóban értékesek és versenyképesek, kimondottan egy országra lennének specializálva.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ne léteznének olyan résztényezők, melyek csökkentik egy-egy képzés külföldi hasznosíthatóságát: a nyelvtanítás szándékos elmulasztása például bizonyítottan csökkentené a munkaerő mobilitási képességét,³⁴ ám egy ilyen stratégia alkalmazása aligha képezhetné valamely modern oktatáspolitikai részét.

Munkaszerződések

A vállalati szektor további példákkal is szolgál arra, hogy miként tudja a munkaadó megtartani az általa képzett munkavállalókat: erre többek között a munka- és képzési szerződések nyújtanak számukra lehetősé-

get. Ez a megoldás a szerződésben explicit módon lefektetett szabályok révén kívánja maradásra ösztönözni a dolgozókat.³⁵

A mindennapi gyakorlatban nem ritka az a fajta megoldás, melyben a munkaadó úgy finanszírozza dolgozójának taníttatását, hogy annak cserébe vállalnia kell, hogy meghatározott ideig nem lép ki a szervezetből – ellenkező esetben vissza kell térítenie a képzés árát. Ehhez hasonlítható a Magyarországon 2012-ben jogszabályba iktatott hallgatói szerződések gyakorlata, mely kimondja, hogy az állami (rész)ösztöndíjas hallgatónak az oklevele megszerzését követő meghatározott időn belül, bizonyos ideig az ország területén kell dolgoznia, ellenkező esetben visszafizetési kötelezettsége keletkezik.³⁶

Erről a mechanizmusról elmondható, hogy képes visszatartó erőt gyakorolni a kivándorolni kívánó egyénnel szemben, hiszen a kilépés esetén jelentkező büntetési tétel a mobilitási költségek mellett szintén csökkenti a máshol elérhető magasabb bér összegét. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy problémát okozhat az, hogy egy vállalattal ellentétben az állam egy kapitalista piacgazdaságban nem tudja garantálni a foglalkoztatást, ez pedig komoly gyakorlati problémákat okozhat a szerződés szabályainak kialakításakor.

Brain drain adó

Mint arra fentebb már utalás történt, a hűség fennállása esetén a kivonulás egyfajta hűtlenségi költséget ró a költözést választó emberekre.³⁷ Ezt egyfajta implicit adóként értelmezhetjük, mely hatásos ellenösztönzője lehet a kivándorlásnak. Ezzel összefüggésben azonban felvetődhet az is, hogy amennyiben az adó hatása

valóban képes visszafogni a kivonulást, úgy az állam saját maga, explicit formában is kivethetné ezt a költözni kívánó polgáraitra.

A brain draint sújtó adó gondolata Jaddish Bhagwati nevéhez fűződik, aki felismerte, hogy a magas fokú nemzetközi mobilitást lehetővé tevő környezetben az adórendszereknek is igazodniuk kell,³⁸ ezért egy ilyen adó bevezetésében látta annak biztosíthatóságát, hogy a fejlődő országok kompenzálva legyenek az általuk elszenvedett agyelszívási károkért. Bhagwati alapgondolata az volt, hogy egy pótlólagos jövedelemadót kellene kivetni a külföldre távozó munkaerő jövedelmére, az így befolyó pénzt pedig vissza kellene utalni a küldő államnak.³⁹

Bhagwati szerint az agyelszívási adó optimális formájának négy kritériumnak kellene megfelelnie: 1. egyfajta különadóként kellene megjelennie azon egyének jövedelmére, akik külföldre emigrálnak; 2. a begyűjtést a fogadó országoknak kellene elvégezniük; 3. nem élethosszig kellene fizetni, csak egy meghatározott ideig az emigrációt követően; 4. a beérkező összeget vissza kellene utalni a küldő országnak, hogy az a pénzt fejlesztésre tudja fordítani.⁴⁰

Jelen tanulmány szempontjából a megválaszolandó kérdés mindezek ismeretében az, hogy a Bhagwati-féle brain drain adó alkalmas lehet-e arra, hogy csökkentse a kivonulni szándékozó egyének költözési valószínűségét. Állításunk szerint igen, s ezt a 3. táblázat – és a korábban megismert jelölési rendszer – segítségével kívánjuk igazolni, mely megmutatja az egyes döntési alternatívák esetében felmerülő költségeket és hasznokat. (A táblázatban szereplő „T” az agyelszívási adót jelképezi, melyről tudjuk, hogy: T>0.)

3. táblázat: Az egyén döntési alternatívái brain drain adó mellett és anélkül

| | Kivonul | vs. | Marad |
|---------------------------|------------------|-----|--------|
| Ha nincs agyelszívási adó | $PB_2 - C_m$ | | PB_1 |
| Ha van agyelszívási adó | $PB_2 - C_m - T$ | | PB_1 |

Forrás: Saját szerkesztés.

Jól látható, hogy a brain drain adó bevezetése esetén az egyén kivonuláskor egyértelműen rosszabb helyzetbe kerül ahhoz képest, mintha az adó ceteris paribus nem létezne – a maradáskor realizálható nettó haszon azonban nem változik, így kijelenthetjük, hogy az adó mindenképpen hatással van az egyén mobilitási döntésére. Az adó mértékéről gondolkodva pedig azt mondhatjuk el, hogy a brain drain adó akkor bírhatja maradásra az egyént, ha a (5) képletben szereplő reláció fennáll.

$$C_m + T > PB_2 - PB_1 \quad (5)$$

A fentiek alapján kijelenthető tehát, hogy az adó alapvetően alkalmas lehet a képzett munkaerő kivándorlási kedvének csökkentésére. Ugyanakkor érdemes kitérni néhány olyan kérdésre is, melyek dilemmaként merülhetnek fel a tényleges végrehajtás során.

Ezek egyike lehet annak eldöntése, hogy jogi értelemben a küldő vagy a fogadó ország vesse ki az adót a kivonulást választó egyénekre. Bhagwati szerint ezt a feladatot azért az előbbi szereplőnek kell magára vállalnia, mert ellenkező esetben egy ilyen adó bevezetése könnyen diszkriminatív intézkedésként lenne értelmezhető a fogadó állam részéről,⁴¹ ami az Európai Unión belül is minden bizonnyal jogszerűtlen lenne.

Ezen szempont figyelembevétele, va-

lamint Bhagwati tézise alapján elmondhatnánk tehát, hogy optimális esetben a fogadó állam az adó kivetése helyett annak begyűjtése révén venné ki a részét a munkából. Az azonban, hogy az agyelszívás nyertesei erre hajlandóak is lennének, korántsem biztos. Az ilyen, nem kooperatív magatartás tanúsítása viszont problémához vezetne, hiszen belátható, hogy a küldő állam nem, vagy csak irreálisan magas költségek mellett tudná elvégezni otthonról az adó beszedését egy másik – illetve több másik – országban.⁴²

Az így beálló probléma kezelésére elméletben a Wilson-féle önkéntes brain drain adó nyújthat megoldást. Az önkéntes adózásnak azonban csak akkor van relevanciája, ha a kivonulás mellett döntő egyén esélyt lát arra, hogy a jövőben visszatérjen hazájába. Ekkor ugyanis bizonyos jövőbeni kedvezményekre vonatkozó ígéretek révén – melyeket az egyén akkor vehetne igénybe, ha távolléte alatt önkéntesen fizetné a brain drain adót – a migránsok ösztönözhetőek lennének a kooperatív viselkedésre.⁴³

A pénzek visszacsatornázásának megszervezése kapcsán természetesen az a kérdés is felmerülhet, hogy annak bilaterális vagy multilaterális módon kellene megtörténnie. Ezzel kapcsolatban Bhagwati határozott álláspontra helyezkedik, s az utóbbi mellett teszi le a voksát.⁴⁴ Itt esetünkben természetesen az Európai Unió közreműködése jöhetne szóba, ám

ennek az opciónak a részletes vizsgálata túlmutat jelen tanulmány keretein.

A Bhagwati-féle adóról összefoglalóan ugyanakkor elmondhatjuk, hogy elméleti konstrukcióként működőképes megoldást tud nyújtani a kivonulni szándékozók költözési hajlandóságának csökkentésére. Mindemellett megfelelő keretet teremt arra is, hogy amennyiben a polgárok mégis a kivándorlási opciót választják, akkor az ő képzésüket finanszírozó állam a kiadásait fedező kompenzációban részesüljön. Mindazonáltal kétségtelen, hogy hibátlan működésének biztosításakor számos gyakorlati nehézség is felmerül.

Magyarország: a gyakorlat

A fentiekben különböző elméleti megfontolások áttekintése után érdemes lehet megvizsgálni, hogy a magyar gyakorlat hogyan illeszthető be ezekbe a sémákba.

Mint arra már utaltunk, a hallgatói szerződésekből található szabályozás⁴⁵ nagymértékű hasonlóságot mutat a vállalati képzési szerződésekkel, melyek előírják, hogy amennyiben a képzésben részesülő munkaerő egy bizonyos időszakon belül a kilépés mellett dönt, úgy taníttatása költségeit köteles visszafizetni az azokat álló fél részére. Az ezzel kapcsolatban felmerülő problémákra az adott részben már történt utalás, így ezekre nem térünk ki ismételtelen. Az értékelés szempontjából azonban fontos kimondani: az elméleti szempontokat figyelembe véve ez a szabályozás képes az elköltözés valószínűségének csökkentésére, ugyanis beépülve az egyének várható jóléti függvényébe, csökkenti a kivonulási alternatíva kínálta hasznokat.

Mindez talán szemléletesebben látszik, ha az intézkedést a munkaszerződés-

sek helyett az előző részben kifejtett brain drain adóhoz hasonlítjuk. Ekkor ugyanis, eltekintve a szabályozás részleteitől (a fizetés módja, gyakorisága), megállapítható, hogy a kivonulni szándékozó egyén előtt a 3. táblázat második sorában szereplő opciók állnak alternatívaként.⁴⁶ Ezen körülmények között pedig kijelenthető, hogy amennyiben az (5) képletben szereplő reláció fennáll, úgy a hallgatói szerződés által kilátásba helyezett szankciók képesek helyben tartani a képzett munkaerőt, megakadályozva ezzel, hogy az államnak a fentebb bemutatott explicit vesztesége realizálódjon a humántőke-beruházáson.

KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmány azzal a céllal íródott, hogy egy adott részterületen bemutassa, milyen hatásai vannak hazánk EU-tagságának. Ennek során megvilágításra került az a tény, hogy az alacsony mobilitási költségeknek köszönhetően az egyének nagyobb ösztönzést érezhetnek a magasabb bérszínvonalú országokba történő kivándorlásra, mint korábban. Ez a jelenség a kilépést választó egyének szemszögéből természetesen pozitív, hisz személyes jólétük növekedését eredményezheti, ugyanakkor államilag finanszírozott felsőoktatás esetén súlyos veszteséget jelent a képzés költségeit álló állam, s ezáltal annak társadalma számára – nem meglepő tehát, hogy a racionálisan kalkuláló állam is reagál a megváltozott körülményekre.

Mint azt a tanulmány bemutatta, elméleti síkon erre többféle lehetősége van: csökkentheti a felsőoktatás támogatásának intenzitását, illetve kísérletet tehet az állampolgárok kivándorlási hajlandóságának csökkentésére. Előbbi megoldás összeurópai szinten vezet szuboptimális

végeredményhez, míg utóbbi esetben gyakorlati szinten merülhetnek fel nehézségek a módszerek alkalmazásakor.

Mindezzel összefüggésben azonban egyértelműen kijelenthető: az európai brain drain vizsgálata valós kérdéseket vet fel, melyekre – mint azt a magyar példa is mutatta – valós s bizonyos tekintetben hatásos válaszok is adhatóak.

JEGYZETEK

- ¹ A szerző köszönettel tartozik Mike Károlynak, Veres Pálnak és Orosz Andreának, akik a jelen tanulmány alapjául szolgáló szakdolgozat elkészítéséhez nyújtottak értékes segítséget. A cikkben foglaltakért a felelősség természetesen csak a szerzőt terheli.
- ² Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- ³ Csanády Márton–Személyi László: *Brain drain. Közelkép a diplomás magyarokról*. Századvég, 2006/3., 80. o.
- ⁴ Veres Pál–Golovics József: *Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban*. Polgári Szemle, 2013/1–2., 118–139. o.
- ⁵ Szalai Ákos: *Egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon*. Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2005; Ann-Sophie Vandenbergh: *Munkaszerveződések*. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 2008/1., 63–77. o.
- ⁶ Gary S. Becker: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research, 1964.
- ⁷ Szalai, i. m.
- ⁸ Meg kell jegyezni, hogy függetlenül attól, hogy a közvetlen költségeket ki viseli, bizonyos közvetett költségekkel az államnak mindenképpen szembe kell néznie: az elmaradt jövedelemmel összefüggésben gondolhatunk az elmaradt adóbevételekre, melyet az állam akkor kapott volna meg, ha az egyén a tanulás helyett munkába állt volna.
- ⁹ James S. Coleman: *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, Vol. 94, 1988, S95–S120. o.
- ¹⁰ Veres Pál: *A költség-haszon és a hatékonysági és méltányossági elv érvényesülése felsőoktatásunk finan-*

- szírozásában*. Ezredvég, 2011/12., 105–116. o.; Veres Pál–Golovics József: *Az állam felsőoktatási szerepvállalása*. Ezredvég, 2012/5., 99–120. o.
- ¹¹ Szalai, i. m.
 - ¹² *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*. OECD Publishing, 2012. www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf (Letöltés ideje: 2013. október 9.)
 - ¹³ Veres, i. m.
 - ¹⁴ Ezen túlmenően természetesen léteznek további érvek is (pl. méltányosság), amelyek az állami finanszírozás indokoltsága mellett szólnak, ezek vizsgálata azonban túlmutat jelen tanulmány keretein, melyben az oktatás befektetés-központú szemlélete miatt ezt az indokot érdemes elsőrendűnek tekintenünk. Az állami szerepvállalás indokolhatóságáról bővebben lásd Veres–Golovics: *Az állam felsőoktatási...*, i. m.
 - ¹⁵ Horváth, i. m.
 - ¹⁶ Uo.
 - ¹⁷ Csanády–Személyi, i. m.; Berényi Dénes: *Az „agyelevonás” pozitív megközelítésben*. Magyar Tudomány, 1993/9., 1111–1115. o.; Oded Stark–Christian Helmenstein–Alexia Prskawetz: *A brain gain with a brain drain*. Economics Letters, 1997/2., 227–234. o.
 - ¹⁸ Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. W. Strahan and T. Cadell, London, 1776.
 - ¹⁹ Douglass C. North: *Intézmények, intézményi változás és gazdasági teljesítmény*. Helikon, Budapest, 2010.
 - ²⁰ Charles M. Tiebout: *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy, 1956/5., 416–424. o.; Szalai Ákos: *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*. Közgazdasági Szemle, 2002/5., 424–440. o.
 - ²¹ Uo.
 - ²² North, i. m.
 - ²³ Gary J. Miller: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*. Aula Kiadó, Budapest, 2002.
 - ²⁴ Temesi József–Hrubos Ildikó–Berács József: *Magyar Felsőoktatás 2012. Stratégiai helyzetértékelés*. In: „Magyar Felsőoktatás 2012”. Türelési forgatókönyvek. NFKK Füzetek 10., BCE – Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2013.
 - ²⁵ 1007/2012. (I. 20.) kormányhatározat a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről. Magyar Közlöny, 2012/6., 473–475. o.; vö. 1276/2010. (XII.

- 8.) kormányhatározat a 2011-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről. Magyar Közlöny, 2010/185., 26 319. o.
- ²⁶ Miller, i. m.; Vandenberghe, i. m.
- ²⁷ Ezen többletköltség Hirschman szerint leginkább a védővámokhoz hasonlítható.
- ²⁸ Albert O. Hirschman: *Kivonulás, tiltakozás, hűség*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- ²⁹ Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and the State*. World Politics, 1978/1., 90–107. o.
- ³⁰ Hirschman: Kivonulás..., i. m.
- ³¹ Szalai: Egyéni képzési..., i. m.; Vandenberghe, i. m.
- ³² Vandenberghe, i. m.
- ³³ Mike Károly: *Kivonulás, tiltakozás és hűség az Európai Unióban. A specifikus beruházások jelentősége*. Századvég, 2008/4., 84. o.
- ³⁴ Kasza Georgina: *Helyzetkép a nemzetközi hallgatói mobilitásról*. In: Diplomás Pályakövetés IV. – Frissdiplomások 2010. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, Budapest, 2010.
- ³⁵ Margaret A. Meyer: *Labor Contracts under Asymmetric Information when Workers are Free to Quit*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 102, No. 3., 1987, 527. o.
- ³⁶ 2/2012. korm. rendelet
- ³⁷ Hirschman: Kivonulás..., i. m.
- ³⁸ Jagdish N. Bhagwati–John Douglas Wilson: *Income Taxation in the Presence of International Personal Mobility. An Overview*. In: Income Taxation and International Mobility. Ed.: Jagdish N. Bhagwati, John Douglas Wilson, The MIT Press, 1989, 3–39. o.
- ³⁹ Jagdish N. Bhagwati: *Taxing the Brain Drain*. Challenge, Vol. 19, No. 3., 1976, 34–38. o.
- ⁴⁰ Uo.
- ⁴¹ Uo.
- ⁴² Uo.; John Douglas Wilson: *Taxing the Brain Drain. A Reassessment of the Bhagwati Proposal*. Kézirat, Michigan State University, 2005. http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:124883/CONTENT/Wilson_Bhagwati_Conference.doc (Letöltés: 2013. szeptember 24.)
- ⁴³ John Douglas Wilson: *A voluntary brain-drain tax*. Kézirat, Michigan State University, 2006.
- ⁴⁴ Bhagwati, i. m.
- ⁴⁵ 2/2012. (I. 20.) kormányrendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésről. Magyar Közlöny, 2012/6., 456–460. o.
- ⁴⁶ Feltételezve, hogy a képzés visszafizetendő költsége megegyezik a táblázatban szereplő „T” jelöléssel ellátott – jelen esetben – egyösszegű adóval.

