

*Minden kedves olvasónknak, szerzőnknek, lektorunknak
kellemes karácsonyi ünnepeket és boldog új évet kívánunk!*

2015-ben cikkeinket lektorálták: Csáki György, Csonka László, Csutora Mária, Endrődi K. Viktória, Farkas Miklós, Hárs Ágnes, Karsai Gábor, Karsai Judit, Kiss Judit, Lőrincz László, Meisel Sándor, Naszádos Zsófia, Richter Sándor, Rudas Tamás, Szabó Katalin, Szalavetz Andrea, Szanyi Miklós, Udvari Beáta, Vince Péter
Köszönjük munkájukat!

A szerkesztőség

TARTALOM

Voszka Éva: Államosítások: magyar fordulat vagy új európai irány?	3
Hárs Ágnes: Célország vagy tranzitország? Az ázsiai országokból érkező migránsok Magyarországon	23
Udvari Beáta – Urbánné Mező Júlia: Az ifjúsági munkanélküliség és a munkaerő-piaci rugalmasság összefüggései az Európai Unióban	52
Fikó László: A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai	79
Abstracts of the Articles	100
A KÜLGAZDASÁG 2015. évi tartalomjegyzéke	103
JOGI MELLÉKLET	
Szerkesztői előszó – Fókuszban az Európai Unió Oroszországgal szemben alkalmazott gazdasági szankciói	153
Czina Veronika: Az Oroszországgal szembeni szankciók és Magyarország különutas politikája	155
Horváthy Balázs: Az Európai Unió Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciói és a Kereskedelmi Világszervezet joga	172
Szép Viktor: Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága	191
Abstracts of the Articles	204
A JOGI MELLÉKLET 2015. évi tartalomjegyzéke	206

**A folyóirat példányonként megvásárolható
a szerkesztőségben.**

**A Magyar Közgazdasági Társaság,
valamint a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület tagjai számára
a szerkesztőség előfizetés esetén 33 százalék kedvezményt ad.**

**A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.
Telefon: 309-2642, 309-2695
Fax: 309-2647**

E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu

Munkatársaink elérhetősége:

Landau Edit főszerkesztő telefonszáma: 309-2642
e-mail címe: edit.landau@kopint-tarki.hu

Rózsás Erika szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2695
e-mail címe: erika.rozsas@kopint-tarki.hu

Papp Erika szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2642
e-mail címe: erika.papp@kopint-tarki.hu

**A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány
Külgazdaság honlapja:
www.kulgzadasag.eu, illetve www.kopintalapitvany.hu**

A szerkesztésért felel: Landau Edit. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45. Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu. Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37–39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke. Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Rt. Üzleti és Logisztikai Központ (ÜLK). Előfizetés: Budapesten a Postaigazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodáinál, a hírlapkézbesítőknél és a Hírlapelőfizetési Irodában (HELIR) Budapest, VIII. Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900, e-mail: hirlapelofizetes@posta.hu. Vidéken a postáknál és a kézbesítőknél. Külföldön terjeszti a Batthyány Kultur-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: batthyany@kultur-press.hu. Előfizetési díj 1 évre: 10800 Ft, fél évre 5400 Ft, összevont számok ára 1800 Ft.

Megjelenik kéthavonta összevont számok formájában. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.
Cégvezető: Király Ildikó

Készült a *mondAe Kft.* nyomdájában • www.mondat.hu
Ügyvezető igazgató: Nagy László

Államosítások: magyar fordulat vagy új európai irány?

VOSZKA ÉVA

*A 2008-as válságot követő időszak új jelensége sok fejlett országban a köztulajdon kiterjesztése. Hogyan értelmezhetjük a 2010 után felgyorsult magyarországi államosításokat: egy általánosabb trend részeként, vagy a csak nálunk jellemző, unortodoxnak nevezett gazdaságpolitika egyik megjelenési formájaként? A cikk egy folyamatban lévő kutatás alapján összegzi az európai állami tulajdon növelésének lényeges vonásait, és ebben a keretben helyezi el az elmúlt évek hazai döntéseinek sajátosságait. Bemutatja, hogy egy viszonylag alacsony bázison az állami vagyon növekedése az európai élvonalba tartozik. Az összehasonlítás mindegyik metszetében vannak másutt is jellemző vonások, azonban jelentős tartalmi eltérésekkel. A legnagyobb különbség, hogy a magyar államosítások nem a közvetlen, rövid távú válságkezelést szolgálták, hanem inkább a kapitalizmus formaváltásának egyik eszközét jelentették.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H 82, L32, P51.