Tudományos szakkönyvekről

Kolozsi Pál Péter

A közgazdasági és közpénzügyi paradigmaváltás rendszertana

**Recenzió a Közpénzügyek és államháztartástan című
könyvről**

The Taxonomy of the Paradigm Shift in Economics and Public Finance

**Book Review about Public Finances and Government
Management**

ÖSSZEFOGLALÁS

Európa sorsfordító időket él, a szemünk előtt dőlnek le a gazdaság működésével kapcsolatos korábbi dogmák. Magyarország a konvencionális és a nem konvencionális lépések vegyítésével válaszolt a válságra. Lentner Csaba rendszerszemléletű kötete szakterületről szakterületre járva mutatja be, mit is jelent a valóságban a „magyar modell”. Elemzi és értékeli a

központi költségvetés, a társadalombiztosítás, a vállalatok nehézségei, az önkormányzatok pénzügyi kihívásai, illetve a devizahiteles családok tekintetében született lépéseket.

SUMMARY

Europe has been living fateful times, the ancient dogmas concerning the functioning of the economy are collapsing

DR. KOLOZSI PÁL PÉTER PHD, elnöki megbízott, számvevő főtanácsos,
Állami Számvevőszék (kolozsipp@asz.hu).

before our eyes. Hungary responded to the crisis with a policy mix composed by conventional and non-conventional steps. The textbook authored by Csaba Lentner presents systematically what the „Hungarian model” means in reality. He analyzes and evaluates the actions taken concerning the central government, the social security system, the companies in difficulty, the financial challenges of municipalities and families with foreign currency loans.

Az elmúlt másfél évszázadban mintegy száz rendszerszintű pénzügyi válság pusztított a fejlett és feltörekvő piacokon, melyek közül a legsúlyosabb és legismertebb az 1929–33-as világválsághoz kapcsolódott. Reinhart és Rogoff, a Harvard professzorai friss tanulmányukban¹ csokorba szedték a rendszerszintű kríziseket, és arra jutottak, hogy egy pénzügyi válság átlagosan nyolc évig tart, és mintegy 45 százalék annak az esélye, hogy nem csak egy visszaesés következik be, azaz W alakú recesszió alakul ki. A nyugati világ jelenlegi válsága mind a két tekintetben „felzárkózhat”: a krízis 2007-ben kezdődött, és egyelőre nem úgy fest, hogy leszámolhatnánk vele, sőt egy esetleges újabb recesszió jó eséllyel az 1930-as évek elejének válságait is meghaladó mértékű hatásokkal járna. Minden arra utal, hogy az EU jelenlegi válsága nem konjunkturális, hanem szerkezeti válság,² aminek megoldása csak stratégiaváltásból és a gazdasági versenyképesség visszanyeréséből eredhet.³

Nem kétséges, hogy gazdaságpolitikai szempontból komoly és fontos időket élünk: a szemünk előtt dőlnek le a gazdaság működésével és a gazdaságpolitikai válaszokkal kapcsolatos korábbi dogmák. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a közgazdászszakma nagy része nem látta

előre az utóbbi évek fejleményeit, és így sokakat meglepett mind a válság kitörése, mind lefolyása, mind pedig elhúzódása. Howlett és Ramesh klasszikus tanulmánya⁴ szerint egy gazdaság- és közpolitikai paradigma stabilitása akkor kérdőjeleződik meg, amikor a bevett gondolkodásmód és modell sem a valós folyamatok előrejelzésére, sem pedig utólagos magyarázatára nem képes, és bár egy ideig még jellemző a régi keretek közötti magyarázatok keresése, de tudományos és a közéleti szinten is megkezdődik az új paradigma kialakítása.

Ma már kevesek számára kérdéses, hogy a közgazdaságtan megújulás előtt áll. Ennek a paradigmaváltásnak egyfajta kordokumentuma Lentner Csaba egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Közpénzügyi Tanszékének vezetője *Közpénzügyek és államháztartástan* című átfogó, rendszertani kötete, amely felkészülten és szakmai alapokat nyújtva segít eligazodni a jelen gazdasági problémái és gazdaságpolitikai kihívásai között, különös tekintettel azokra a nem konvencionális receptekre, amelyeket egyre szélesebb körben alkalmaznak a kormányok és jegybankok a válság leküzdése érdekében.

A könyv megszületésének kontextusba helyezéséhez érdemes áttekinteni Magyarországot utóbbi éveit: honnan indultunk, és hova jutottunk el, illetve milyen eszközöket használtunk ehhez? „A tények makacs dolgok.” Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter ezekkel a szavakkal kezdte a *Financial Times*-ben a magyarországi gazdasági és társadalmi folyamatokról 2014 januárjának végén megjelent cikkét,⁵ és ezzel csak egyetérteni lehet. Nézzük tehát, mik a tények!

Honnan indultunk? Magyarországot legyengülve, eladósodva, a nemzetközi

folyamatoknak és hangulatváltásoknak kitett állapotban, alacsony növekedési ütem és foglalkoztatottság mellett érte el a gazdasági válság 2008 végén. Minden adott volt az összeomláshoz és egy lefelé tartó spirálba kerüléshez, amit jól mutat, hogy Magyarország az előző évtized végén a csődbe jutott Görögországgal párhuzamban szerepelt a címlapokon.

2010-ben ebből adódóan egyszerre kellett költségvetési és pénzügyi stabilitást teremteni, a gazdaságot fenntartható pályára állítani, illetve a kedvezőtlen nemzetközi gazdasági környezetből adódó kihívásokat kezelni. Szükséges volt az is, hogy mindez a társadalom támogatásának megőrzésével menjen végbe, a magyar közelmúlt ugyanis számos példát szolgáltatott arra, hogy milyen félresiklott stabilizációt eredményez a politikai felhatalmazásától megfosztott válságkezelő politika. A kihívás jelentős volt, és mivel a megelőző évek döntései vezettek el a 2008-as összeomlásig, így logikus választás volt a szokásostól eltérő receptek alkalmazása. Fontos leszögezni – és Lentner Csaba könyve is ezt támasztja alá –, hogy az utóbbi években Magyarország nem egyszerűen reformokat hajtott végre, hanem mind szabályozásában, mind pedig nagy társadalmi rendszereinek működése tekintetében megújult, új alapokat fektetett le.

Hol tartunk most? A folyamatok elemzése tekintetében nincs teljes konszenzus, de a tények valóban makacs dolgok. Félrevezető lenne ezzel együtt azt állítani, hogy ne lehetne a tényekből is így vagy úgy szemezgetni – de az bizonyos, hogy a makrogazdaság legfontosabb mutatói javulást mutattak az elmúlt években. Évek óta az Európai Unió által megkövetelt 3 százalékos alatti GDP-arányos államháztartási hiány, az Alaptörvénynek

megfelelően évről évre csökken az államadósság-mutató, több mint négymillió a foglalkoztatottak száma. Soha nem látott szintre csökkent az infláció és az alapkiadás, beindult a növekedés, nőnek a reálbérek, miközben az ország visszafizette a nemzetközi pénzügyi szervezetektől kapott 20 milliárd eurós hitelt, és megbízhatóan a piacról finanszírozza magát – és mindezek visszaigazolásként Magyarország 2013 nyarán kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól is.⁶

Hogyan jutottunk el ide? Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy minden strukturális átalakítás időt igényel, időre van ugyanis szükség ahhoz, hogy a lépések kifejthessék a hatásukat, és sikert hozzanak. A legnagyobb dilemma mindig az, miként szerezzük meg a szükséges időt, azaz a szükséges társadalmi támogatást. Ennek keretében került sor a konvencionális eszköztárba tartozó és a nem konvencionális, azaz unortodox lépések vegyítésére, amelyek kulcsszerepet játszottak a fordulatban.

Elgondolkodtató, hogy a gazdaságpolitika két fő ága, a monetáris és a fiskális politika mennyire más szintre jutottak el a nem konvencionális megközelítések elfogadásának tekintetében. A korábbi évek monetáris politikával kapcsolatos konszenzusát⁷ mára teljesen felülírta a válság.⁸ Egymást érik azok a lépések és bejelentések, amelyek szakítanak a 2007–2008 előtti bő két évtized gondolkodásmódjával – elég csak a fejlett világban széles körben alkalmazott monetáris lazításokra, állampapír-piaci intervenciókra és mentőcsomagokra, illetve jegybankok és a kormányok közötti kooperáció különböző formáira gondolni. Egy évtizede ki gondolta volna, hogy a Federal Reserve, a Bank of England, a Bank of Japan és az

Európai Központi Bank pár év alatt 6100 milliárd dollárt (!) pumpál majd a gazdaságba a válság leküzdése érdekében, ami az érintett országok GDP-jének több mint nyolcszorosa. Márpedig ez történt, és – hogy még egy közkeletű félelmet eloszlassunk – anélkül, hogy ez az infláción a legkisebb nyomot hagyta volna.

A fiskális politika területén egyelőre nem tartunk itt, bár az innovatív megközelítések itt is egyre inkább teret nyernek.⁹ Minden jel arra utal, hogy a költségvetési politika is a monetáris politika útját követi majd, de tény, hogy a dogmadöntéshez idő kell. Ha a válságot – Szapáry György párhuzamát kölcsönvéve¹⁰ – egy jéghegyhez hasonlítjuk, akkor a fiskális közzgazdászok továbbra is csak a vízfelszín feletti jégsapkát próbálják kerülgetni, miközben a monetáris területtel foglalkozó kollégáik már rég teljes erővel tekerik a kormánykereket, és leszóltak a gépházba is, hiszen tudják, hogy az igazi veszély a mélyben van.

Lentner Csaba professzor alaptézise, hogy „a magyar rendszerváltó gazdaságpolitika modelljének tekintett neoliborális piacgazdaság mint termelési és újraelosztási mód 2007-re súlyos rendszer-válságba került”, azaz a deregulációval, az állami ellenörzés háttérbe szorításával, továbbá az állami vagyon privatizációjával jellemezhető termelési struktúra „működésképtelenné vált, tartalékai kimerültek, hitele és hitelessége elfogyott”. A szerző ebből vezeti le, hogy a fejlődő államok egyre komolyabb kihívást jelentenek a fejlett világnak: a világ jelenlegi vezető gazdasági, politikai és katonai hatalma, az Egyesült Államok például „2025-ig ugyan még megörzi vezető globális gazdasági szerepét a GDP-termelésben és a fogyasztásban is, de elveszíti első helyét a globális dinamikában”. Már ma is igaz, hogy

a globális konjunktúrát döntően Ázsia tartja fenn, miközben az Európai Unió térvésztesztét szenved el. Mindez nem is annyira meglepő, ha figyelembe vesszük a népesség globális változásait: az Egyesült Államok és Európa a mintegy 1 milliárdos globális integrált népességéhez Ázsia további 2-2,5 milliárdos népességet integrál 2025-ig. „Az EU térvésztesztése mögött tehát az igen szerény gazdasági dinamika, valamint a népességvesztés húzódik meg. Az öreg kontinens népessége mintegy 30-40 millió fővel lesz kisebb 2025-ben, mint a 2005-ös közel 750 milliós szint”, olvasható a könyvben.

A kötet ugyanakkor – szerencsére – nem áll be az Európa képzelt sírja felett nekrológot olvasók sorába. Lentner Csaba ugyanis rámutat, hogy az öreg kontinensnek a felgyülemlett feszültségek ellenére továbbra is vannak olyan „nyerő lapjai”, amelyeket kijátszhat a globális kártyajátékban. Ilyen, hogy az Európai Unió „a stabilitás, az egyensúly és az egészséges gazdasági arányok térsége”, illetve az életminőség terén szintén a globális világ meghatározó régiója marad, „ami az oktatás, az egészségügy, a szabadidő, személyi szolgáltatások, turizmus, kultúra és politikai kultúra terén” is vezető szerepet jelent. Különösen fontos megállapítás ez annak tükrében, hogy a jelenlegi válságot nyugodt szívvel tekinthetjük egyfajta globális erőátrendeződesi kísérletnek, amely nem csak és nem is feltétlenül elsősorban a gazdasági növekedés dimenzióiban értékelhető. A szerző által levont tanulság – miszerint a gazdasági dinamika és a szerkezeti arányok, aránytalanságok összefüggnek, és sokszor „a stabilitás és az egyensúly ára az alacsony növekedés és a térvészteszt” – fontos, és további elemzések tárgya lehet.

Van-e mindennek relevanciája egy olyan kicsi, de nyitott gazdaság számára, mint amilyen Magyarország? Természetesen van, hiszen a magyar gazdaság adott nemzetközi közegben mozog, ez határozza meg lehetőségeit, a nemzetközi körülmények „igazodási kényszert” jelentenek a magyar gazdaságpolitika számára. Amennyiben célunk a gazdasági növekedés gyorsítása, az Európai Unió régebbi tagországaival szemben meglevő fejlettségi lemaradás ledolgozása, akkor olyan kapcsolódási pontokat kell keresnünk, amelyek elősegítik a felzárkózást. Ennek egyértelmű kifejeződése a „keleti nyitás” nevet viselő kormányzati program, amely épp azt a célt tűzi ki maga elé, hogy a külkereskedelem diverzifikálása révén a magyar gazdaság ki tudja használni a feltörekvő gazdasági nagyhatalmak „húzóerejét”.

Magyarország előtt 2010-ben két út állt: a nemzetközi pénzügyi szervezetek pénzével és ebből adódóan receptjeivel, nemzeti szuverenitásunkat csökkentve a költségvetési megszorítások politikáját követni, illetve a nemzeti, állami hatáskör szélesítésével, szuverenitásunk megtartása mellett válaszolni a válság kihívásaira. Ez egy valós dilemma volt, hisz mind a két út járható – nem feltétlenül ugyanoda visznek, és nem feltétlenül ugyanolyan hepehupások, de mind a kettő reális lehetőséget jelentett a 2008-ban bekövetkezett közpénzügyi és társadalmi összeomlástól való eltávolodásra. Magyarország a második opció mellett tette le a voksot, és ennek eredményeként olyan gazdaságpolitikai mixet alakított ki, amely szakított a konvencionális megoldásokkal: deklarálta „nem a válságot kezelte”, arra csak reagált, miközben a társadalmi stabilitás fenntartása mellett a válság utáni időszak-

ra fókuszálva alakította át az állam és a társadalom működési kereteit.¹¹

Lentner Csaba kötete szakterületről szakterületre járva mutatja be, mit is jelent a valóságban a „magyar modell”. Elemzi és értékeli, hogy milyen intézkedések születtek 1. a központi költségvetés, az adósságszolgálat és az állami közszolgáltatások; 2. a társadalombiztosítási, főleg a nyugdíj-biztosítási rendszer krónikus deficitje; 3. a vállalatok nehézségei, a termelési alapfunkciók felszámolódása; 4. az önkormányzatok pénzügyi kihívásai; illetve 5. a devizahiteles családok társadalmi léptékű fizetéseképtelenné válása, az ebből adódó társadalmi feszültség tekintetében.

A szerző a központi költségvetés konszolidációja kapcsán értékeli a fiskális mutatók változását, a közteherviselés kiszélesítését, a Széll Kálmán Tervet, az Új Széchenyi Terv programjait, a diverzifikált külgazdasági kapcsolatokat. Lentner Csaba helyesen mutat rá ezzel kapcsolatban, hogy a „magas központi, önkormányzati és lakossági adósságállomány, illetve az export ellenében a magas importfedezettség miatt a nemzeti fizetőeszköz leértékelését mint bevételt gyarapító gazdaságpolitikai elemet nem alkalmazhatta a magyar kormány a 2010-es újrapozicionálás során”. Fontos ez a deklaráció, hiszen egyértelműen megvilágítja a devizahitelezés strukturális problémáját: egy ország gazdaságpolitikai szabadságának gúzsba kötését eredményezi, ha gazdasági aktorai nagy számban adósodnak el fedezetlenül külföldi devizában. Ebben az értelemben a devizahitelek térnyerésének lehetővé tétele óriási gazdaságpolitikai hiba volt, hiszen rövid távú előnyök érdekében évtizedekre kényszerpályára állította, illetve állította volna a magyar pénzügyi és gazdasági irányítást.