Az elmúlt negyedszázad privatizációs időszaka után éles fordulat az állami-közösségi tulajdon 2007-től felgyorsuló növekedése világszerte. A válságkezelés során sok európai országban (sőt, a helyi hagyományokkal leginkább szembefordulva, az Egyesült Államokban is) állami kézbe vettek bankokat, ipari és szolgáltató cégeket. Az irányváltás azért is érdekes, mert az állami vállalatok működésének elméleti kritikája alaposan kidolgozott, és empirikus elemzések szintén jó érveket adnak az ilyen típusú változásokkal szemben.

* A tanulmány megírását a „Tudás-ipar igényeit kiszolgáló felsőoktatási szolgáltatások megalapozása a dél-alföldi régióban” című TÁMOP-4.2.1.D-15/1/KONV-2015-0002 projekt támogatta. Köszönet a 112069. számú OTKA (Varieties of Capitalism – Varieties of Direct Economic Intervention of the State) program támogatásának is, amelynek keretében a nemzetközi összehasonlítás alapjait kidolgoztuk.

Köszönöm Király Júliának, Laki Mihálynak és Várhegyi Évának a cikk első változatához fűzött megjegyzéseket, valamint az anonim lektornak a javaslatokat.

Voszka Éva, Szegedi Tudományegyetem, Pénzügykutató Zrt. E-mail cím: voszka@yahoo.com

Kelet-Közép-Európában még inkább különös a helyzet. Egyrészt itt még viszonylag frissek az emlékek a tervgazdaságban domináns állami tulajdon kiábrándító működéséről. Másrészt az átalakulás során a politikusok, a nemzetközi szervezetek és a tanácsadók a közgazdász szakma zömének – ha nem is egyhangú – egyetértésével axiómának tekintették, hogy a magántulajdon a piac egyik alapvető intézménye, és növekedésének fontos útja a magáncégek alapítása mellett az állami vagyon privatizálása. A gazdaságpolitika hitelességének, a kormányzati elkötelezettségnek fontos eleme volt, hogy a folyamat visszafordíthatatlan. Ezt számos intézmény és eljárás is alátámasztotta, a beruházásvédelmi egyezményektől a szétszórt tulajdonosi szerkezetek létrehozásán át a kisebbségi jogok védelméig. Magyarországon 2010 előtt is előfordult, hogy egyes cégek – esetenként kényszerből, sokszor átmenetileg – köztulajdonba kerültek, de az azt követő években megváltozott a lépték, és módosulni látszott az állami vagyonra (és általánosabban: az állam gazdasági szerepvállalására) vonatkozó kormányzati felfogás.

Az általános irányvonalat követjük-e, vagy sajátos, a piacgazdasági elvekkel és az Európai Unióban ma is követett gyakorlattal szemben álló lépésről van szó? A közelmúlt magyar államosításairól több elemzés megjelent, szisztematikus nemzetközi összehasonlítás azonban még nem készült.¹ A végleges következtetések levonását megnehezíti, hogy sem az európai, sem a magyar modell nem kiforrott. Most még csak egy pillanatfelvételt vállalkozhatunk, egybevetve az eddig látható jellegzetességeket: az állami tulajdon kiterjesztésének mértékét, meghirdetett céljait, területeit és módszereit.

Az állami tulajdon nagysága és a növekedés léptéke

Az állami-közösségi tulajdon végigkíséri a kapitalizmus történetét; sem időben, sem térben nem kivételes jelenség. Megőrzése és kiterjesztése a XIX. századtól az 1980-as évek elejéig általános tendencia volt a fejlett országokban, amit csak szór-

¹ Az „államosítás” kifejezés korántsem jelent kisajátítást, szándékunk szerint nem tartalmaz semmilyen értékítéletet. Csak a rövidség kedvéért használjuk a köztulajdon kiterjesztésének szinonimájaként, és beleértjük a központi államon kívül a helyhatóságokat, valamint a közvetett módszereket is, amikor más állami szervezetek, vállalatok a vásárlók.

A folyamatokról átfogóan lásd: *Mihályi* [2015], *Voszka* [2013]. Egyes szektorok részletes leírását adja *Laki Mihály* [2014], *Hegedűs József–Péteri Gábor* [2015], *Király* [2015], továbbá a *Magyar Bálint* által szerkesztett kötetek (*Magyar*, 2013, *Magyar–Vásárhelyi*, 2014) több fejezete, elsősorban *Várhegyi Éva* [2013], *Csillag István* [2013] tanulmányai. Bár ezek az írások nem elsősorban tudományos céllal készültek, a neves szerzők egy része az akadémiai kutatások eszközeit (is) használja.

ványosan szakított meg magánkézbe adás.² A mértékeket és a változásokat azonban nem könnyű nyomon követni. Mivel nincs általánosan elfogadott definíció, az országok adatközlése eltérő tartalmú és töredékes, ezért a nemzetközi statisztikák – mint erre minden átfogó elemzés felhívja a figyelmet – kevéssé megbízhatók, az egymást követő felvételeket voltaképpen nem lehet összehasonlítani.³ Ezért csak a nagyságrendek érzékeltetésére idézünk fel néhány felmérést.

A Világbank vizsgálata szerint a nagy privatizációs hullám indulásakor, az 1980-as évek elején a fejlett országokban az állami cégek a GDP termelésének átlagosan 8,5 százalékát adták, ami az évtized végére 6,6 százalékra esett, a beruházásokból pedig 17, majd 11 százalékkal részesedtek (World Bank, 1995). Az OECD az állami vagyon értékét az országnagyság hatásának kiküszöbölése érdekében a nemzeti össztermékhez viszonyítja, mert ez könnyen elérhető adat – de a mutató közgazdasági tartalmát, a vagyon és a folyó jövedelmek összevevését, ahogy azt maguk az elemzések is hangsúlyozzák, nehezen lehet értelmezni. A 2004-ben publikált tanulmány 24 ország adatainak feldolgozása alapján a vagyonértéket a GDP-hez viszonyítva 15–35 százalékra teszi (OECD, 2004), kiemelve a nagy különbségeket az országok között.⁴ Közvetlenül a válság előtt, 2007–2008-ban – módosított definíció és más minta szerint – 27 országban az állami vagyon/GDP átlaga nagyjából 15 százalék volt (*Christiansen*, 2011).

Az Európai Unió statisztikája a tagállamok pénzügyi vagyonán belül a vagyon (equity) értékének alakulását közli. Ebből azonban nem tudjuk elkülöníteni a tulajdon kiterjedésének és a részvényérték változásának hatását, így csak térbeli összehasonlítást érdemes tenni egy-egy éven belül. 1999-ben a 15 tagú unió átlaga a GDP 13,6 százaléka volt; Finnország után a listán már szereplő Bulgária és Románia következett 60, illetve 50 százalékkal, míg négy országban 10 százalék alatt maradt az arány. 2007-ben a 27 ország átlaga megegyezett a nyolc évvel korábbi értékkel, a skála a belga 6 százalékától a finn 50 százalékig terjedt.⁵

A 2008-as válság ismét a köztulajdon ugrásszerű kiterjedését hozta. A részvényárfolyamok esése miatt az uniós nyilvántartás kevéssé tükrözi a változást (az átlag alig haladta meg a korábbi értéket, a 2010–2014-es időszakban 13,8 és

² A folyamatok részletes elemzését lásd *Voszka* [2014], összefoglaló munkaként például *Aharoni* [1986], *Millward* [2011].

³ Lásd: OECD [2004], *Christiansen* [2011].