Az utóbbi évek egyik legfontosabb gazdaságszerkezeti átalakítása a társadalombiztosítási rendszerben zajlott le. A magyar államháztartás konszolidációjának kiemelt területe volt a nyugdíj-biztosítási alrendszer átalakítása, és máig sok félreértés van a kapcsolódó lépések logikájával és megalapozottságával kapcsolatban. Lentner Csaba rámutat, hogy a magánnyugdíjpénztárak kötelező jellegének megszüntetése, illetve a tagoknak az állami társadalombiztosítás keretei közé való visszaterelése fontos lépései voltak a rendszerszerű konszolidációnak, hiszen a tőkefedezeti nyugdíjpillér a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságának hosszú távú javítása érdekében ugyan, de évről évre több százmilliárd forintot lyukat ütött az állami költségvetésben. Be kellett látni, hogy Magyarország ezt nem engedheti meg magának, különös tekintettel arra, hogy ez nagyon hosszú távú probléma, miután a „keletkező többletköltség csak fokozatosan, 5-6 évtized alatt szűnik meg”, ennyi idő kell ahhoz, hogy a „kiadási megtakarítás már kompenzálja a bevételkiesést”. A problémát kétségtelenül „tetézte, hogy a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi folyamatok következtében a magánnyugdíjpénztári megtakarítások rövid idő alatt veszítettek az értékükből”, de az átalakítás fő oka a kötelező nyugdíjrendszer szerkezeti, strukturális problémája volt. Fontos előrelépés volt ezért a rendszer új alapokra helyezése, aminek következtében a nyugdíjkassza – kétségtelenül részben a magánnyugdíjpénztáraktól átvett vagyont értékesítéséből származó bevétel miatt – 2011-re egyensúlyba került. Ez komoly előrelépés volt a korábbi évekhez képest, amikor a folyó költségvetésből kellett évi több százmilliárd forintot az aktuális nyugdíjak kifizetésére fordítani. Szintén a fenntartható nyugdíjrendszer kialakítását szol-

gálta, hogy – amint arra Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke a 2011-es zárszámadásról szóló jelentés országgyűlési expozéjában¹² felhívta a figyelmet – sor került a profiltisztításra, azaz a Nyugdíj-biztosítási Alap költségvetéséből 2012. január 1-jétől csak a korhatár feletti ellátások finanszírozása történik.¹³

Nincs annyira a közpolitikai figyelem középpontjában, mégis kiemelten fontos területnek tekinthető az önkormányzati rendszer, így mindenképp üdvözlendő, hogy Lentner Csaba kiemelten és behatóan foglalkozik a szektorral. Az önkormányzatok jelentősége egyrésztől abból adódik, hogy az államháztartásnak ez a szintje van a legközelebb az adófizető polgárokhoz, azaz itt található a legtöbb közfeladat. Másrésztől azt is alá kell húzni, hogy az önkormányzati rendszer épp dekoncentrált jellege miatt jóval nehezebben átlátható, mint a központi költségvetés, miközben az itteni esetleges pénzügyi zavaroknak az egész államra hatása lehet. Nem véletlen, hogy a közpénzek feletti legfőbb kontrollszerv, az Állami Számvevőszék 2010-ben működésének egyik fókuszterületévé tette az önkormányzatokat, és tüzetes ellenőrzéseket végzett ebben a szektorban.¹⁴ Lentner Csaba rámutat, hogy „a stabilitási törvény hatálybalépéséig az önkormányzatok pénzügyi függetlenségét fiskális előírások érdemben nem korlátozták”, miközben egyértelművé vált, hogy a települési önkormányzatok adósságteljesítési problémái a pénzügyi rendszer megfertőzésével fenyegettek. A jó kormányzás elősegítését jelentette ezért, hogy – részben épp az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló számvevőszéki ellenőrzések alapján – sor került az önkormányzati adóssággkonszolidációra, és új önkormányzati törvény született. Az új önkormányzati szabályozás jobb

lehetőségeket teremt az adósságterhektől megszabadított önkormányzatoknak, de egyfajta kényszert is jelent a kiegyensúlyozott gazdálkodásra: egyrésztől ugyanis megszűnt az a helyzet, amelyben az önkormányzatok túl voltak terhelve részlegesen finanszírozott közfeladatokkal, másrésztől pedig megszűnt az önkormányzatok korlátlan hitelfelvételi lehetősége.¹⁵

A szerző behatóan és őszintén, a sablonválaszokat elvetve foglalkozik a mai magyar gazdaság és társadalom legégetőbb kérdéseivel, amelyek közül külön ki kell emelni az eladósodás problematikáját. A kérdés összetett, legalább két aspektusa van ugyanis: az egyik az állam eladósodásának kérdése, a másik pedig a gazdasági szereplők, azaz a vállalatok és a családok adósságának jelentős megnövekedése. Lentner Csaba felidézi, hogy a rendszerváltás előtti konszenzus szerint szinte ismeretlen fogalom volt a csőd, a tervgazdasági rendszer végével azonban megkeményedtek a költségvetési korlátok. A piac logikája valóban az, hogy mindenki viselje cselekedeteinek következményeit és költségeit. Kérdés ugyanakkor, hogy mindez tartható-e, ha egy egész ország kerül bajba? Mi a teendő, ha a piaci elvekhez való ragaszkodás externális költségei jóval magasabbak, mint a kimentés költségei? Rövid vagy hosszú távra tekintve kell-e optimalizálni? Hogyan kezelhető a külsősegítség-függés kialakulása, a „moral hazard” probléma? Lentner Csaba szakkönyvének egyik nagy értéke, hogy ezeket a sokak által tabunak számító kérdéseket felteszi, és meg is válaszolja. Szerinte „a kemény költségvetési korlát érvényesítésével csínján kell bánni”, de miután a probléma komplex, a közgazdaságtan pedig nem egzakt tudomány, így bizonyosan lesznek olyan olvasók,

akik nem értenek majd teljes mértékben egyet a megfogalmazott válaszokkal, illetve az abból adódó következményekkel. Ez ugyanakkor nem von le a könyv értékéből, hiszen mint minden nagy rendszer-szintű munkának, e kötetnek is feladata aktuális kérdések újszerű megvilágításba helyezése, a közpolitikai útkeresés segítése. Annyi ezzel együtt bizonyosnak tűnik, hogy a helyes válaszok megadásához abból a könyvet átszövő alapvetésből kell kiindulni, miszerint – Lámfalussy Sándor ismert bonmot-ját idézve – nincs túlzott eladósodás túlzott hitelezés nélkül. Mivel a felelősség nem egyoldalú (volt, aki felvette a hitelt, volt, aki kiutalta, és volt, aki mindezt lehetővé tette), így a következmények sem sújthatják csak az egyik felet, az adódó veszteségeket tisztességesen, igazságosan és a társadalom egészének érdekeit figyelembe véve kell elosztani – hangsúlyosan ideértve a hitelekkel fel nem vevők érdekeit is. A szerző ezt figyelembe véve veszi végig azokat az intézkedéseket, amelyek a devizahiteles családok tömeges ellehetetlenülésének kezelésére születtek. A kötet kitér a tehermegosztáson alapuló könnyítésekre, a végtörlesztési lehetőségekre, az árfolyamgátra, a hitelintézeti törvény módosítására, a pozitív adóslistára, a megerősített makroprudenciális szabályozási keretrendszerre, a pénzügyi felügyelet jegybanki integrációjára, valamint a pénzügyi fogyasztóvédelem kiterjesztésére is.

Lentner Csaba sokak véleményét erősíti meg, amikor kifejti, hogy bár a rendszerváltás éveiben „a térségben Magyarország rendelkezett a legjobb esélyekkel a céljai eléréséhez, azonban a 2000-es évek közepére a magyarok esélyei szűntek meg először a történelmi utolérésre [...] a rendszerváltó gazdaságpolitika rendszer-

válságba került”. A fenti kijelentés első olvasatra bizonyosan pesszimiztának tűnik, de ennek az éremnek is két oldala van: tekinthetünk rá úgy is, miszerint Közép-Európában Magyarországon nyílt meg elsőként a lehetőség arra, hogy alapjaiban újítsuk meg a közügyekkel, közpénzügyekkel, gazdaságpolitikával kapcsolatos gondolkodásunkat, és ezáltal elsőként alakítsunk ki egy olyan modellt, amely a 21. század magyar valóságának kérdéseire használható és eredményes stratégiát megalapozó válaszokat adhat.

Lentner Csaba könyve ennek az új gondolkodási keretnek és megközelítésnek rendszerszerű összegzése, igazi hiánypótló munka. A szerző szerint a jó közpénzügy-politika és gyakorlatias vetülete, a gazdasági kormányzás „tudományos alapokon áll, kiforrott gyakorlati, módszertani alapokkal rendelkezik, a megértését, elfogadtatását már-már művészi eszközökkel kell biztosítani, és szerencse övezi”. Az első három szempont rajtunk múlik, és Lentner Csaba professzor könyve alapján jó okunk van az optimizmusra, a negyedikkel kapcsolatban pedig nem tehetünk mást, mint hogy erősen bízunk a jó szerencsében. Kétségtelen, hogy a magyar történelem nem mindig a csillagok szerencsés együttállásáról szólt, de az is tény, hogy kis európai országgént most újra a saját utunkat járhatjuk, saját sorsunk alakítói lehetünk, ami az utóbbi évtizedek, sőt évszázadok viszonylatában önmagában is nagy eredmény, és ebből adódóan őszinte bizakodásra adhat okot.

Lentner Csaba szakkönyvét minden érdeklődőnek tisztelettel ajánlom.

(Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 345 oldal.*)

JEGYZETEK

- ¹ Carmen M. Reinhart–Kenneth S. Rogoff: *Recovery from Financial Crises. Evidence from 100 Episodes*. NBER Working Paper, No. 19823, January 2014.
- ² Szapáry György, Magyarország washingtoni nagykövete, a Magyar Nemzeti Bank korábbi alelnöke definícióját használva a jelenleg is zajló krízis egyszerre pénzügyi válság, adósságválság, bizalmi és ebből adódóan növekedési válság. Lásd Szapáry György beszéde a Magyar Nemzeti Bank Lámfalussy-konferenciáján. 2014. január 31.
- ³ Az EU jövőjével kapcsolatos útkereséssel kapcsolatban a magyar miniszterelnök is kifejtette a véleményét, miszerint az új stratégia elemei a következők: 1. eurózóna pénzügyi stabilizálása; 2. a nem eurózóna-tagországoknak szabadságot kell adni gazdaságpolitikájuk alakítására; 3. le kell győzni a „bővítési fáradtságot”; 4. szükség van az EU–USA szabad kereskedelmi megállapodásra; 5. az Oroszországgal való kapcsolatokat újjá kell építeni; 6. versenyképes, alacsony energiaárak kelljenek. A versenyképesség feltételei pedig az alábbiak: 1. politikai stabilitás; 2. ésszerű áron elérhető és továbbfejleszhető tudás és munkaerő; 3. olcsó energia. Lásd Orbán Viktor beszéde a Magyar Nemzeti Bank Lámfalussy-konferenciáján. 2014. január 31.
- ⁴ Michael Howlett–M. Ramesh–Anthony Perl: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Toronto–New York, 1995.
- ⁵ Mihály Varga: *Hungary’s economy has bucked the trend*. Financial Times, Jan 27, 2014.
- ⁶ 2014 elején 16 európai uniós állammal szemben folyt túlzottdeficit-eljárás.
- ⁷ A konszenzus összefoglalóját lásd Olivier Blanchard et al.: *In the wake of the crisis. Leading Economists Reassess Economic Policy*. The MIT Press, International Monetary Fund, 2012.
- ⁸ Erről részletesen lásd Kolozsi Pál Péter: *Monetáris politika, érdekcsoportok, pénzügyi válság*. Pénzügyi Szemle, 2013/1., 35–52. o., illetve Joseph Stiglitz: *Macroeconomics, Monetary Policy and the Crisis*. In: *In the wake of the crisis. Leading Economists Reassess Economic Policy*. Ed.: Blanchard et al., The MIT Press, International Monetary Fund, 2012.
- ⁹ Korábban nehezen volt elképzelhető, hogy az IMF egykori vezető közgazdásza a kötelező ma-

gánnyugdíjpénztárak megszüntetése mellett érveljen. Jan Krzysztof Bielecki–Mark Allen: *Making Sense of Pension Reform*. Project Syndicate. Jan 9, 2014. www.project-syndicate.org/commentary/jan-k-bielecki-and-mark-allen-show-why-changes-to-pension-systems-should-be-undertaken-when-economic-growth-is-robust

¹⁰ Szapáry György előadása a Magyar Nemzeti Bank Lámfalussy-konferenciáján. 2014. január 31.

¹¹ Lásd Orbán Viktor beszéde a Magyar Nemzeti Bank Lámfalussy-konferenciáján. 2014. január 31.

¹² Az Állami Számvevőszék elnökének expozeje elérhető az ÁSZ honlapján. www.asz.hu/orszaggyulesi-hozzaszolas/2012-10-02/az-allami-szamvevoszek-elnokenek-expozeja-a-magyar-koztarsasag-2011-evi-koltsegvetesenek-vegrehajtasarol-szolo-torvenyjavaslatrol-es-a-hozza-kapcsolodo-szamvevoszeki-jelentesrol/zarszamas-2012.pdf

¹³ Az ezen a körön kívüli ellátások átalakultak, illetve átkerültek az Egészségbiztosítási Alaphoz, illetve a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alaphoz.

¹⁴ Az Állami Számvevőszék önkormányzati ellenőrzései egy rendszerbe illeszkednek: a kiemelkedő

pénzügyi kockázatok és sérülékenység miatt elsőként a kiválasztott önkormányzatok pénzügyi folyamatait, majd pedig ehhez kapcsolódva vagyoni helyzetét, illetve a belső kontrollrendszert kezdte el ellenőrizni az ÁSZ. Ez a három ellenőrzési fókusz együtt alkot egy egészet, hiszen a megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszerrel jelentősen csökkenthetők a kockázatok, és ez az alapfeltétele a közpénzek, a közvagyon szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználásának. Ebbe a sorba illeszkednek a nemzetiségi önkormányzatokat és a többségi önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságokat érintő ellenőrzések is. Lásd Domokos László: *Az Állami Számvevőszék önkormányzati ellenőrzési tapasztalatai*. Domokos László Hírportál. www.domokoslaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/domokos-laszlo-a-rezsidi-jak-csokkentese-gondosabb-elszamolásra-osztonzi-a-megrendeloke-t-es-alaposabb-szamadasra-a-vallalatokat

¹⁵ Domokos László: *Az Állami Számvevőszék munkája és az adósságszabály*. 1. rész. Pénzügyi Szemle Online, 2014. január 21. www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/az-allami-szamvevoszek-munkaja-es-az-adossagszabaly-1

Bagány Márton–Dávid Máté–Fási Csaba–Kiss Ottó

Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban című tanulmánykötet bemutatása

Review of the New Hungarian Land Market Regulation in the Law of the European Union

ÖSSZEFOGLALÁS

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem gondozásában megjelenő, *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* című konferenciakötet, dr. Cserny Ákos, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar dékánja, dr. Darák Péter, a Kúria elnöke és Font Sándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnöke elő- és zárszavai mellett, tíz tanulmányt tartalmaz a hazai földkérdés jogi, gazdasági, illetve uniós aspektusaival összefüggésben. A tanulmányok önállóan is megállják a helyüket, ugyanakkor egymást kiegészítve teljes képet adnak az új hazai földforgalmi szabályozásról.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetemen működő Ostrakon Szakkollégium alapítói, tagjai abban a megtisztelő felkérésben részesültek, hogy e hiánypótló és időszerű kiadványról recenziót készítsenek. A következőkben – a konferenciakötetben szereplő tanulmányok sokasága okán – öt dolgozatról olvasható bővebben.

SUMMARY

The proceedings of the conference entitled “The New Hungarian Land Market Regulation in the Law of the European Union”, which was published by the National University of Public Service, contains ten studies about the legal, eco-

A SZERZŐK a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának hallgatói, az Ostrakon Szakkollégium vezetői (bagany.marton@gmail.com, davidmate90@gmail.com, fasi.csaba@gmail.com, kiss.otto.nke@gmail.com).

conomic and EU aspects of Hungarian land issues, complete with forewords and afterwords by Dean Dr. Akos Cserny; Chairman of the Supreme Court Dr. Peter Darak and Chairman of the Agricultural Committee Sandor Font. Although the studies are also perfect to read as separate essays, they complete one another to give a comprehensive view of the new Hungarian land market regulation. The founders and members of the Ostrakon Students' Association at the National University of Public Service had the privilege of being requested to review this niche and opportune publication. Five of ten studies of the conference proceedings are outlined below.

2014. május 1-jén lejár a magyar termőföldek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó derogációs időszak, moratórium. Magyarországnak az európai uniós tagságából eredő kötelezettsége, hogy a hazai termőföldpiacot meg kell nyitnia a tagállamok földművesei előtt, melynek következtében fennáll a spekulatív tulajdonszerzés lehetőségének veszélye. 2013-ban kezdeményezés indult Font Sándortól, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnökétől, miszerint a törvényalkotók és a jogalkalmazók a tudomány segítségét kérik az új kihívás megoldására. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Karának és jeles oktatóinak közreműködésével, összevetve a gazdasági elvárásokat, a jogi lehetőségeket és hatásokat, konferenciasorozat indult a Kúrián. A konferencia eredményeképpen az NKE kiadásában, dr. Korom Ágoston szerkesztésével egy átfogó, az érdeklődést felkeltő, tudományos konferenciakötet jelent meg *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* címmel. Hogy

egy aktuálpolitikai kérdéshez, a jövőbeni magyarországi viszonyokat nagyban befolyásoló törvény alakításához a valódi szakértők hozzájárulását kérik, becsülendő és megtisztelő.

A kormányzati ciklus egyik legnagyobb kihívását jelentette az említett terület szabályozása. A létrejövő törvényt, súlya és a kapcsolatos rengeteg kérdés, szakmai egyeztetések sokasága miatt is, nevezik a „vidék alkotmányának”. A megjelent kötet kiválóan érzékelteti, miért is van szükség az átfogó, újszerű szabályozásra. A két legfontosabb tengely: a moratórium lejáratja és a hazai birtokviszonyok rendezése (a korábbi törvény nem volt alkalmas a birtokszerkezet pozitív befolyásolására).

Az új földforgalmi törvény célkitűzéseinek megvalósításához stabilitásra van szükség, ezért elengedhetetlen, hogy az új szabályozás ne ütközzön az uniós keretekbe. Dr. Korom Ágoston, a könyv szerkesztője írásának célja, saját elmondása szerint, hogy érzékeltesse, a stabilitás a legfontosabb, a szabályozás fenntarthatóságát lehetőleg ne veszélyeztesse az uniós jog, ugyanis alapvető érdekünk fűződik a hosszú távú fennmaradáshoz. A szerző szerint szükséges vázlatosan megismerni, hogy melyek az „uniós keret” fő elvei, illetve a keretek túllépésével bekövetkező szankciók politikai vagy jogi mechanizmusból fakadnak-e. Írásában rámutat, hogy az elsődleges uniós jog legfőbb vezérlőeleme az úgynevezett „európai gazdasági alkotmányosság”. Ennek értelmében az uniós jog értelmezésének monopóliumával rendelkező Európai Unió Bírósága a négy szabadságot illető és újabban az uniós polgársággal összefüggésbe hozható területeken „nem hiszi el”, hogy a tagállam által bevezetett korlátozás va-

lóban arra irányul, mint amivel a tagállamok a korlátozás bevezetését indokolják.

Az Európai Unió Bizottsága egy tagállammal szemben politikai megfontolásból indíthat kötelezettségszegési eljárást. De ha ezt a Bizottság nem teszi meg, az érdekeikben sértett magánszemélyek és jogi személyek a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül érvényesíthetik az uniós jogrendből eredő jogosultságukat. Ezért a szerző óvatosságra int, abban a tekintetben, hogy hatékony lenne-e egy, a külföldieket a mezőgazdasági termőföldek tulajdonszerzéséből kizáró törvény. Ebben az esetben a magánszemélyek a nemzeti bírósághoz fordulhatnak – mivel uniós jogaikat sérti a rendelkezés –, és e voltából kifolyólag nem lenne alkalmazható a törvény, ahogy azt a bolgár példa is mutatja. Tévedés, hogy a direkt tiltás egyenlő lenne a hatékony nemzeti érdekérvényesítéssel.

Az Európai Unió jogrendjének alapja napjainkban is az úgynevezett negatív integrációs forma, amely a termelési tényezők mozgása akadályainak leépítésére irányul. Pozitív integrációs formáról pedig akkor beszélhetünk, ha az integráció egy eddig nem létező szupranacionális intézményrendszert hoz létre, erre kiváló példa a közös agrárpolitika. A szerző tudományos értelemben megállapítja, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az uniós jog pozitív és negatív integrációs formájának metszéspontja határozza meg.

A közös agrárpolitika rendelkezéseitől eltérően a mezőgazdasági termőföldek tulajdoni kérdéseit nem szabályozzák másodlagos uniós jogi aktusok (rendeletek, irányelvek). Hogy egy tagállam milyen rendelkezéseket vezethet be a termőföldek tulajdonával és használatával kapcsolo-

latban, azt az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakítja ki. Az ítéletekből kitűnik, hogy alapvetően tilos a tőke és a letelepedés szabadságának korlátozása. De ez a szabadság valamelyest mégis korlátozható az úgynevezett „kényszerítő közérdekeknek minősülő indokok” alapján.

A Közigazgatás-tudományi Kar jeles oktatója szerint nincs relevanciája „az erősebb tagállamnak úgyis többet engednek meg” érvelésnek. Nincs relevanciája, ugyanis az Európai Unió Bíróságának ítéletei erga omnes hatályúak, azaz az ítéletben kialakított elvek minden tagállamra vonatkoznak. Írásában egy lehetséges példaként a szerző megemlíti, ha francia mintára építjük a szabályozásunkat, akkor a francia berendezkedés is jogsértő lesz, amennyiben az Európai Bíróság a miénket uniós jognak nem megfelelőnek mondja ki. Szerinte az uniós jog kritériumai alapján védhetőnek kell felépíteni a szabályozásunkat.

A cikk egyik fejezete rámutat, hogy a közvélekedéssel szemben miért nem igaz, hogy az Unió tőkének tekinti a termőföldet. Ebben a részben elméleti lehetőségekről olvashatunk, hogy a földet miként is lehetne a tőkeáramlás alól kivenni. Végül a közösségi jog szakértője leírja, hogy bizonytalanságot idéz elő a birtokpolitikában, hogy változott az Európai Unió Bíróságának gyakorlata a válság óta, kevés az ítélet, melyek egyértelmű alapot adhatnának. Kritizálandó, hogy a Bizottság nem ad segítséget a tagállamoknak olyan szabályozás kialakításához, amely minél jobban összhangban van az uniós joggal. A bizonytalanságok különösen súlyosan érintik az új tagállamokat – ahol a kialakulatlan birtokszerkezet miatt talán a régieknél is nagyobb szükség van szabályozásra –, az uniós jog pontosan a szabá-

lyozástól tántoríthatja el a tagállamokat. Ugyanis ott sokkal nagyobb – legfőképpen a magas földárkülönbségek miatt – a potenciális érdekelletét lehetősége, és ezzel együtt a jogviták kialakulásának esélye. A gyengébb államokban nagyobb arányban lesznek jogviták, ezek pedig a tagállami birtokpolitikai szabályozás mozgásterét szűkítik. A bizonytalanság oda vezethet, hogy nem alkalmazhatjuk a szabályozásunk főbb részeit, így a legnagyobb igyekezetünk ellenére is, méltánytalan hátrányba kerülünk.

Prof. dr. Vörös Imre magyar jogtudós, egyetemi tanár – a versenyjog és a nemzetközi gazdasági jog neves szakértője – az állami támogatások és a tagállamok mozgásterének, illetve az uniós korlátozások összefüggésében vizsgálja a szóban forgó kérdéskört. Az állami támogatások európai uniós korlátozásának rendszerét az EUMSZ 107. és 108. cikke tartalmazza. A 107. cikk első bekezdésében foglalt tilalom korlátozásait enyhíti a Bizottság engedélyezési eljárása során elnyerhető mentesülési lehetőség. Ehhez kapcsolódik a Tanács „rendkívüli körülmények” esetén fennálló engedélyezési jogköre, amely jelentős mozgásteret enged a tagállamoknak a kérdésben. A problémakör egy kulcskérdése – amelyre a Bizottság vizsgálata is irányul –, hogy valóban állami támogatásról van-e szó egy-egy adott ügy kapcsán. Ennek fogalmát a Bizottság meglehetősen tágan értelmezi, aminek legfőbb oka, hogy az EUMSZ nem definiálja az állami támogatás meghatározását. Ezáltal az állami támogatás fajtái igen széleskörűen értelmezhetők.

A szerző kifejti, hogy rendkívül érzékeny kérdésről van szó, hiszen a hatáskörátruházás egy alapvető területét érinti: a gazdaságpolitikai szuverenitás megosztást.

Ennek problematikáját a földterületek forgalmával kapcsolatos jogeseteknél mutatja be. Fontos jogdogmatikai kérdésként veti fel a tagállami támogatáspolitikai határait az EU versenysemlegességet biztosító belső piachoz való viszonylatában. Kiemeli azonban, hogy ennek csak abban az esetben van jelentősége, ha az a tagállamok közötti kereskedelmet hátrányosan érinti. Továbbá rámutat, hogy az állami gazdaságpolitikának természetesen legitim módon része a támogatáspolitikai, amely sok esetben akár uniós célkitűzéseket is szolgálhat, sőt egyes esetekben a tagállami és uniós támogatási politikák egymás mellett létezhetnek, eltérő céltelezéssel. A neves jogtudós fejtegetése tehát leginkább a tagállami támogatás és a belső jog konfliktusára terjed ki.

Fontos mérőföldkőnek tekintendő e kérdéskör kapcsán az Európai Bíróság 1987-ben a Falck-ügyben hozott ítélete, amely egyértelműen kimondta, hogy az EU ellenőrzési jogköre kizárólag a verseny belső piacon történő megvédéséről szólhat. Az EUMSZ 42. cikke abban az esetben rendeli el a versenytörzítés elleni szabályok alkalmazását a mezőgazdaságban, amennyiben az a közös agrárpolitikai célkitűzéseket nem veszélyeztetik. Egyéb esetekben az Unió markáns támogatáspolitikát folytat a mezőgazdaság tekintetében. A tagállami támogatások felügyeletét, a tagállami szabályozások felülvizsgálatát az EU Bizottsága látja el. Vörös Imre megállapítja, hogy az EU – mint jog által vezérelt gazdasági és politikai integráció – nem alkalmaz kettős mércét, ezáltal célravezetőbb lehet egy jól összeállított, kidolgozott jogi érvelés megfogalmazásával képviselni az adott tagállami támogatási törekvéseit a Bizottság felé.

A szerző az állami támogatások saját

tos agrárpolitikai rendszerét két jogesen keresztül mutatja be, az ezekben az ügyekben hozott ítéletek ugyanis a Bizottság határozatai feletti bírósági kontroll terjedelmét érintik, ezáltal meghatározó elvi-dogmatikai jelentőséggel bírnak. Az Európai Bizottság vs. Scott SA ügy lényegi kérdése az volt, hogy megvalósul-e burkolt állami támogatás valamilyen formában – egy, az állam által eladott – földterület kedvezményesen megállapított vételárában. Az ügy fellebbezés folytán került az EU bírósága elé, az első fokon eljáró szerv ugyanis megsemmisítette a Bizottság egy határozatát, mivel az megsértette az EUMSZ 108. bekezdése szerinti eljárás alapos és pártatlan lefolytatására vonatkozó kötelezettségét. A Bizottság fellebbezett az ítélet ellen. A másodfokú eljárásban a bíróság elvi érveléssel állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság túllépte felülvizsgálati jogkörének határait, a bíróság ezért hatályon kívül helyezte a törvényszék ítéletét. A szerző álláspontja szerint a döntés elvi jelentőségű tanulsága az, hogy a Bizottság gazdasági jellegű kérdésekben elfoglalt álláspontja, értékelése ugyan bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti, azonban ennek szűk korlátai vannak. A bíróság erősen elhatárolta a bíróság felülvizsgálati terjedelmét a bizottsági vizsgálat tárgyától, egyben megvédte annak mérlegelési jogát. Továbbá az esetből kitűnik, hogy az egyes földterületek értékének megállapítása esetében a Bizottság számítási-módszertani álláspontja bír elsőbbséggel.

Az írás által bemutatott második jogeset a Seydaland-ügy, amely az előző esetben is tárgyalt piaci érték kiszámítási módszereinek problematikáját vitte tovább. A bíróság az elé terjesztett probléma lényegét abban a kérdésben látta,

hogy az EKSZ 87. cikkével ellentétes-e az a tagállami szabályozás, amely az állami hatóságok által értékesített mezőgazdasági területek értékének kiszámításához a német jogszabályok által előírt rendelkezéseket veszi alapul. A bíróság végül megállapította, hogy az uniós joggal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely az állami hatóságok részére földterületek értékesítéséhez olyan számítási módszert ír elő, mint a vitatott német – referenciaértéken alapuló – szabályozás. Ennek azonban biztosítania kell, hogy a ténylegesen fizetett ár a lehető legközelebb kerüljön a piaci értékhez. A döntés jelentősége, hogy az nemcsak megismételte a Scott-ügy elvi álláspontját, hanem azt – számos aspektusában – tovább is fejlesztette.

A következőkben a szerző egy hazánkat is érintő esetet mutat be, amelyben a Bizottság felperesként a Tanácsot perli. Az alperes ugyanis – az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésére hivatkozva – engedélyezett egy magyar mezőgazdasági támogatási programot, amelynek keretében a magyar kormány rendkívüli körülményekre hivatkozva a Tanácshoz fordult, és kérte – a Bizottság által 2009-ig jóváhagyott – kamat- és közvetlen támogatás engedélyezését. A Bizottság ezt 2010-ben keresettel támadta meg, és kérte annak megsemmisítését. Arra hivatkozva, hogy a Tanács hatásköre nem terjed ki az ügyre, illetve visszaél azzal, és megsérti az EU intézményei közötti jóhiszemű együttműködés kötelezettségét. A harmadik és egyben leglényegesebbnek tekinthető jogalap: a Bizottság álláspontja szerint a Tanács határozata a rendkívüli körülményekkel kapcsolatban mérlegelési hibákat tartalmaz, és sérti az uniós jogi alapelveket.

A professzor számos elvi jelentőségű

tanulást hoz az ügy kapcsán: álláspontja szerint figyelemmel kell lenni az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás dogmatikai konstrukciójára. A támogatási politika lényege tehát a rendkívüli körülmények bizonyítása. Ez lehet a kulcsa annak, hogy sikerül igazolni egy támogatási projektet, amely a szokásostól eltérő körülményeket involvál. Erre két értelmezési lehetőség is mutatkozik – a szerző szerint – napjainkban. Egyfelől a válsághelyzet okozta általános nehézségek és az ebből levezethető konkrét gazdasági területek támogatásának szükségessége. Másfelől pedig az egyes tagországokra jellemző specifikus, regionális körülmények állandósága szolgálhat alapul a rendkívüli helyzet bizonyítására. A rendkívüliség mellett fontos tényezőként jelentkezik, és fokozott figyelmet igényel – az engedély elnyeréséhez szükséges – célok és támogatási intézkedések közötti korrekció.

Összefoglalva tehát az írás megállapítása szerint: az uniós jog nem túl szigorú, többféle kivétel és mentesség lehetőségének is mozgásteret enged. Azonban ezekhez elengedhetetlen szükségletként jelentkeznek a jogszabályok és joggyakorlat pontos ismerete. A szerző megítélése szerint a meglévő jogrendhez elsősorban nekünk kell alkalmazkodni, figyelemmel arra, hogy rendkívül nehéz olyan jogrendszer létrehozni, amely minden tagállam számára megfelelő lehet, huzamosabb időszakon keresztül is. Meghatározó lehet a jövőbe tekintve a jogtudomány és közgazdaság-tudomány összefogása és esetleges javaslatlétélei, amelyek a különböző visszasságok csökkentését eredményezhetik, olyan finomhangolással, amely nem veszélyezteti a rendszer működését.

A hazai szakmai-tudományos élet, sőt

a magyar közélet egyik egyértelműen jeles alakja, prof. dr. Lentner Csaba a magyar mezőgazdaság jövőképét vázolja fel a pénzügypolitika tükrében. Leírja, hogy a magyar mezőgazdaság teljesítménye az elmúlt évtizedekben állandóan csökkent, jövedelmezősége romlott. Alapvető ok, hogy az 1990-es évektől az agrárium piaci alapokra történő átszervezése nem kellő körültekintéssel valósult meg, az alaptervekenységtől a feldolgozóiparig, kereskedelemig bezárólag. A klasszikus élelmiszer-ipari vertikum is felbomlott. Magyarországon nem alakult ki elégséges belső tőkeakkumuláció és pénzügyi stabilitás, a hazai kv-ágazat embrionális fejlődési szakaszban maradt. A professzor a helyzet egyik okozójaként definiálja azt a sajátos integrációs kapcsolatot, amely az elmúlt húsz évben hazánk és a fejlett piacgazdaságok között alakult ki. A kedvezőtlen állapot kialakulásának másik tényezője szerinte a fiskális és monetáris eszközök (zöldhitelek, mezőgazdasági váltó refinanszírozások, tartós forgóalap-feltöltő hitelek) egyenetlen, „cikkakos” érvényesülése. A különböző kormányzati ciklusok más-más kis- és középvállalkozói támogatási politikát folytattak, így kiszámíthatatlan, gyenge hatékonyságúvá tettek a szektort. Az átgondolatlanság nem szolgálta a belső tulajdonosi kör megerősödését, ennek hiánya tekintélyes versenyhátrányba taszított minket a nyugati államokkal szemben. A Közigazgatás-tudományi Kar közpénzügyi tanszékvezetője megállapítja, hogy a magyar gazdaságpolitika alapvetően külső erőforrásokra, azaz a külső működő tőke vonzására, az államháztartást finanszírozó portfóliótőkebefektetések növekvő igényének lefedésére, a lakosság nyugati mintákat preferáló fogyasztási hajlandóságának

kielégítésére, illetve mindezek megvalósulását segítő, ugyancsak importált szabályozórendszer bevezetésére összpontosít. Kiemeli, hogy vitathatatlan a nemzetközi nagyvállalatok azon érdeme, hogy egy magasabb műszaki színvonalú termelési kultúrát honosítottak meg, több százezer munkahelyet létesítettek, bizonyos mértékig felfuttatták a nemzetgazdaságot, de 2008-ra a termelés kibocsátás és a magyar „fogyasztói paradicsom” egyaránt válságba került.

Az írás ajánlásokat fogalmaz meg, mellyel a magyar mezőgazdaságot újra, tartósan emelkedő pályára lehet állítani: törekedni kell a szétesett vertikum „visszaszervezésére”, a hazai alapanyag-termelői bázis pozícióinak megerősítésén keresztül; célszerű újraindítani állami segítséggel a külföldi befektetők által felvásárolt, majd leállított feldolgozókat; célszerű a szociális földprogramok elindítása; elengedhetetlen az ágazatot hiteltől kével ellátni képes bankrendszer. A szerző sarkalatos tézise: a KAP-ból érkező támogatások nem elegendők a hazai agrárszektor átfogó fejlesztésére, így szükséges a magyar közpénzügyi politika unortodox módszereinek alkalmazása, állami részről pedig az ágazatépítésbe történő beavatkozás – erről bővebben a *Közszolgálat Magazin* 2013-as decemberi számában olvashattunk.

Dolgozatában Lentner professzor rávilágít, hogy – kétségtelen előnyei mellett – milyen nagy problémát is okoz az európai támogatási jogrend. Köztudott, hogy az állam, a nemzeti költségvetés szelektív módon nem biztosíthat állami támogatást, előnyt a vállalkozások számára. Önmagában a normatív uniós költségvetési támogatás azonban a feltörekvő nemzetgazdaságok termelőerőinek versenyképességi pozícióteremtéséhez nem

elégleges. Az EU jogrendszerét azonos teljesítőképességű országokra találták ki, így az újonnan csatlakozott országok jelentős versenyhátrányban vannak, sőt maradnak (is), különösen a mezőgazdaság vonatkozásában.

A szerző végül rávilágít, hogy a feltörekvő országok piaci szereplőinek megkapaszkodásához egyértelműen szükségük van az állam támogató, aktív piaci szerepvállalására. Nyers neoliberális piaci elveknek és az erre épülő európai támogatási politikáknak nem lehet prioritása és kizárólagossága egy feltörekvő piacgazdaság működésében. Az Európai Unió nemzeti támogatások tilalmára, korlátozására vonatkozó jogrendjének betartása nem vezet a magyar mezőgazdaság tartós megerősödéséhez. A magyar agrárium konszolidációja igényli az európai támogatási források mellett a nemzeti költségvetés szubvencióit és az államnak az agráriumot védő-segítő aktív szerepét.

Dr. Téglási András, a Közigazgatástudományi Kar adjunktusa – egyben tanácsadó az Alkotmánybíróságon – azt a kérdést járta körül, hogy hogyan is jelenik meg a termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben. Hivatkozva a termőföldtörvény előzetes normakontrollja során hozott 35/1994 (VI. 24.) AB-határozatra, megjegyzi, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzőkkel bír: a föld véges jószág, nélkülözhetetlen, különösen kockázatérzékeny és alacsony nyereséghezámú, ezek fényében pedig indokolt a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítése.

Alaptörvényünk – az eddigi Alkotmánnyal szemben – nevesíti a termőföldet a természeti erőforrások között, ennek védelmét, fenntartását és meg-

őrzését pedig az állam és mindenki kötelezettségévé teszi. Noha a termőföld fogalma nincs nevesítve az Alkotmányban, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény meghatározza azt, valamint több más jogszabályban is definiálásra kerül. A szerző álláspontja szerint a termőföld alaptörvényi védelmétől független, hogy alacsonyabb szintű jogszabályok hogyan határozzák meg a termőföld fogalmát, ugyanis az alkotmányjog autonóm módon, a többi jogágtól függetlenül határozza meg a fogalmakat.