⁴ A szélső értékeket nézve, az állami vállalatok száma Ausztráliában 12, Szlovákiában 115, a vagyon értéke a GDP-hez viszonyítva Finnországban 80, a spanyoloknál 1 százalék, ahol a foglalkoztatottak részaránya ugyancsak 1, míg Csehországban 14 százalék (OECD, 2004, 17–20. o.)

⁵ Lásd: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

15 százalék között ingadozott), ezért más forrásokat kell keresnünk. *Meggison* [2013] adatai szerint az államosítások globális értéke 1998-tól növekedésnek indult, és az 50–100 milliárd dolláros tartományból 2007 és 2009 között a 200–325 milliárdos sávba emelkedett. Ez döntően az Egyesült Államoknak és az Európai Uniónak tulajdonítható, ahol lényegesen nagyobb támogatási csomagok részeként a pénzintézeteket vették közkézbe. Az USA több mint 270 milliárd dollárt, az EU mintegy 3–400 milliárd eurót költött erre, ami GDP-jüknek 1,9, illetve 2,4–3,1 százaléka.⁶ Emellett – mint később bemutatjuk – a két régióban az államosítások szélesebb körre is kiterjedtek, azok nagyságára azonban Európában még becslések sincsenek.

Az adatokból a bizonytalanságok és a korlátozott összehasonlíthatóság miatt csak annyi következtetést vonhatunk le, hogy az elmúlt évszázadban az állami tulajdon minden fejlett (európai) országban jelen volt. A mértékek jelentősen különböztek, de a szektor sehol nem vált dominánssá. A válság – a korábbi rendkívüli helyzetekhez hasonlóan – megint felpörgette az államosításokat.

Magyarországot három adatsor alapján tudjuk elhelyezni a *nemzetközi térképen*. Az állami tulajdon nagyságát a 27 *OECD-ország*hoz viszonyítva a hazai szint alacsonyoknak számít. 2007-ben a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő (MNV) portfóliója⁷ 1200 milliárd forintot tett ki, ami a GDP 4,7 százaléka. Ezt az összehasonlítást azonban a kör és az értékelés különbségei erősen torzíthatják. Megbízhatóbb, mert legalább konzisztens a hivatalos *európai statisztika*, ami 1999-re az akkori unió átlagánál magasabb, 23 százalékos GDP-arányos részesedést mutat Magyarországon. A 2006-ra és 2007-re jellemző 11 százalék valamivel kisebb az átlagnál, a 2014-es 15,3-es érték pedig lényegében megegyezik azzal. (A tíz új tagország átlaga egyébként 2007-ben 20 százalék volt. Ekkor a magyar adat Szlovákia után a legalacsonyabb, szemben például Szlovénia 36 és Csehország 29 százalékos mutatójával. 2014-ben a régiós átlag 17,7 százalékra esett – vagyis a magyar érték még mindig elmaradt a csoport egészétől, de ekkor már Szlovákia mellett a románok és a bolgárok adata is kisebb, mint nálunk –, miközben rajtunk kívül az észtek, a lettek és a szlovákok is növelték az arányt.)

Mivel az említett statisztika az árfolyamváltozások hatását is tükrözheti, alkalmasabb az állami vagyon növekedésének kimutatására a válságot követő évek

⁶ 2008-as GDP-vel számolva. Az európai bankállamosítások nagysága saját becslés. A módszerről és az adatok forrásáról lásd: *Voszka* [2015].

⁷ A cégek mérleg szerinti saját tőkéjének az államra jutó része (*Voszka*, 2008). Tartalmazza a vagyonkezelésbe adott társaságokat is, de az önkormányzati vagyont nem.

államosítási kiadásainak nagysága. Az elmúlt években *Mihályi* [2015] becslése szerint – az ingyen átvett magánnyugdíjpénztárak 190 milliárdos részvényportfóliójával együtt – Magyarországon 1800 milliárd forint ráfordítással számolhatunk, ami a 2011 és 2015 közötti évek átlagos GDP-jének 6 százaléka.⁸ Ez meghaladja az USA- és az EU-átlag szintjét is, de az unión belül néhány ország a nemzeti össztermék nagyobb részét fordította állami kézbe vételre, mint a magyar kormány: az írek a GDP 38, a görögök 22 százalékát költötték a bankok feltőkésítésére, és Nagy-Britannia, Spanyolország, Belgium is 5-6 százalékot. Az újonnan csatlakozók közül csak Szlovénia került be az élbolyba 8,9 százalékkal; hatban egyáltalán nem voltak ilyen kiadások, Magyarország, Litvánia és Lettország a GDP 0,2, 0,7, illetve 1,6 százalékát fordította tőkeemelésre.⁹ Ebben döntő szerepet játszott, hogy a kelet-közép-európai privatizáció során a bankszektor jelentős része külföldi tulajdonba került, és a szükséges tőkét a nemzeti költségvetés helyett az anyabankok adták – Szlovéniát kivéve, amit a bemutatott adatok is jeleznek.

A hazai folyamatokat a külföldi összehasonlítások mellett az *országban belüli változások* alapján is értékelhetjük. Először is kézenfekvő az *állami vagyon növekményének* kiszámítása. Az 1800 milliárdos gyarapodás azt jelenti, hogy a tulajdon mintegy 3000 milliárdra, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő 2007-es portfóliójához viszonyítva 2014-ig két és félszeresére duzzadt, a GDP-ben elfoglalt súlya majdnem megduplázódott, 4,7-ről 9,3 százalékra emelkedett.¹⁰ Figyelembe kell azonban venni, hogy az államosítás a magángazdaságnak csak a töredékére terjedt ki. Több nagy szektort szinte érintetlenül hagyott (feldolgozóipar, építőipar, a nem pénzügyi szolgáltatások zöme), és kevesebb mint 50 céget érintett – nem számítva az ingatlanokat, továbbá a 128 takarékszövetkezetet és a dohány-kiskereskedelmet, ahol a formális tulajdon nem változott, csak a rendelkezési, illetve koncessziós jogok –, szemben a rendszerváltó privatizáció többeszes körével.

Másodszor, mivel nagyobb részben a magánkézbe adott vagyon visszaállamosításáról van szó, összevethetjük a költségeket a *korábbi privatizációs bevételekkel*. Számításaink szerint a két ellentétes irányú mozgás éves átlagainak mértéke az aktuális GDP-hez viszonyítva *közel áll egymáshoz*.

⁸ 2011 előtt nálunk lényegében nem volt államosítás, de azután évekre elhúzódott a folyamat. Ezért számoltunk átlagot a nemzeti össztermékre.

⁹ Lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html#tables

¹⁰ Ez az összehasonlítás sem teljesen korrekt, mert a teljes ráfordítás tartalmaz olyan tételeket, amelyek az önkormányzati vagyont gyarapították, nem jártak tulajdonosváltással vagy az állami körön belüli eltolódást jelentettek (Vö.: *Mihályi*, 2015, 67–73. o.), de összességében is csak néhány tízmilliárd forintról van szó.

A bevételek összege 1990 és 2007 között 2515 milliárd forint volt (*Mihályi, 2010, II. kötet, 214. o.*) – az államosítások ennek több mint 70 százalékát jelentik. Nyilvánvaló azonban, hogy az abszolút értékek már csak az infláció miatt is torzítanak. *Mihályi Péter* ezért az éves államosítási kiadásokat az adott évi GDP százalékában méri, és arra a következtetésre jut, hogy „...a 90-es évek második felében keletkezett privatizációs bevételekhez képest a 2. Orbán-kormány államosítási kiadásai viszonylag szerénynek mondhatóak” (*Mihályi, 2015, 64. o.*). Az állítás igaza a vizsgált periódus hosszának megválasztásától függ. 1990 és 1999 között a bevétel éves átlagban a nemzeti össztermék 2,8 százaléka volt (*Mihályi, 2010, II. kötet, 214. o. alapján*). De ugyanezt a forrást használva a teljes privatizációs időszakban, 1990-től 2007-ig a bevételi ráta 1,8 százalék, amivel a GDP 1,4 százalékára rúgó államosítási kiadás áll szemben¹¹ – azaz a nagyságrend hasonló. Az összehasonlítást torzítja persze a bevételeket alig növelő ingyenes-kedvezményes privatizáció, továbbá a piaci helyzet, a tőzsdei árfolyamok lényeges változása is – a vállalatok zömének piaci értéke 15-20 éve lényegesen kisebb volt.