Az írás a már fentebb idézett AB-határozatot elemzi behatóbban. E határozat kimondja, hogy az Ftv. korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállnak. Nagyszerűen rávilágít arra a határozat alapján, hogy a birtokmaximum törvény általi meghatározása – mely indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, a földbirtok túlzott koncentrációjának megakadályozása – semmiképpen sem alkotmányellenes, nem érinti a tulajdonhoz való alapjogot sem, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre, vagyis a tulajdon megszerzéséhez való jog nem alapjog. Nincsenek korlátozva továbbá a birtokmaximálás következtében a vállalkozáshoz való jog és a vevők alapjogai sem, egyben diszkriminációról sem beszélhetünk. Az alapjogi vetület mellett az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem alkotmányellenes az Ftv. azon megoldása sem, hogy a külföldiek – csekély kivételtől eltekintve – ki vannak zárva a termőföldre és védett természeti területre vonatkozó tulajdonszerzésből. Fontos aláhúzni ugyanakkor, hogy az AB szerint

a birtokmaximálásra vonatkozó rendelkezés átmeneti jellegű kell hogy legyen, mely csak addig nem alkotmányellenes, amíg annak ésszerű indokai fennállnak, ennek hiányában azonban a korlátozó rendelkezések megtámadhatóak.

A szerző ezután két elvi kérdést fogalmaz meg: egyrészt hogy fennállnak-e még a korlátozást alátámasztó okok, másrészt fennáll-e még az Alkotmánybíróság 1994-es határozatának hatálya? Ez utóbbinál emlékeztet, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alaptörvény meghozatala előtt keletkezett alkotmánybíróági határozatokat azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. E szabály megadja arra a lehetőséget, hogy a felvetett alkotmányjogi problémákat újraértékeljék. Ugyanakkor, ha szükségesnek látja az AB, úgy felhasználhatja korábbi határozatait, az eddigi alkotmányjogi fejlődés, szabályszerűség, kidolgozott érvek, jogelvek és összefüggések nem vesznek kárba.

Az első kérdést megválaszolva, Téglási András véleménye szerint a megfelelő földpiaci árak kialakulása még nem jelenti az átmeneti védelem megszűnését, ugyanis a termőföld védelmének ügye nemzeti ügy, közérdek, mely az Alaptörvényből is kiolvasható, és összefüggésbe hozható több ott tárgyalt alkotmányos joggal is. Ezek után a kötelmi jog egyik intézményét, az elővásárlási jogot járja körbe az Alkotmánybíróság gyakorlata tekintetében. Az elővásárlási jogot a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog egyik lehetséges korlátjaként definiálja, mely „hatalmasságot biztosít a jogosultnak”. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az elővásárlási jog nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát, mert ő

dönti el, milyen tartalommal és feltétellel kívánja azt gyakorolni. Központi kérdés-ként kezeli a továbbiakban az elővásárlási jog során felmerülő rangsort is, a tulajdonostársat megillető jog és a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kapcsolatrendszerének problematikáját.

Dolgozatában a szerző többször rámutat, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Kérdés, hogy mit is takar a földtulajdon különös szociális kötöttsége, és mi tekinthető egyáltalán a tulajdonosi jogok alkotmányos korlátozását megalapozó közérdeknek, kiknek az érdekeit is értjük „közérdek” alatt. A közérdek mint olyan nehezen meghatározható fogalom, Tégási szerint inkább bírói (alkotmánybírói) felelősség a fogalom meghatározása, egyúttal rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság több ízben is hivatkozott a közérdekre a földtulajdonhoz szorosabban kapcsolódó határozatainak indokolásai-ban. Nemzetközi kitekintést is tesz, megállapítva, hogy a tulajdon, különösen a földtulajdon szociális kötöttsége az Európai Bíróság alapjogvédelemmel kapcsolatos határozataiban is megjelent – ezen állítását számos példával is alátámasztja. Megállapítja, hogy az Európai Bíróság nem kezeli szigorúan a tulajdonhoz való jog védelmét, ugyanis ha tud, a közösség érdekeire hivatkozik ítéleteiben, figyelmen kívül hagyva a szükségesség-arányosság követelményét.

Dr. Kapronczai István, az Agrárgazdasági Kutató Intézet főigazgatója cikkében az új földszabályozás agrárpolitikára kifejtett hatását vizsgálja. Az agrárpolitika kulcskérdéseként a birtokpolitikát említi, melynek meghatározása nélkül egyetlen stratégiai döntés sem hozható. Habár

fontos, hogy ebben a kérdésben minden pró és kontra érv elhangozzon, az Országgyűlés által elfogadott, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (továbbiakban: földforgalmi törvény) csak keretet és irányokat vázol fel. Hiányoznak azok a „szatellit”-jogszabályok (üzemtörvény, integrációs törvény stb.), melyek a földforgalmi törvény tényleges működési kereteit megszabják.

A szerző szerint a föld egyben szakmai, vagyoni és politikai kérdés is. A birtokpolitika meghatározó részeit a politikának kell eldöntenie a szakértők bizonyított megállapításaira alapozva, így a döntés mielőbb kialakul, és a racionalitás irányába mozdul. A föld nemcsak termelőeszköz, hanem vagyontárgy is, hisz a föld ára emelkedik, és csak a bérleti díja is 5–8%-os reálhozamot hozhat. Ugyanakkor 2014-ben lejár a külföldiek és a társas gazdaságok földtulajdonszerzésével kapcsolatos derogáció, így az ezzel járó kihívások kezelésére alkalmas jogszabályokat kellett hozniuk a jogalkotóknak.

A versenyképesség nem elengedhetetlen szüksége a gazdaságoknak ahhoz, hogy fontos szerepet töltsenek be a hazai élelmiszer-gazdasági struktúrában, akkor is van jövőjük, ha csak életképesek, azaz biztosítják a tulajdonosaiknak megélhetésüket. Azonban az életképesség is feltételezi a megújulást, innovációt. A mezőgazdaság ugyan nem húzóágazat hazánkban, de komoly mértékben hozzájárulhat a gazdaság sikeréhez, mint sikerágazat. Emellett könnyen belátható, hogy az agrárgazdaság stratégiai ágazat, hiszen egy nemzet élelmezése nemcsak gazdasági, hanem nemzetbiztonsági kérdés is.

A dolgozat kifejti, hogy a jelenlegi társadalmi és politikai feltételek mellett

nehéz lett volna a jelenleginél lényegesen jobb földforgalmi törvényt megalkotni. A pozitív hozadékok mellett, melyek főként társadalmiak – mint például a földforgalom spekulatív elemeinek korlátozása, a helyi vállalkozások gyarapítása és a közepes méretű agrárüzemek terjedése –, megjelennek negatív hatások is: csökkenhet az állatállomány, mérséklődhet a foglalkoztatás, vagyonesztés keletkezhet, és visszaeshet az ágazat gazdasági teljesítménye. Ezek a negatív externáliák láthatóan gazdasági jellegűek.

Megállapítása szerint a mezőgazdaság pénzügyi helyzete kedvező, amit a NAV, a Magyar Nemzeti Bank és a Vidékfejlesztési Minisztérium adatai is alátámasztanak. A primer szektor, a válság ellenére, 2008 után is stabil adós maradt, sőt 2009 harmadik negyedévét követően csökkenés ment végbe a csődráta, illetve az értékvesztéssel való fedezettség tekintében is.

Kapronczai István a mezőgazdaság kedvező gazdasági kondícióját három – adatokkal is igazolt – tényezővel bizonyítja. Egyrészt az utóbbi évek alapján várható a mezőgazdasági termékek árának emelkedése. Másrészt az Európai Unió közös agrárpolitikájának köszönhetően a nemzeti források mellett uniós forrású támogatásokra is kell számítani. Harmadik tényezőként pedig a lassan több mint 20 éve stabil üzemszerkezetet említi.

A szerző a földforgalmi törvény negatív gazdasági hatásait számszerűen is tételezi, de felhívja a figyelmet arra, hogy ezek csak elméleti lehetőségek, mivel a tényleges következmények feltehetően ezeknél jóval enyhébbek lesznek. Ennek okaként megjegyzi, hogy az említett tör-

vény nem visszaható hatályú, így a földhaszonbérleti szerződések lejártának időpontja elhúzódik. Emellett a törvényt annak kiegészítő „szatellit”-jogszabályai mérsékelhetik, illetve feloldhatják a földforgalmi törvény fenyegetéseinek nagy részét. Nem utolsósorban pedig a birtokpolitikai célokra felszabaduló új területeken létrejövő gazdaságok kompenzálhatják az átalakulással kieső termelési potenciál egy részét.

Rámutat, hogy a földbirtok-politika komplex megközelítése azért is elengedhetetlen, mert a rendezett viszonyok növelik a földárat, ezáltal bővül a földkínálat, így összességében élénkül a piac. Ez a leghatékonyabb eszköz a termőfölddel kapcsolatos spekulációk visszaszorítására.

A recenzió szerzői a terjedelmi korlátok miatt csak néhány szerző dolgozatát tudták az olvasó elé tárni, viszont fontos, hogy a tanulmánykötet többi szerzője is említésre kerüljön. Így meg kell említeni dr. Kurucz Mihályt, aki az agrárüzemi szabályozás tárgykörét járta körül; dr. Szilágyi János Edét, aki a földforgalmi törvény elfogadásának indokait, körülményeit és főbb intézményeit mutatta be; dr. Olajos Istvánt, aki a termőföldek használatát az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján tárta az olvasók elé; dr. Bíró Szabolcsot, aki a magyar földpiac és az új földforgalmi szabályozás várható hatásaira figyelemztet, végül, de nem utolsósorban dr. Mikó Zoltánt, aki a birtokpolitika megvalósítását segítő nemzeti jogi eszközöket vette számba.

(Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Szerk. Dr. Korom Ágoston, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 170 oldal.)

Gyurkovics Sarolta

Megtorlások a Szovjetunióban

Recenzió Gereben Ágnes könyvéről

Tortures in the Soviet Union

Reviews about the Book by Ágnes Gereben

ÖSSZEFOGLALÁS

A *Megtorlások a Szovjetunióban* című könyv az orosz levéltárak korábban titkos iratai, orosz és angol nyelvű feldolgozások felhasználásával elemzi a szovjet koncentrációs táborok létrehozásának mechanizmusát, az etnikai alapon megszervezett leszámolások történetét, az orosz ortodox egyház elleni retorziók hátterét, és közli a szerző több magyar és orosz túlélővel folytatott mélyinterjúját.

SUMMARY

Relying on the confidential documents of Russian archives and on Russian and English treatments, the book analyses the mechanism of setting up concentration camps, the history of ethnic purges and the background to reprisals against the Russian Orthodox Church. Finally, deep interviews made with several Hungarian and Russian survivors are also published.

Meglepő ennek a könyvnek a műfaji sokszínűsége: a több száz, Magyarországon ismeretlen, eredeti dokumentum mellett szerzői elemzéseket és azoktól egészen eltérő hangvételű interjúkat tartalmaz a túlélőkkel, de megtalálható benne a felélevenített világ értelmezéséhez nélkülözhetetlen értelmező szótár és közel félszáz döbbenetes korabeli fénykép – az egyenlőség, testvériség nevében megvalósított, kegyetlen diktatúra többnyire tragikus és abszurd mindennapjairól. Nem tudom, mennyire tudatos szerzői választás eredménye a műfaji sokféleség. Tény azonban, hogy ez teszi lehetővé a vaskos kötetet, megélhetővé a benne rejlő borzalmakat.

Nem a magyar olvasó hibája, hogy mindmáig keveset tud a szovjet koncentrációs, megsemmisítő-, rokkant- és gyermeklágerekről, a náci német megszállókkal való kollaborálás vádjával – pontosabban

GYURKOVICS SAROLTA történész, Károli Gáspár Református Egyetem (saca.gyurkovics@gmail.com).

annak ürügyével – a kollektív felelősségre vonás jegyében deportált szovjetunióbeli népekről, az orosz ortodox egyház szadista felszámolásáról. Igaz, évtizedek óta olvasható Alekszandr Szolzsenyicin hatalmas Gulageposza, amelyről a rendszerváltás előtt bizalmas körben sokszor elhangzott, hogy ha ezt a művet néhány tízezer példányban repülőgépről a szovjet városokra és falvakra szórták volna, hamarabb megbukik a tévesen baloldalinak és szocialistának nevezett rendszer. Az is igaz, hogy – éppen Gereben Ágnes gyűjtése, szerkesztése és fordítása révén – két évtizede megismerhettük egy nagy író, a 17 hosszú éven át a Gulagon raboskodó Varlaam Salamov csodálatos műveit, a rövid, áttetszően légies, már-már lírai kolimai történeteket.

Talán most, a 21. század elején érkezett el az ideje egy olyan összegzésnek, amelyet a *Megtorlások a Szovjetunióban* című könyv nyújt, az orosz levéltárak korábban titkos iratai, orosz és angol nyelvű feldolgozások felhasználásával. (Jut eszembe, a „Megtorlások” műfaji sokszínűségéről szólva megfeledkeztem a felhasznált orosz, angol, magyar nyelvű irodalom beszédes jegyzékről és a részletes életrajzok kíséretében közölt, informatív névmutatóról, amelyeket önmagukban is érdemes elolvasni.)

A lágervilág kialakulásáról szóló első fejezet végigkíséri a megtorló infrastruktúra létrehozását és egész történetét. Már itt szembesülünk azzal, milyen velejéig hazug volt az a több mint fél évszázadon élt, sokak zsigereibe ivódott legenda, amely szerint az 1917 októberében eredendően jó célok érdekében, a szenvedő milliók emberhez méltó életéért, a világháborúban kivérzett orosz társadalom megújulásáért megteremtett új rendszert csupán Sztálin aberrált személyisége vitte tévútra, vagyis egyetlen ember bűne volt. Gereben Ágnes

idézi a szovjet diktátorral a tegnapi és a mai magyar baloldal által szembeállított „jó Lenin” néhány 1917–1918 folyamán tett írott és szóbeli kijelentését. A bolsevik vezér az új uralom ellen más orosz városokhoz hasonlóan fellázadt Penza kommisszárjainak küldött táviratában például „tömeges terror alkalmazására” szólított fel a kulákok, a papok és a fehérgárdisták ellen, hozzátéve, hogy „a megbízhatatlanokat zárják a városon kívül létrehozott koncentrációs táborba”. Az egyes társadalmi rétegek, foglalkozások, sőt etnikumok képviselőinek pusztá hovatartozása – és nem valamiféle bűne – miatti megtorlást a bolsevik forradalom vezére már 1917/1918 fordulóján is követelte. Egy 1918. januári feljegyzésében helyeselte például, hogy letartóztatták egy vonat első és másodosztályú kocsjában ülő utasokat. Javasolta, hogy rögtön „ítéljék őket bányában végzendő félesztendei kényszermunkára”. A vérszomjas gyűlöletől szinte esztét veszített Lenin röviddel ez után így írt a szovjet politikai rendőrség vezetésének: „...a reakciós papság minél több képviselőjét sikerül agyonlőni, annál jobb. Most kell ennek a publikumnak olyan leckét adni, hogy azután néhány évtizedig még csak gondolni se merjenek semmiféle ellenállásra”.

Gereben drámai, mégis türelmes elemzése dokumentumok során haladva kimutatja, hogy a legitimitás nélkül uralomra jutott bolsevikok csoportja az első pillanattól, 1917 októberétől a megtorlások egyre szövevényesebb, egyre szélesebb társadalmi rétegeket érintő módszereivel biztosította ingatag hatalmát. A már 1917 decemberében létrehozott első munkatáboroktól egészen a Hruscsov-, sőt a Brezsnyev-korszak végéig: a reformer politikusként ünnevelt Mihail Gorbacsov uralma alatt halt meg a Gulagon az utolsó

politikai fogoly. (Ami nyilván kiegészíthető a 2013 végén, tíz év fogság után szabadult Mihail Hodorkovszkij sorsával, hiszen az egykori olajmágnást annak idején egyértelműen egy politikai leszámolás részeként iktatták ki az orosz közéletből.)

Érdekes módon a tetszés szerint bárki ellen alkalmazható megtorlásoknak a „jogi” háttérét is biztosította az államszocialista rendszer. Mégpedig *A vörös terrortól* címen 1918. szeptember 5-én kiadott dekretummal, amely felhatalmazta a politikai rendőrséget és a többi szovjet erőszakszervezetet, hogy leszámoljanak mindenkivel, aki az útjukban áll. A könyv első fejezetében kronológiai rendben végigkövetett eszközrendszernek csupán az egyik eleme volt a Gulag, amelynek létrejöttét és változásait felidézve a szerző számos – egykor titkos – szovjet belügyminisztériumi adattal cáfolja a nyugati baloldal cinikus képviselői által máig sulykolt állítást, miszerint a szovjet munkatáboroknak számottevő gazdasági haszna volt. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a rabszolgamunkának soha nem volt és nem is lehetett haszna, másrészt a szovjet belügyminisztérium számára, belső használatra készült korabeli statisztikák lehangoló cáfolatát jelentik ennek a felfogásnak.

A könyv második fejezete, a szerző egy korábbi művének kibővített változata, *Az egyház sorsa az ateista államban* címet viseli. A magyar olvasó számára talán legérdekesebb szempontjai közül az első az egyházi vagyon és általában az ortodox (pravoszláv) egyház elleni irtóháború, amelyet a bolsevikok az orosz parasztsággal történő tömeges leszámolás, a később nálunk is megismert „padláslesöprések” nyomán kitért szörnyű éhínség ürügyén, azt cinikusan felhasználva hajtottak végre. Az 1918 januárjában rendeletileg előírt, de csak a

hatalmon lévők uralmának megszilárdulása után, 1921–1922 folyamán végrehajtott akcióorozat egyik célja a hatalmas birodalomban évszázadok során kiépült infrastruktúrával, tekintélyes vagyonnal rendelkező egyház megtörése, másik célja a templomok arany- és ezüstkincseinek eltulajdonítása volt. Gereben a dokumentumok mellett megrázó korabeli fényképet is közöl a vandál pusztításról, amelyet a kivégzésétől rettegő Szergej Eisenstein az 1930-as évek végén apologetikus filmben próbált megjeleníteni. Kísérlete azonban zsákutcába jutott.