A lényeg tehát az, hogy a magyar állami tulajdon a válság előtti években minden bizonnyal kisebb volt, mint a fejlett országokban vagy az EU új tagállamaiban, és valamivel elmaradt az uniós átlagtól is. Azt követően azonban a változások *dinamikáját* nézve az éllovasok közé tartozunk. A vagyon abszolút értékben 2,5-szeresére, a GDP százalékában nézve kétszeresére nőtt, és a kiadások nagyságrendje összehasonlítható a korábbi privatizációs bevételekével.

Kormányzati célok és indoklások

Az állami vagyronról hozott döntések mindig (gazdaság)politikai döntések, ezért a folyamatok értelmezésének lényeges eleme a hatalmon lévők deklarált célkitűzéseinek vizsgálata.

A XX. században a nagyobb hullámok kiindulópontja mindig valamilyen válsághelyzet volt, amelynek megoldásában – többnyire a kapitalizmus formaváltásá-

¹¹ Az éves ráfordítások/éves GDP-hányadosok átlaga 2011 és 2014 között Mihályi [2015, 65. o.] adatai alapján. Az átlagot négy évre számoltuk, mert 2010-ben még nem volt államosítás. A privatizációs bevételekre vonatkozó számot lásd: *Mihályi* [2010], II. kötet, 214. o.

Meg kell jegyezni, hogy a privatizációs bevételek és államosítási ráfordítások legfeljebb néhány százalékos, azaz töredékes aránya a GDP-hez viszonyítva térben és időben általános jelenség. Mint a számok mutatják, ez még a rendszerváltás szélsőséges esetére is áll.

hoz kapcsolódva – fontos, de nem kizárólagos szerepet játszottak az államosítások. Ezzel is összefügg a célrendszer komplexitása (*Aharoni, 1986, Megginson–Netter, 2003, Toninelli, 2000*). A politikai indokokhoz – háborús szükségletek, majd a jóléti államok kiépítése, a magántulajdon működésének korlátok közé szorítása, védelem a liberális piacgazdaság szélsőséges hatásaival szemben – társadalmi célok társultak: biztonság, az individualizmussal szemben a kollektív szempontok érvényesítése, a nemzeti szuverenitás (beleértve a hazai vállalkozók és vállalkozások erősítését), az egyenlőtlenségek mérséklése a jövedelmek, a fejlesztési források újraelosztásával. Gazdaságilag fontos a piaci kudarcok orvoslása – a cégek megmentése, a foglalkoztatottság fenntartása, a monopóliumok szorosabb ellenőrzése –, a fejlesztő, modernizáló állami szerep erősítése, a gazdasági növekedés serkentése, valamint az anticiklikus gazdaságpolitika, az iparpolitika és a tervezés támogatása.

Ezekben az általános kategóriákban megfogalmazva 2008–2009 fordulóján a bankmentések – és ezen belül az államosítások – célja a kapitalizmus működőképességének fenntartása, a biztonság helyreállítása, a gazdasági visszaesés mérséklése, ami konkrétan a bankpánik megelőzését, a csődök dominóhatásának elkerülését, a bizalom megteremtését jelentette. Az Egyesült Államok autógyárainak közkézbe vételekor a nagy, ráadásul területileg koncentrált foglalkoztatás és a széles beszállítói kapcsolatok megőrzésére hivatkoztak. Európában a pénzügyi szektoron túllépő államosításokhoz az alacsony hatékonyság, az emelkedő árak és a magánprofitok szolgáltattak indokot, a cél pedig ennek megfelelően az ellátás biztonsága, az állami támogatások, költségek és díjak csökkentése, a monopóliumok szigorúbb ellenőrzése lett. A stratégiai tartott területeken, például az energetikában a döntéshozók hangsúlyozták a nemzeti szuverenitás erősítését, a kormányzati befolyás növelését, esetenként a versenyképesség javítását. Szerepet játszott a helyi népszavazásokon is megmutatkozó privatizációellenes közhangulat, miután érezhetővé váltak a magántulajdon térhódításának hátulütői.