Az ortodox egyház 1917 utáni sorsáról szóló fejezetnek a magyar olvasó számára másik váratlan vonulatát a szovjet politikai rendőrségnek az ország legtávolabbi településeiről érkező szupertitkos jelentései adják. Az ortodox papok letartóztá-

tása, a templomok kifosztása miatt kitört, bátran össznépinek nevezhető ellenállásról tudósító dokumentumok alapvetően megváltoztathatják ismereteinket és ezzel véleményünket is a „hosszútűrő” szláv emberekről. Megrendítő sorsok, a hívek által a testükkel végsőkéig védett templomok, a hatóságok szadista leszámolója – mindmind hiteles tanúbizonyság arról, hogy miközben a szovjet társadalmon eluralkodott a rendszer összetartó cementjéül szolgáló rettegés, az emberek, amíg tehették, megpróbálták ellenállni a félelmetes gépezetnek. A fejezet harmadik izgalmas vonulata a háború utáni magyar „békepap-ság” megteremtését idéző – nyilvánvalóan annak előképéül szolgáló – szovjet „megújulási mozgalom” története. Azoknak a gyáva, esetenként becsvágyó vagy éppen gátlást nem ismerő papoknak a pályaképe, akik nem tudtak vagy nem akartak ellenállni a Kreml által kinevezett „egyházi komisszárók” rendelkezéseinek. Aki nem alkudott meg, az az 1920-as években a legtekintélyesebb főpapok ellen megrendezett, számos esetben kivégzéssel végződött kirakatper áldozata lett. Kár, hogy Gereben nem ír részletesen Sztálin és az ortodox egyház 1943-ban létrejött váratlan közeledéséről – bár a náci német alakulatok által megszállt szovjet területeken tapasztalt eufórikus vallási újjászületés, a szovjet korszak első negyedszázadának kötelező ateizmusa után gyorstalpalókon kiképzett pópák tömeges falusi keresztelőről a könyvben közölt dokumentumok sejtetik, hogy a Kreml elébe ment a kötelező ateizmus ellen a majdan visszafoglalt területeken várható lázadásoknak.

A könyv következő fejezete a pusztán származásuk, születésük okán büntetett szovjet állampolgárok elleni eljárások szintén alaposan dokumentált krónikája.

Liberális és szélsőbaloldali körök Magyarországon mindmáig hangoztatják, hogy a szovjet rendszer a náci Németországtól eltérően nem zárt lágerbe, nem gyilkolt meg embereket csupán az etnikai hovatartozásuk miatt, „csak az ideológiai ellenfelekkel szálltak szembe”. A most megjelent könyv talán még őket is meggyőzi arról, hogy nem ideológiai ellenfél volt a csecsen anyja hasából kivágott magzat, akit a dupla kenyérfejadaggal ellátott, vodkával leitatott oroszokból álló belügyi alakulatok anyjával együtt egy mély hegyi szakadékba dobtak. Ahogy nem lehetett ideológiai ellenfél az a volganémet szovjet kislány sem, aki az 1960-as években könyörgő levélben kérte a hatóságokat, hogy engedjék el a még szülei számára kijelölt szibériai kényszerlakhelyéről, mert szeretne továbbtanulni.

A náci német genocídium borzalma nem válik kevésbé megbocsáthatatlan történelmi bűnné, ha elismerjük a tagadhatatlant: a 20. században évtizedeken át lezárt vagonokba gyűjtötték, több ezer kilométeres úton távoli tájakra deportálták 17 szovjetunióbeli nép fiait. A *Megtórlások a Szovjetunióban* döbbenetes korabeli dokumentumokat közöl e népiirtás részleteiről, egyebek mellett a politikai rendőrségnek a deportálást gyakran személyesen irányító akkori főnöke, Lavrentyij Berija Sztálin számára írt titkos napi beszámolóí alapján. De helyet kapott a könyvben az áldozatok beszámolója, a krími tatárok évtizedeken át folytatott küzdelme azért, hogy deportálásuk kazahsztáni színhelyeiről visszatérjenek őseik földjére, ahol házaikban már betelepített oroszok és ukránok laktak – az apró épületek bővítéséhez felhasználva a tatár temető sírköveit is.

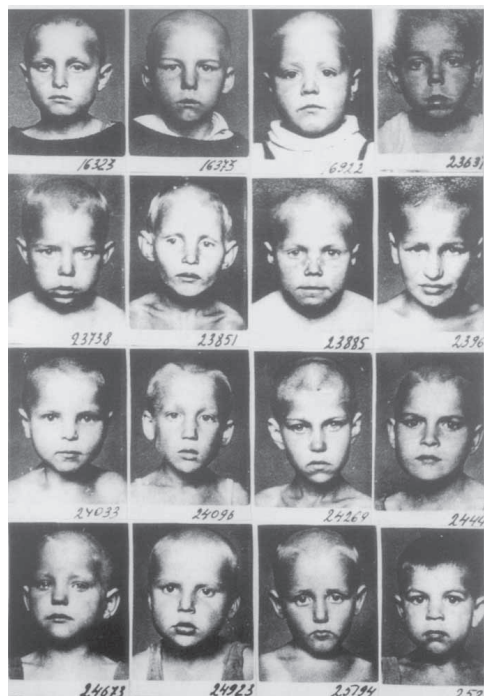
Idézzünk csupán egyet a deportálásokat elrendelő legfelső utasítások, dekrétumok közül a könyv lapjairól. Két

hónappal a Szovjetunió elleni német támadás után, 1941 augusztusában a hatalom így indokolta a 18. század vége óta az országban élő németek leszármazottai elleni retorziót: „Katonai szervektől pontos értesüléseket kaptunk, hogy a Volga mentén élő német lakosság körében ezer meg ezer diverzáns és kém van, akik csak a Németországból érkező jelre várnak, hogy robbantásokat hajtsanak végre a volgai német vidékeken. Ám egyetlen Volga menti német sem közölte a szovjet szervekkel, hogy milyen sok a diverzáns és a kém a Volga menti területen. Következésképpen a volgai német körzetek lakossága eltitkolja, hogy soraiban ott rejtőznek a szovjethatalom és a szovjet nép ellenségei.” Ezzel a képtelen indokkal a Szovjetunió egész területéről Szibériába és Közép-Ázsiába deportálták a német lakosságot.

A kollektív bűnösség jegyében a megtorlások áldozatává vált szovjetunióbeli etnikumok közül ebben a könyvben talán a krími tatárok deportálás utáni sorsa a legérdekesebb, mivel történelmet, sőt bizonyos értelemben világtörténelmet formált: a szovjet rendszer elleni civil szervezkedés kiindulópontja és sokáig egyetlen láncszeme lett. Pedig az Aranyhorda fél ezer évvel ezelőtt a Krím félsziget déli régióiban letelepedett tagjainak kései leszármazottai békés földművelők, hitüket gyakorló muszlimok voltak. Jó időben szabad szemmel átláttak a tengeren a testvéri Törökországba. Éppen ez lett a végzetük. Gereben Ágnes elemzése szerint ugyanis a győztes háború után újabb expanziós célpontokat, a hatmillió szovjet hadsereget lekötő feladatokat kitűző Kreml a cárok évszázados vágyát remélte megvalósítani a 19. századi török–oros háború revánsának szánt hadjárattal. S noha a második

világháborúban győztes koalíció vezetőinek határozott fellépése ezt – Észak-Irán annektálásával együtt – megakadályozta, addigra már a szovjet hatóságok „eltakarították az útból” a krími tatárokat. Akik a deportáltak közül túléltek a pokoli körülmények között, hetekig tartó vonatutat, a napfényes, meleg táj után a zord szibériai és kazahsztáni klímát, soha nem adták fel a reményt, hogy egyszer visszatérhetnek őseik földjére. A könyv egyik revelációszámbe menő fejezete annak felidézése, hogyan szervezte meg ez a kis nép a maga – ma úgy mondanánk – lobbistáit, minden öt népes családból kijelölve egy férfit, akinek gyermekeit a közösség eltartotta, amíg az apa Moszkvában, a Vörös téren ülve, társaival együtt követelte a hazatérés jogát. A rendőrség által elhurcolt, börtönbe zárt emberek szabadulásuk után újrakezdtek a követelést, és a Sztálin halála utáni légkörben egyre több orosz demokrata csatlakozott hozzájuk. Így született meg a „szovjet” másként gondolkodók mozgalma, amelynek vezetőjével a szerző hosszú, drámai interjút közöl könyvében.

Mielőtt azonban a túlélőkkel folytatott beszélgetések fejezetéről szólnánk, meg kell említeni a hazatérő (pontosabban az angolszász szövetségesek embertelen döntése nyomán hazasuppolt) szovjet hadifoglyokról szóló dokumentumokat és azok elemzését, amelynek részét alkotják az önként vagy kényszerből a náci német alakulatokkal Nyugatra került volt szovjet állampolgárok sorsával foglalkozó passzusok is. Azokról nem beszélve, akik még 1917 előtt menekültek külföldre a bolsevik uralom elől, tehát még csak szovjet állampolgárságuk sem volt, a hatóságok mégis kiadták őket Moszkvának, hogy azután többnyire a Gulag valamelyik légerében kössenek ki.



Az államszocialista rendszer áldozatairól szólva Gereben Ágnes részletes információt közöl a gyerekekről. Kezdve a világháború vérvizatarában szülők nélkül maradt csavargókról, akik a könyv adataiból ítélve meglepően nagy számban áraszották el Oroszország útjait. A *Militarizált gyermekkor 1925–1934*, a *Kislányok „szocializálása”*, a *Kiskorúak kivégzése* fejezeteket a könyvben a Gulag gyermekek számára létesített lágereiről kiadott rendeletek és alkalmazásuk leírása követi, majd a kuláktalanítás (vagy kolhozosítás) gyermekáldozatairól és a Szovjetunióba emigrált, de egy idő után kivégzett nyugati kommunisták fiairól és lányairól szóló oldalak. Ebben a részben is megdől a rendszer kegyetlenségét zokszó nélkül, szenvedve eltűrő orosz népről széles körben elterjedt hit. Egy moszkvai pártfunkcionárius letartóztatását követően elhurcolt családtagjai

– felesége és három fia – sorsát követve a szerző idézi a börtönként működő gyermekotthonba zárt legnagyobb fiú, Vologya Moroz nemrég előkerült naplójából a kamasz kifakadását a hatalom urai ellen: „Telhetetlen vadállatok! Hát még mindig nem elég nektek a sok áldozat? Megsemmisíthettek, rabolhattok, gyilkolhattok, de tartásotok észben, hogy elérkezik a leszámolás órája [...] alantas nép a miénk? Nem. Alantas a gazemberek szűk köre, amely a hatalmat a kezében tartja.” A 16 éves fiú naplóját a gyermekotthon nevelői megtalálták, Vologya Morozt letartóztatták. Gereben idézi könyvében kihallgatási jegyzőkönyvét, amelyből kitűnően a gyerek bátran tartotta magát. Három év koncentrációs tábori kényszermunkára ítélték – egy évvel később, még a börtönben meghalt. Húsz évvel később, a család egyetlen életben maradt tagja, a középső fiú a legfelsőbb bíróság katonai kollégiumához fordult, hogy megtudja, mi történt a testvérével. Azt a választ kapta, hogy a korabeli törvények értelmében jogtalanul tartóztatták le, ezért – halála után 20 esztendővel – időközben rehabilitált szülei után „felmentették a vádak alól”.

Ezt a történetet azért idéztem fel, hogy látható legyen: a hivatalos dokumentumok, rendeletek, levelek, feljelentések és az írott műfajok széles tárházát a személyes tragédiák drámai felidézése szakítja meg a könyvben. Az *Élet a gulágon* című zárófejezet pedig már kifejezetten egy-egy ember sorsát idézi fel. A szovjet ellenállás már említett – a magyar ’56-ra való szovjetunióbeli reakcióról rengeteg érdekes információt közlő – vezéralakja és a rabság után külföldre menekült, ám a hatalommal való szembekerülés miatt folyamatos önvád gyötörte jellegzetes értelmiségi mellett a magát „szovjet playboy”-ként

definiáló leningrádi ügyvéd életét, akit a szerző New Yorkban keresett fel, ahol az egykori Gulag-fogoly egy amerikai rádió orosz adásának igazgatója volt. És jutott hely a 17 évesen elfogott, bénán a légerekben kínlódó Keményfi Bélával készített mélyinterjúnak éppúgy, mint a Gereben Ágnessel folytatott beszélgetés óta elhunyt Pintér Károlyné Rohr Magdolna vallomásának is.

Miközben az olvasó ezt a tragikus voltában is lebilincselő könyvet lapozza, időről időre érdemes megnéznie a légerekről és a foglyok státusáról az utolsó fejezetben közölt összefoglalót. Így megtudhatja, mi volt a „saraska”, ahol a szovjet atombomba előmunkálatait folytatták a könnyebb ellenőrizhetőség kedvéért egy helyre bezárt tudósok, mit jelentett a „feleségláger” és a gyermekkolónia fogalma, és miért volt szükség a háború után a kezüket-lábukat veszített egykori katonák számára létesített rokkantlágerekre. Itt olvashatunk a politikai foglyokat kategorizáló büntető

törvénykönyvi cikkely, a könyv interjúalanyai által csak „58-as”-ként emlegetett paragrafus mibenlétéről, de még a légereken Sztálin halála után végigsöprő sztrájkhullámról is. Gereben Ágnes fontos és érdekes könyvét a felhasznált – főleg orosz és angol nyelvű – szakirodalmi jegyzék, valamint életrajzi és egyéb adatokkal kiegészített névmutató zárja. Az illusztrációs anyag pedig az ortodox templomok kifosztásától, az első szovjet koncentrációs táborok mindennapjaitól a kivégzőkig, sőt a kivégzettekről haláluk előtt készült utolsó felvételekig terjed. Elgondolkodtató a Moszkva utcáin bevásárolni induló egykori lágerparancsnok 1988-ban, a Gorbacsov-korszak alatt készült fényképe is, amely annak a jele, hogy a bűnösök, a megtorlásra épülő rendszer haszonélvezői gyakran büntetlenek maradtak.

(Gereben Ágnes: Megtorlások a Szovjetunióban. Helikon, Budapest, 2013, 441 oldal + 44 oldal képanyag.)

Kossuth Borbála

Puccs vagy összeomlás?

Recenzió Simon János könyvéről

Coup d'état or Collapse?

Reviews about the Books by János Simon

ÖSSZEFOGLALÁS

Puccs vagy összeomlás? címmel jelent meg Simon János¹ szerkesztésében a Kádár-korszak magyar politikai elitjébe tartozó nyolc MSZMP politikai bizottsági tagot megszólaltató interjúkötet. Az interjúalanyok a 70-es, 80-as években vállaltak politikai szerepet a Magyarországot akkor irányító állampárt jelentős hatalommal bíró csúcsszervezetében. A könyv műfajánál fogva nem tudományos leírás, hanem szubjektív önvallomások füzére, de ilyen minőségében értékes kordokumentum. Az interjúalanyok élményeken, véleményeken, érzelmeken keresztül mutatják be a diktatórikus hatalom működését, az állampárt agóniáját, a demokratikus átmenetet megelőző korszakot a Szovjetunió befolyása alatt álló Magyarországon, ahogyan azt az ún. „belső kör” tagjai megélték.

SUMMARY

With the title of “Coup d'état or collapse?”, a special book containing the interviews of

eight former members of the MSZMP's Political Committee, prominent representatives of the Hungarian communist political elite, has been recently published, edited by János Simon¹. The interviewed subjects assumed important political positions in the 1970's and 1980's in the leading political power body of Hungary's single party system. The book, due to its genre, cannot be considered as a scientific description, but a collection of subjective self-confessions. The subjects present through their experiences, opinions, sentiments the functioning of the dictatorship, the agony of the single-party state, the period preceding the democratic transition, when Hungary was under the influence of the Soviet Union, in the way as the “members of the inner-circle” saw it.

„Puccs volt vagy összeomlás?” – teszi fel a kérdést könyve címében a szerző, Simon János. A választ pedig 8 interjú alanyai adják meg 1989-ben, akik a pártállam legfel-

DR. KOSSUTH BORBÁLA jogász, szociológus, a Kodolányi János Főiskola Nemzetközi Kapcsolatok szakának MA hallgatója (kossuth.borbala@gmail.com).

sőbb vezető testületének, az MSZMP Politikai Bizottságának tagjai voltak. A 25 évvel ezelőtt magnóra rögzített kazettákból készült könyv nemcsak izgalmas olvasmány, de a posztkommunista régióban a maga nemében egyedülálló tudományos, szakmai forrásmű is. A Budapesten 2013-ban alakult Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archivum (RETÖRKI) könyvsorozatának első kötete méltán számíthat nagy sikerre a korszak iránt érdeklődők körében.

Kádár János 1956 novembere és 1988 májusa között különböző politikai címeken „de facto” vezette az országot, és így névadójává is vált az 1956-os forradalomtól a rendszerváltásig terjedő időszaknak. A Kádár-korszak döntéshozatali mechanizmusában kiemelkedő szerep jutott az állampárt (MSZMP) Politikai Bizottságának (PB), amely a legfőbb döntéseket hozta, s így a szó szoros értelmében élet és halál ura volt. Alappal mondhatjuk azt, hogy Magyarországon 1989-ig a Politikai Bizottság volt az állampárt „törvényhozó testülete”, amely szerepét és befolyását tekintve háttérbe szorította az évente csupán mindössze két alkalommal (!) üléselő országgyűlést. „Ha egy PB-tag valahol fölállt, és azt mondta, hogy kétszer kettő négy és fél, akkor ezt párthatározatként kezelték” – fogalmazta meg a PB jelentőségét és hatalmát a kötet egyik interjúalánya.

1989-ben, a magyar demokratikus átmenet hajnalán Simon János mint fiatal kutató izgalmas vállalkozásba kezdett, amikor elhatározta, hogy – több társával együttesen végzett – rendszerváltást elemző tudományos kutatása keretében megkeresi a Kádár-korszak még élő PB-tagjait. A két tucat felkérő levél – és nyilván az akkor „divajtát élő” gorbacsovi „glasznoszty” és „peresztrojka” elvének – hatására többen vál-

lalták az őszinte megnyilatkozást. A nyolc interjúalany között találjuk Aczél Györgyöt, aki a kulturális és tudományos élet nagyhatalmú korifeusa volt, Korom Mihályt, aki az igazságügy első számú embere volt, vagy Havasi Ferencet, aki a gazdasági rendszer működéséért felelt. De izgalmas a Benke Valériával, Gáspár Sándorral, Méhes Lajossal és Sarlós Istvánnal készített interjú is, melyek önkritikus tartalma akár egyfajta gyónásnak is fölfogható. A könyv olyan olvasmányos, hogy például az olvasó kifejezetten sajnálja, hogy az Aczél-interjúnak – az interjút adó halála miatt – csak az első része készült el. Tanulságos képet kapunk a döntési mechanizmusok működéséről, a vezetők közötti feszültségekről és törésvonalakról. Sokatmondó a politikusok rendkívül körmönfont, hosszú körmondatokra épülő nyelvezete, amit a mai generáció bizony nehezen ért meg. A válaszadók gyakran hivatkoznak párthatározatokra, mint ha csak az lett volna a probléma, hogy amit leírtak, azt nem valósították meg. Csak kevesen vannak közülük, akik megértették, hogy miközben ők az ideológiai szférában küzdöttek, a bankárvilág szép csendben kidalolta alóluk az ország pénzét. Válság, eladósodás, aztán megint válság, aztán újabb eladósodás, közben a rendszer szép lassú, de megállíthatatlan eróziója. Ez a Kádár-korszak vége, miközben maguk a főszereplők sem hiszik el, hogy a korszaknak vége, s a hatalmuk végleg elolvadt.

A könyvet olvasva olyan érzetünk támadhat, mintha az interjút vállalkozó megragadná a kínálkozó alkalmat, és a történelemnek is üzennének, hiszen a beszélgetésre előzetes jegyzeteléssel, dokumentumokkal készültek, melyeknek magnóra mondásához ragaszkodtak is. Képet kaphatunk, hogy az egypártrendszer vezetésében ki és mennyire őrizhette meg

saját egyéniségét, ki kivel szimpatizált, megismerhetjük a döntési mechanizmusokat, és azt is, hogy például mit gondoltak a '68-ban induló magyar reformokról, a csehszlovákiai bevonulásról és a folyamatos moszkvai politikai nyomásról. Fontos tanulsága a kötetnek, hogy a legmagasabb szinten lévő politikusok sem tudtak az ország eladósodásáról, ami bizonyítja, hogy a banki szféra viszonylag hamar nagy önállósággal bírt. Az interjúalanyok beavatnak bennünket, hogy ki és miért tisztelte Kádár Jánost, a PB-tagok szóhasználatában az „Öreget”, mikor tartották volna időszerűnek „nyugdíjba vonulását”; de elmondják azt is, hogy a megszólalók – egy kivétellel – szenvedélyes vadászok voltak, vagy azt, hogy milyen harcokat generált az utcákon a hó eltakarításának sorrendje az állampárt vezetésén belül.

A könyv egyik erénye a szöveghűség megőrzése, a mondanivalóhoz ugyanis a szerkesztő nem nyúlt hozzá, a szövegben csak kismértékű stilisztikai kiigazítás történt, anélkül hogy az értelem sérült volna; mindemellett gondosan ügyelt arra is, hogy olyan, ma már ellenőrizhetetlen rágalmak (pl. alkoholizmus, pletyka), amelyek sérthetik mások emberi méltóságához fűződő jogát, kipontozásra kerüljenek. A kötet másik erénye a műfajából adódó olvashatósság. Nem száraz, adatokkal tűzdelt elemzést olvashatunk csaknem 300 oldalon keresztül, hanem olvashányos, néhol anekdoták, néhol az interjúalany interpretálásában előadott, rövid, többszereplős párbeszéd felidézésével szinte észrevétlenül jutunk információhoz. A *Puccs vagy összeomlás?* című könyv tehát nem a Kádár-korszak története, hanem nyolc, egymástól teljesen különböző habitusú, különböző állampártbeli platformhoz tartozó ember visszaemlékezése, úgy, ahogy

ők látták a Kádár-korszakot, amelynek vezetésében a 70-es, 80-as években szerepet vállaltak. Épp ez adja a kötet unikális jellegét is, hiszen mind Magyarországon, mind a volt posztkommunista országokban egyedülálló módon szólaltat meg – így, 25 év távlatából – nyolc magyar emblematiszta kommunista állampárti politikust egy kötetben. Itt kell megemlíteni, hogy a válaszadók között van Benke Valéria is, aki a PB fennállásának három női tagja közül az első és egyben leghosszabb ideig vezető pozícióban lévő politikus volt.

Az interjú készítése óta eltelt 25 év részben már alkalmas arra, hogy történeti távlatba helyezze a megszólalók szavait, hogy objektíven tudjuk elemezni azt, milyen gondolatok jellemezték a Kádár-korszak politikai elijét. Akik a Kádár-korszakot kortársként éltek meg, azoknak a kötet lehetőséget kínál, hogy a tekintélyuralmi rendszerben szerzett tapasztalataikat és élményeiket összevethetik a leírtakkal, azoknak pedig, akik koruknál fogva ezt nem tehetik meg, a könyv kiváló politikai kordokumentum.

Végül idézzünk a szerkesztő előszavából: „Szolgáljon az interjúkötet szakmai forrásként a társadalomkutatóknak, történészeknek, szociológusoknak, politológusoknak, közgazdászoknak, és legyen tanulságos mindenkinek, aki érdeklődik a letűnt Kádár-korszak iránt!”

(Puccs vagy összeomlás? Nyolc interjú a Kádár-korszakról az MSZMP Politikai Bizottságának tagjaival. Szerk. Simon János, Antológia Kiadó, Lakitelek, 2014, 302 oldal.)

JEGYZET

- ¹ Prof. dr. habil. Simon János, szociológus, politológus, történész, egyetemi tanár.

Járosi Márton

Környezet- és klímavédelem a természettudományok mérlegén

Environment Protection and Climate Action on the Balance of Natural Sciences

ÖSSZEFOGLALÁS

A modern társadalom működésének fontos feltétele az energia. A környezetvédelemben azonban ma már az energetika az első számú közellenség, amely felelős a klímaváltozásért. Héjjas István *Az élet megóvása és a környezetvédelem. Tények és hiedelmek* című könyve számos tudományosan vitatható véleményt kérdőjelez meg, és rámutat – többek között – arra, hogy a ciklikusan ismétlődő éghajlatváltozások oka túlnyomórészt természetes eredetű, azt az emberi tevékenység alig képes befolyásolni. Az viszont kétségtelen, hogy az emberiség katasztrófa felé halad, amely pusztulással fenyeget. Az igazi kockázat azonban nem a szén-dioxid-kibocsátás, nem az atomenergia és nem a vízerőmű. Az igazi kockázat a globalizálódó emberiség morális hanyatlása, az, hogy az emberek a boldogságot kizárólag a termelés, a fogyasztás és a GDP korlátlan növekedésével azonosítják.

SUMMARY

Energy is one of a preconditions essential to the operation of modern societies. However, nowadays power engineering is seen as public enemy No. 1, responsible for climate change. A book by István Héjjas (entitled “Safeguarding Life and Environment Protection. Facts and beliefs”) questions numerous scientifically disputable opinions and points out, among others, the fact that the reasons for cyclically repeated climate changes is for the most part natural, and human action can hardly influence it. Nevertheless, mankind is undoubtedly sliding towards disaster and will soon be threatened with destruction. The real risk we run is not carbon emission, nuclear energy or hydroelectric power stations. The real menace is the moral decline on the way to complete globalization, the phenomenon that happiness is exclusively identified with

DR. JÁROSI MÁRTON, az Energiapolitika 2000 Társulat elnöke
(drjarosi@enpol2000.hu).

production, consumption and unlimited GDP increase.

A FENNTARTHATÓSÁGRÓL

A modern társadalom működésének fontos feltétele az energia, amely a termelésnek, a gazdaságnak és a szolgáltatásnak is nélkülözhetetlen alapja. E nélkül a mai világban már nem is lehetne élni. Valamennyi energiaellátási mód olyan átalakítási folyamat, amelyik visszafordíthatatlan változásokat hoz létre, és terheli a természeti környezetet. Így azután – bizonyos értelemben – az ember elhasználja a világot, amit kapott.

Bár a környezet- és klímavédelemben az energetika az első számú közellenség, Héjjas István könyve nem csak az üvegházzal és a szén-dioxiddal foglalkozik. Számos tudományosan vitatható, az életfeltételeinket befolyásoló véleményt kérdőjelez meg, amelyekről csak zártkörű szakmai rendezvényeken szokás beszélni, mivel a szakterületen érintett tudósok nem kívánnak nyilvánosan ütközni a „mainstream” irányzatokkal. De még ha akarnának is, nem kapnak lehetőséget arra, hogy a tudományosan korrekt véleményüket nyilvánosan kifejtthessék.

Az egész világ alá van vetve a mulandóság törvényeinek. Akár filozófiai, akár hitbeli megfontolásból, úgy kell élnünk, hogy az egész világért is felelősek vagyunk. Ugyanakkor nem szabadna a világmindenség kérdéseit napi, aktuálpolitikai dolgokkal elegyítve a globalitás szolgálatába állítani, amint ez történik, hiszen nem lehet sem az egyéneken, sem a nemzeti közösségeken számon kérni a világproblémák megoldását. A tisztességes hozzáállás az, ha az egyének és a nemzetek az erőforrásaikkal arányosan segítik a jó irányú válto-

zásokat. És ennek érvényesülnie kellene a népek és nemzetek együttműködésében, így az Európai Unióban is.

A globalitásnak érdeke, jelszava: a növekedés, a fogyasztás. A „modern társadalom” erre épül. Az igények kielégítésének mértékét ma már a fejlettség, az életminőség mutatószámának szokás tekinteni. Azonban nemcsak azokat az igényeket elégítik ki, melyekre az embereknek ténylegesen szükségük van. Az igényeket az eladók termelik tömegesen: megmondják az embereknek, mire van szükségük. S miközben az igények kielégítéséről beszélünk, az ellátási egyenlőtlenségek egy országon belül, de világméretekben is az egekbe kiáltanak. Ma már az egész világ globális gazdasága a növekedésre épül. Önkorlátozás nélkül azonban nem menthető meg az emberiség. A fenntarthatóság nem szakmapolitikai, gazdasági, hanem filozófiai/teológiai, mondhatnánk: létkérdés. Hajlandók vagyunk-e az önkorlátozásra? Van-e esélye egy más értékrendű világ felépítésének?

KÖRNYEZETVÉDŐ MOZGALMAK

A környezet fokozódó károsodása, valamint a népesség rohamos növekedése hívta életre a 20. század utolsó évtizedeiben a modern környezetvédő mozgalmakat. Ezek szerveződésében fontos szerepet játszott a nemzetközi tekintélyű tudósok által 1968-ban megalakított Római Klub (Club of Rome), amely szerint a Föld erőforrásai kimerülőben vannak, ezért a magas életszínvonal hosszabb távon nem tartható fenn. A Római Klub 1972-ben lépett először a nemzetközi figyelem középpontjába, amikor közzétették első tanulmányukat *A növekedés korlátai* (The Limits to Growth) címmel.

Azóta a Klub több mint 30 tanulmányt publikált. Különösen figyelemreméltó Gábor Dénes 1976-ban publikált tanulmánya,¹ amely szerint, mivel a tudósok és mérnökök hozták létre azt a fajta világot, amely különbözik minden korábitól, az ő felelősségük az is, hogy a sorsával törődjenek. Más szóval: a problémák megoldását szakemberekre kell bízni, és nem természettudományosan képzetlen lelkes aktivistákra.

A zöldmozgalmak történetében fontos szerepet játszik a Greenpeace-mozgalom, amelyet kanadai békemozgalmisták alapítottak Vancouverben 1971-ben az atomkísérletek beszüntetését követelve. Bár a mozgalom kezdetben kiváltotta számos gazdasági és politikai érdekcsoport ellenkezését, ezek azonban később felismerték a mozgalomban rejlő kiaknázható lobbilehetőségeket. Ma már a mozgalom hatalmas nemzetközi hálózat, amely 41 országban van jelen, működésében a világon csaknem félmillió önkéntes vesz részt, és a politikai befolyása is jelentős.

Fontos szerepet játszott a zöldgondolat terjedésében a James Lovelock által az 1970-es években tudományos alapossággal kidolgozott Gaia-elmélet is, amely szerint a bioszférában működő önszabályozási folyamatokat az emberi tevékenység tönkretelheti.² Lovelock későbbi nyilatkozatai szerint azonban a zöldmozgalmak nem váltották be a reményeket, azokat főleg olyan aktivisták irányítják, akiknek a természettudományos ismeretei hiányosak, és olyan követeléseket fogalmaznak meg, amelyekkel kifejezetten ártanak a környezetnek.³

A zöldmozgalmak kezdeményezéseihez számos civil szerveződés és politikai mozgalom csatlakozott. Támogatták a marxisták és maoisták azzal, hogy a ka-

pitalisták a profit érdekében nemcsak a proletárokat zsákmányolják ki, de a természetet is. Támogatták a zöldmozgalmaikat a pacifisták, akik az atomrobbantások ellen tiltakoztak. Támogatták a zöldgondolatot a liberális-humanista mozgalmak, mivel úgy érezték, hogy a környezet károsodása fenyegetheti az emberek szabadságát. Magukévá tették a zöldelképzeléseket a hippicsoportok, akik megcsömöröltek az ipari társadalom elgépiesedett tömeggyártási folyamataitól, a fogyasztói társadalom uniformizálódó életmódjától.

A zöldmozgalmak hatására számos nemzetközi politikai intézkedés született, főleg az Európai Unióban, ahol zöldpártok is alakultak.

Az EU politikusai egyre inkább elfogadták a zöldelgondolásokat, és az 1972-es párizsi csúcskonferencián közösségi szintre emelték a környezetvédelmi politikát. Az EU ezután egyre inkább vezető szerepet vállalt a globális környezetvédelemben, és a 2007 decemberében aláírt, majd 2009 decemberében hatályba lépett lisszaboni szerződéssel prioritássá vált az éghajlatváltozás elleni küzdelem is, amely a fenntartható európai gazdaság eszméjének egyik kulcselemévé vált.

A zöldmozgalmak hatásait a világ kormányai egyre komolyabban vették, ennek eredményeként számos nemzetközi egyezmény született. A fontosabbak: Stockholm 1972, Montreal 1987, Rio de Janeiro 1992, Kiotó 1997, Hága 2000, Rio de Janeiro 2002, Johannesburg 2012, Rio de Janeiro 2012.

A ZÖLDMOZGALMAK TÁRSADALMI HATÁSA

A növekedés határaitól való féltésről a szakmai felismerések felerősítették az emberiség lelkiismeretére apelláló környezetvédő

mozgalmakat, szakmai ideológiát szolgáltatnak számukra. Sajnálatos, hogy ezek a nemes törekvések egyre inkább a globális hatalmi manipuláció áldozataivá váltak. A környezetért őszintén, jóhiszeműen aggodó állampolgárok szimpátiáját, jelentős részben a civil zöldszervezetek közreműködésével és a média hathatós támogatásával, irreális, a közösség életszínvonalát kedvezőtlenül befolyásoló (energia)politika szolgálatába állították. A környezetvédelem, a zöldenergia a „média-energiapolitizálás” fő témájává vált. A zöldek politikaformáló tényezőkké váltak Európában és hazánkban is, a globalizmus ezt is igyekszik saját szolgálatába állítani.

Kant szerint: „A felvilágosodás az ember kilábalása maga okozta kiskorúságából. Merj a magad értelmére támaszkodni!” Ez tehát a felvilágosodás jelmondata. Innen tekintve a felvilágosodás a liberalizmus modern eszméinek, a mai globalizációs ideológiának alapját jelenti. Miközben azonban a természettudományokra alapozó ún. „technikai fejlődés” szinte beláthatatlan, a média segítségével manipulált, kiszolgáltatott tömegek egyre inkább a „modern tudatlanság”, a mesterségesen kialakított és fenntartott tudatlanság állapotában vannak. Az ismeretek bántó hiányából származó félelem a modern hatalomgyakorlás fontos kellékévé vált. Ez az egyik fő oka az energetika és környezetvédelem válságának is.

Bogár Lászlóval szólva, a válságból való kilábalás lépései: a helyzet őszinte elbeszélése, majd megbeszélése. Ezt követően van esély a helyes közös cselekvésre. Ehhez a bátorság mellett érvényes tudásra van szükség. E tudás megszerzésének segítségét tekinti társulatunk fő feladatának. Társulatunk célja szakmai és közéleti tevékenység a nemzeti elkötelezettségű, környezetba-

rát energiapolitika kidolgozásának segítésére, népszerűsítésére és védelmére, a közjó érdekében. Programunknak fontos tartalmi eleme a tudományos ismeretterjesztés, amely ma szinte teljesen hiányzik a hazai nyilvánosságból. Ezért örültünk Héjjas István kiváló kéziratának, és támogattuk könyvének megjelenését, amelyet a következőkben mutatok be. A nyomtatásban megjelent könyvet a szerzővel egyetértve, társulatunk honlapján (www.enpol2000.hu) is megjelentettük.

A TÁRSADALOM TUDATI ÁLLAPOTA

Mi indíthat egy nyugdíjas kutatómérnök-feltalálót arra, hogy közérthető ismeretterjesztő-felvilágosító könyvet írjon a környezetvédelem vitatott kérdéseiről, méghozzá úgy, hogy számos kérdésben szembemegy az általánosan elfogadott és reklámozott nézetekkel? Az ötlet évekké elszűnt, amikor a szerző éghajlatváltozás ellen tüntető és aláírásokat gyűjtő zöldaktivistákkal találkozott, és megkérdezte tőlük, mi az oka, hogy nyáron a nappalok hosszúak, télen meg rövidek. A lelkes ifjú aktivisták válasza az volt, hogy fogalmuk sincs. A következő kérdés az volt, hogy ha fogalmuk sincs arról, hogyan működik az éghajlat, miért gyűjtenek aláírásokat. A rövid és őszinte válasz így hangzott: Azért, mert megfizetik.