Nemcsak az állami szerep, ezen belül a tulajdonlás kiterjesztése melletti érvelés, hanem a kritika is régi keletű. Egyik elméleti áramlata ezt az irányzatot a kapitalizmus megmentése helyett annak aláásásaként értékelte, a „lopakodó szocializmus” jelének tekintette, ami komoly kétségeket vet fel a nyugat-európai gazdasági berendezkedés jövőjét illetően is (*Hayek, 1944, Suonoja–Vähätalo, 1969, Walters–Monsen, 1981*). A másik áramlat szerint a deklarált célok mellett vagy helyett a politikai döntéshozók másfajta érdekeket követnek: hatalmuk és befolyásuk kiterjesztését, politikai előnyszerzést, a szavazók megnyerését vagy a támogatók megjutalmazását tartják szem előtt (*Shleifer, 1998, Shleifer–Vishny, 1994*). Különösen az 1970-es

évektől erősödött a gyakorlatra összpontosító bírálat: az olajválságok kormányzati kezelésének kudarca, a közkézben lévő cégek gyenge hatékonysága,¹² amiről a rossz minőséggel, hiányjelenségekkel, pazarló gazdálkodással találkozó közvéleményt sem volt nehéz meggyőzni.

A 2008-as válság idején hangsúlyossá vált az az érv, hogy a bankok kiségitése az erős lobbikövetkezménye, voltaképpen a tulajdonosi elit megmentése (*Igan és szerzőtársai*, 2009, *Stewart*, 2009) – nemcsak a privatizálás, hanem az államosítás sem volt népszerű. Az állami szerep erősítésének igénye megjelent a pénzügyi piacok szabályozásának szigorításával és a közszolgáltatásokkal kapcsolatban is, de a gazdaságpolitikai gyakorlat változékony és kevert maradt. Mindmáig eldöntetlen az elméleti és politikai vita a kapitalizmus formaváltásának szükségességéről és irányáról, egy új modell kialakításáról.

Magyarország szembeszökő sajátossága 2010 után az államosítások szélesebb és szilárdabb keretekbe helyezése. A válság mélypontján csak a részlegesen privatizált Földhitel és Jelzálogbankban kellett növelni rövid időre az állami tulajdonhányadot a tőke megfelelési mutató fenntartása érdekében (*Várhegyi*, 2012). Ezen kívül a kormány közkézbe vette a krónikusan veszteséges nemzeti légitársaságot, elővásárlási jogot szerzett a gáz-nagykereskedelemre, és tárgyalta a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (Mol) kisebbségi pakettjének megvételéről is (*Mihályi*, 2015, *Voszka*, 2013), de ezek az esetek szórványosak maradtak. A 2010-ben hivatalba lépő kabinet viszont már a választások előtt nyilvánvalóvá tette, hogy egész felfogása, ezen belül a gazdaságpolitika is új utakra tér. A kiindulópont a nyugati kapitalizmus válsága, az európai neoliberalizmus, *a piac mindenhatóságába vetett hit vége*. Az államnak nagyobb szerepet kell tehát vállalnia, a közérdeket kell érvényesítenie az individualizmussal, a spekulációval és a nyers profitérdekekkel szemben. Ez „a régi rendszer megdöntését és egy új rendszer építését” jelenti¹³ a gazdaságban is. A másik alappillér a *nemzeti szuverenitás*, amibe beleértendő a nemzetközi szervezetektől és a külföldi, multinacionális cégektől független döntések lehetősége, a hazai tőke megerősítése, a stratégiai területeken a nemzetbiztonság és az ellátás biztonsága, a „nemzeti gazdaságpolitika”.¹⁴

Ebbe a megközelítésbe illeszkedik a „hazai kézben lévő stratégiai ágazatok” és az „állam tulajdon”-ának említése (*Orbán*, 2009). A nagy léptékű államosítás

¹² Lásd összefoglalóan *Vickers–Wright* [1989].