Ezután kezdett a szerző alaposabban foglalkozni a kérdéssel, és rábukkant egy zseniális magyar tudós, Bacsák György akadémikus elfelejtett vagy talán elhallgatott elméletére arról, hogy miért követik egymást nagyjából százezer év körüli ciklusokkal a jégkorszakok és a meleg korszakok.⁴ Bacsák professzor szerint ciklikusan változik a Föld keringési pályája a Nap körül, miközben változik a forgástengelyének dő-

lési szöge és iránya is, és ezek oka többek között a Jupiter és a Szaturnusz, valamint a Föld körül keringő Hold gravitációs hatásaiban keresendő. Az elméletet a földtörténeti kutatások több millió évre visszamenőleg alátámasztják. Márpedig ha az elmélet igaz, akkor ez azt jelenti, hogy 10-12 ezer évvel ezelőtt befejeződött egy jégkorszak, és azóta az éghajlat folyamatosan melegszik, és bármit is teszünk, melegedni is fog még legalább 40-50 ezer évig, ami csaknem tízszer olyan hosszú idő, mint amennyi eddig a kőkorszak óta eltelt. Persze azért az általános melegedési folyamaton belül jelentős ingadozások fedezhetők fel. Az 1300-as években például évtizedekig olyan meleg volt, hogy évenként háromszor vetettek és arattak, mert nem volt tél, az 1600–1700-as években pedig olyan mértékű volt a lehűlés, hogy ezt az időszakot kis jégkorszaknak is szokás nevezni.

No de ha a melegedést a szén-dioxid-kibocsátással hozzuk kapcsolatba, fel kell tenni a kérdést, van-e kapcsolat a levegő szén-dioxid-tartalma és a hőmérséklet között? A problémával egy másik kiváló tudósunk, Reményi Károly akadémikus foglalkozott.⁵ Kimutatta, hogy az elmúlt félmillió év alatt valóban együtt járt a magasabb hőmérséklet és a levegő magasabb szén-dioxid-tartalma, azonban a melegedés általában megelőzte és nem követte a szén-dioxid-tartalom emelkedését, így az is vitatható, hogy a kettő közül melyik az ok, és melyik a következmény.

A honfoglalás idején például csaknem 30 százalékkal magasabb volt a levegő szén-dioxid-tartalma, mint most, és ez nagyon jól tett a növényzetnek. Ha most is ennyi lenne, műtrágyák és magas hozamú génekezelt gabonák nélkül is elérhető lenne a magasabb terméshozam a hagyományos gabonafajtákkal is. Az is kimutat-

ható, hogy a magasabb szén-dioxid-koncentráció állatnak és embernek is hasznos lehet. Egyes barlangokban kialakított termálvizes gyógyfürdőkben például nemcsak a gyógyvíz pozitív hatása érvényesül, de a szén-dioxidban dúsabb meleg levegő is, amely elősegíti a sejtek regenerálódását és az agysejtek működését, fokozza a szellemi teljesítőképességet.⁶

A szén-dioxid káros hatását gyakran füstölgő kéményekkel szemléltetik. Csak hogy a szén-dioxid színtelen, szagtalan, tökéletesen átlátszó gáz, ugyanolyan láthatatlan, mint a tiszta levegő.⁷ Az égéskor keletkező füst látható része nagyrészt vízgőzből áll, amelyet por- és koromszemcsék, kénvegyületek és más ártalmas anyagok szennyeznek, ennek mérsékelése ezért mindenképpen kívánatos. Az is igaz, hogy a szén-dioxidot is tartalmazó füst jelentős részét a villamos erőművek bocsátják a levegőbe. Ezért, ha el is fogadjuk, hogy a szén-dioxid tényleg káros, akkor olyan erőműveket kell használni, amelyek képesek nagy mennyiségű energiát termelni minél kisebb helyen úgy, hogy közben nem bocsátanak ki szén-dioxidot. Két ilyen tulajdonságú erőműtípus létezik, az atomerőmű és a vízerőmű. A zöldmozgalmak azonban éppen ezek betiltásáért tüntetnek.

Ebből is látható, hogy tudománytalan környezetvédelmi követelmények erőltetésével gazdaságilag és morálisan is tönkret lehet tenni egy országot, megfosztva a lehetőségtől, hogy kiaknázhassa a saját erőforrásait. Magyarország az EU-előírásokhoz igazodva 40%-kal csökkentette a szén-dioxid-kibocsátást, de ezért nagy árat fizettünk.⁸ Bezártuk a bányákat, egész iparágakat számoltunk fel, több százezer ember vált munkanélkülivé, miközben a bérből és fizetésből élők jövedelme az

1970-es évek szintjére süllyedt vissza, vagyis fél évszázadot léptünk vissza az időben.

Tény azonban, hogy az elmúlt évszázadban az emberiség létszáma csaknem a négyszeresére növekedett, miközben mindenki olyan színvonalon szeretne élni, mint a leggazdagabb országok polgárai. Így rohamosan éljük fel a rendelkezésre álló erőforrásokat, tesszük tönkre a környezetünket, és nem kétséges, hogy az emberiség fennmaradása tényleg veszélyben van. A kedvezőtlen folyamatok megállítására egyre reménytelenebbnek tűnik, és ha a dolgok így mennek tovább, tönkre fogjuk tenni a környezeti feltételeket, amelyek az emberi életet lehetővé teszik, és tesszük ezt ma már nem kis mértékben az éghajlatváltozás elleni kilátástalan szemlélettel szembe. Ez azonban a Föld szempontjából nem jelentene pusztulást, hiszen a „távozásunk” után a bioszféra előbb-utóbb regenerálódik, és a bolygó folytatja több milliárd éves pályafutását, mintha nem történt volna itt semmi különös.⁹ Számunkra azonban ez a lehetőség katasztrófa, ezért mindent meg kell tenni a kedvezőtlen folyamatok megfékezésére.

A környezet és a természet megóvása érdekében számos környezetvédő mozgalom szervez megmozdulásokat, ezek azonban eddig csaknem hatástalanok voltak. Ráadásul a természetvédő tiltakozások nem mindig a legnagyobb veszélyeket célozzák meg, ezért sok esetben érdemes azt is megvizsgálni, hogy valóban ott legnagyobb-e a kockázat, ahol leghangosabb a tiltakozás.

A környezetvédő mozgalmakat a politika kezdetben gyanakvással figyelte, hiszen az erőforrásokkal való takarékoskodás elve ellenkezik a modern államok gazdaságpolitikájával, amely a mindenáron való növekedést célozza, amit a GDP növekedésével mérnek, és ennek érdekében

tömegesen termelnek olyan termékeket, amelyekre az emberi élethez voltaképpen nem is lenne szükség, ráadásul ezeket általában több ezer kilométeres szállítással juttatják el a felhasználás helyére.¹⁰

A KÖRNYEZETVÉDELEM MINT ÜZLETI ÉS POLITIKAI PROPAGANDA

Idővel mind a gazdasági élet szereplői, mind a politikusok felismerték a környezetvédelemben rejlő üzleti és propagandalehetőségeket, s igyekeztek az ilyen mozgalmakat befolyásolni. Így aztán számos környezetvédő intézkedés bizonyul hatástalan pótcselekvésnek, sőt akár kárt is okozhat, miközben a lehetséges valódi megoldások nagy befolyású lobbierdekekbe ütköznek. Más szóval: a természeti erőforrásokat most is gyorsuló ütemben éljük fel, még hozzá gyakran azzal az indokkal, hogy „megóvjuk” a természetet.¹¹

A problémát fokozza a fogyasztói társadalom morális hanyatlása, valamint a környezetvédő mozgalmak aktivistáinak természettudományos tájékozatlansága, amelyek következtében ma már ezek a mozgalmak nagyrészt különféle gazdasági lobbierdekek befolyása alá kerültek.

Kérdés, hogy a zöldmozgalmak által hangoztatott állítások és az ezek megoldására sürgetett környezetvédelmi intézkedések mennyire igazolhatók. A kétségeket erősíti a tapasztalat, hogy a hírközlő médiumokban szereplő aktivisták megszólalásaiból gyakran kiderül, hogy az illető nincs tisztában a fizika alapvető törvényeivel sem.

Amerikában például egy tréfás kedvű diák sikeres aláírásgyűjtésbe kezdett a dihidrogén-monoxid betiltására, és csak elvétve akadt valaki, aki rájött, hogy dihidrogén-monoxid = H₂O, vagyis víz.

A könyvben a szerző arra keresi a választ, hogy mik az igazi problémák, melyek a lehetséges megoldások, és melyek azok a gyakran ismételt tévhiedelmek, amelyek a problémák orvoslása helyett tovább fokozhatják a bajokat. Ami a könyvben szerepel, az már számos alkalommal elhangzott szűk szakmai konferenciákon, megtalálható magas tudományos színvonalú szakmai publikációkban.¹² Ami viszont hiányzik, az, hogy ezek az információk egyszerű, közérthető megfogalmazásban eljussanak a szakmai kérdésekben kevésbé tájékozott szélesebb közönséghez is. Ezt kísérel meg a könyvével a szerző.

Héjjas István szakszerű, közérthető, olvasmányos könyvét ajánljuk mindazoknak, akik az életünket jelentősen befolyásoló energetikai és környezeti kérdésekben valóban szeretnének természettudományos ismeretek alapján, saját értelmükre támaszkodva tájékozódni. Reméljük, hogy ez a könyv segíti majd ezt az „új „felvilágosodást”.

(Dr. Héjjas István: *Az élet megóvása és a környezetvédelem. Tények és hiedelmek. Czupi Kiadó, Nagykanizsa, 2013, 150 oldal.*)

JEGYZETEK

- ¹ Gábor Dénes: *Találjuk fel a jövőt*. Novofer Alapítvány, Budapest, 2001.
- ² James Lovelock: *Gaia. A New Look at Life on Earth*. Oxford University Press, Oxford, 1982.
- ³ James Lovelock: *Gaia halványuló arca. Utolsó figyelmeztetés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010
- ⁴ Hágen András: *Milankovič–Bacsák-ciklus és a földtan*. Magyar Tudomány, 2013/2.
- ⁵ Reményi Károly: *A Föld hőmérsékletei – Miről is beszélünk?* Magyar Tudomány, 2010. szeptember. www.matud.iif.hu/2010/09/03.htm
- ⁶ Mátradereskei Szén-dioxid Gyógygázfürdő. www.programturizmus.hu/tpartner-matradereskei-szendioxid-gyogygazfurdó-matraderecske.html
- ⁷ Earl J. McCartney: *Optics of the Atmosphere*. Wiley, New York, 1976.
- ⁸ Éghajlatváltozási konferencia beszámolója. www.realzoldek.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=3395
- ⁹ Héjjas István: *Esélyeink a túlélésre*. Anno Kiadó, Budapest, 2008.
- ¹⁰ A villanykörte-összeesküvés. www.youtube.com/watch?v=UmatL75dO3c
- ¹¹ Héjjas István: *Energiapolitika és környezetvédelem*. Előadás. <http://youtube.com/watch?v=jo6wZ-oMxaQ>
- ¹² Héjjas István: *Van elég energiánk. Kinek hasznos az energiaválság*. United p.c., Ausztria, 2012. <http://hu.united-pc.eu/koenyvek/eletrajz-politika-kortoerinet/politika-gazdasag/van-eleg-energiánk.html>

A POLGÁRI SZEMLE 2013-AS TARTALOMJEGYZÉKE

| <i>Szerző, cím</i> | <i>Lapszám</i> | <i>Oldalszám</i> |
|---|----------------|------------------|
| Alvincz József – A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra | 2013/3–6. | 73 |
| Baritz Sarolta Laura OP – „Mi az ember, hogy megemlékezel róla...” A homo oeconomicus és a homo reciprocans – erényetikai szemszögből | 2013/3–6. | 53 |
| Becsey Zsolt – Gondolatok a magyar labdarúgás könyvtárában | 2013/3–6. | 294 |
| Besenyei Mónika – A felsőoktatás fenntarthatósági szempontú vizsgálata | 2013/3–6. | 91 |
| Bódi Stefánia – „Rebel Clown Army”, avagy bohóchadseregek, mint a gyülekezési jog megjelenési formája | 2013/3–6. | 241 |
| Boros Imre – Pénzuralmi birodalom vagy nemzetek egyenrangú közössége épül Európában? | 2013/3–6. | 307 |
| Botos Katalin – A gazdaságpolitika szintjei és ágazatai | 2013/1–2. | 154 |
| Bukovics István – A fenntartható közigazgatás elmélete | 2013/3–6. | 211 |
| Egedy Gergely – Brit kilépés? A népszavazás terve | 2013/1–2. | 245 |
| Eperjesi Zoltán – Nemzeti szintű fejlesztési bankok | 2013/3–6. | 111 |
| Fekete Dávid – A délnémet tartományok szerepe a Duna- térségben | 2013/1–2. | 294 |
| Gereben Ágnes – Az Európai Unió és a Gazprom háborúja | 2013/1–2. | 263 |
| Gereben Ágnes – Szovjet egyházpolitikai fordulat 1943-ban. Okok és előzmények | 2013/3–6. | 256 |
| Valentyna Gurmak – Evolution of a Technology Policy during Catch-Up: the Case of the Republic of Korea | 2013/3–6. | 329 |
| Hamza Gábor – A kétszintű egyetemi képzés kérdése a jogi felsőoktatásban. A Bologna-folyamat problémái | 2013/3–6. | 138 |
| Hamza Gábor – Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez | 2013/3–6. | 226 |
| Yu Han–Xiao Lingnuo – Comparative Analysis of the Dual Structure of China’s Unique Trade in Mechanical and Electronic Products | 2013/1–2. | 313 |
| Horváth Bálint–Kolozsi Pál Péter–Németh Erzsébet – Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgáltatában. Az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének hasznosulása | 2013/3–6. | 36 |
| Jakab Nóra–Prugberger Tamás – Egy szimpózium tanulságai | 2013/3–6. | 324 |
| Jandala Csilla–Sándor Tibor – Világörökségi helyszínek turisztikai hasznosítása Magyarországon. A Ripa Pannonica lehetőségei | 2013/3–6. | 100 |

| <i>Szerző, cím</i> | <i>Lapszám</i> | <i>Oldalszám</i> |
|---|----------------|------------------|
| Járosi Márton – Az állam felelősségvállalása az energia- közszolgáltatásokért | 2013/1–2. | 203 |
| Diana Kucherenko – Higher Education in the European Integration | 2013/1–2. | 330 |
| Lentner Csaba – A siker ma már látható. Főszerkesztői beköszöntő | 2013/1–2. | 5 |
| Lentner Csaba – Nem hagyományos utakon. Főszerkesztői beköszöntő | 2013/3–6. | 6 |
| Klinghammer István–Gercsák Gábor – A Kárpát-medence etnikai térképezése | 2013/1–2. | 71 |
| Makkai Béla – Nemzetteremtő és honszerző albánok | 2013/1–2. | 277 |
| Máthé Gábor – Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége | 2013/3–6. | 148 |
| Monoki Péter–Nagy Viktória – A Bank of England Funding for Lending programjának elemzése | 2013/3–6. | 15 |
| Novoszáth Péter – Az ortodox válságkezelés látványos kudarca – Görögország és a trojka példája | 2013/1–2. | 180 |
| Pál Katalin – Székelyföld Brüsszeli Képviseleti Irodája | 2013/3–6. | 384 |
| Pataki János István – A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására | 2013/1–2. | 140 |
| Petz Ernő – Tévíton az energetika | 2013/1–2. | 223 |
| Prugberger Tamás – Reflexió Sárközy Tamásnak A túlzások dialektikája című írására a Kik támadják Magyarországot és miért? című könyv tükrében | 2013/1–2. | 100 |
| M. M. Ruzhensky – Social Protection of the Rural Population of the Ukraine under the Conditions of Market Transformation | 2013/1–2. | 341 |
| Samu Mihály – Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi-jogi felelősége | 2013/3–6. | 184 |
| Scháb Mirabella – Az igazságosság és az egykulcsos adó... Avagy milyen adókulcsot preferál Isten? | 2013/3–6. | 349 |
| Simon János – Alávetett társadalom vagy polgári társadalom? Miért gyengék a demokratikus politikai kultúra pillérei Magyarországon? | 2013/1–2. | 40 |
| Szathmáry Ágnes – Bankrendszer és gazdaságirányítás: Az új gazdasági mechanizmustól a rendszerváltozásig | 2013/3–6. | 362 |
| Tarrósy István–Suha György – Afrikai felsőoktatási harmonizáció a fejlődés érdekében | 2013/1–2. | 360 |
| Tóth Zoltán József – Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez | 2013/1–2. | 13 |
| Tóth Zoltán József – Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés | 2013/3–6. | 275 |

A Polgári Szemle 2013-as tartalomjegyzéke

| <i>Szerző, cím</i> | <i>Lapszám</i> | <i>Oldalszám</i> |
|---|----------------|------------------|
| Török Gábor – Lehetséges-e tényleges és érdemi törvényhozás a globalizáció korában? | 2013/3–6. | 167 |
| Veres Pál–Golovics József – Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége | 2013/1–2. | 118 |
| Sergij Zakharin – Transformation of Higher Education in the Ukraine | 2013/1–2. | 352 |
| Zsarnóczai J. Sándor – Egy elmaradt emléktábla-avatás dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár tiszteletére | 2013/1–2. | 87 |
| <i>Könyvvilág</i> | | |
| Lentner Csaba – Korruptió – büntetés, integritás, kompetencia | 2013/1–2. | 403 |
| Alessandro Marengo – Tanulmány a Kik támadják Magyarországot és miért? című könyvről | 2013/1–2. | 383 |
| Szabó Imre – Taní-tani való – stílus és érvelés Makkai Béla „nemzetpolitikai olvasókönyvében” | 2013/3–6. | 343 |
| Tóth Zoltán Balázs – Bankmenedzsment a változó világban. Gondolatok a Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv nyomán | 2013/3–6. | 374 |
| Török Gábor – A végrehajtó és az adós. Recenzió dr. Pataki János István könyvéről | 2013/3–6. | 339 |
| Zsarnóczai J. Sándor – Fenntartható mezőgazdaság közgazdaságtana | 2013/1–2. | 396 |

Polgári Szemle

ISSN 1786-6553