¹³ Ezt a szófordulatot használta a miniszterelnök az országgyűlés alakuló ülésén (2010. május 14.) és az Új Széchenyi Terv bemutatásakor is (2010. július 28.).

¹⁴ Lásd *Orbán Viktor* beszédeit (különösen a 2009. február 18., július 25., 2010. július 24., július 28., 2013. július 27.). Lásd: www.miniszterelnok.hu/beszedek/

azonban nem jelent meg átfogó elgondolásként sem a kormányprogramban, sem az eleinte egymást sűrűn követő tervezetekben (Új Széchenyi Terv, Széll Kálmán Terv, konvergenciaprogramok), hanem fokozatosan, mintegy rejtőzködve vált egyre fontosabbá. A kívülálló elemzőnek úgy tűnik, hogy a tulajdonváltásoknak – a korábbi nagy európai hullámokhoz hasonlóan – itt és most sem volt előre rögzített, részletes forgatókönyve. Az általános felfogás talaján, amelynek lényegi alkotóeleme az állami szerep kiterjesztése és a központosítás (Kornai, 2012), a kormányzat a legégetőbb feladatokra összpontosított, és ezek megoldása közben formálódtak az új esélyek és eszközök.¹⁵

Az államosításokat elősegítette az Európa-szerte, így nálunk is jellemző *privatizációellenes közvélekedés*, ami Kelet-Közép-Európában az átalakulás sok helyütt korlátozottan tartott sikere miatt annak egyik kulcselemére, a magánkézbe adásra is kivetült. Ezt nálunk 2010 után a hivatalos hangulatkeltés is erősítette. Kormányzati tisztségviselők „korábban elherdált és esztelen privatizációval eltékozolt nemzeti vagyon” gyarapítását, a „helytelenül eladott” természetes monopóliumoknak visszavételét hirdették (Gyarapítani..., 2011, Add el..., 2013) – összhangban a vagyonok és jövedelemszerzési lehetőségek átrendezésével, a hazai tulajdon támogatásával.

A deklarált politikai-társadalmi célok egy része hasonló tehát ahhoz, ami a korábbi és a 2008-at követő nagy európai államosítási hullámokat jellemezte: a magántulajdon és a liberalizmus szélsőséges hatásainak korlátozása, a közérdek érvényesítése, a rendelkezési jogok és a vagyon újraelosztása, a nemzeti szuverenitás a stratégiai ágazatok kontrollálásával és az önálló, biztonságos ellátás révén.¹⁶ Bár a köztulajdonba vétel beágyazódott más, többek között a pénzügyi egyensúly megteremtésére irányuló gazdaságpolitikai döntésbe, a nagy hullám nálunk később indult, ezért *nem volt közvetlenül válságkezelő eszköz* abban az értelemben, hogy az érintett cégek, bankok megmentését célozta volna (néhány kisebb vállalat kivételével). Ezzel függ össze a legfontosabb magyar sajátosság: a kormányzat szándékai szerint az államosítások az európai trendeknél sokkal határozottabban *a kapitalizmus formaváltásának egyik eszközét jelentették*.

¹⁵ Lehetséges változatok: a költségvetési hiány lefaragása érdekében különadók, rezsicsökkentés a szavazatszerzés érdekében, majd mindennek következtében a tulajdon bővítésének kedvező esélyei; stratégiai területeken a külföldi befektetők visszaszorítása, a nemzeti tulajdon növelése – ami elegendő magyar magántőke hiányában az állami befektetést teszi szükségessé, legalábbis átmenetileg, az elégséges vagyon felhalmozásáig.

¹⁶ Feltűnően hiányzik viszont az egyenlőtlenségek mérséklése és a munkaviszonyoknak az alkalmazottak számára kedvező alakítása, ami nyilván nem véletlen: a kormány sok más intézkedése is gyengítette ezeket az elemeket.

A gazdasági célok közül a *piaci kudarcok orvoslása* a leginkább hangsúlyos elem, mégpedig főként a monopóliumok ellenőrzése, az alapvető szolgáltatások javítása és a díjak csökkentése érdekében. A főváros egyik vezetőjének határozott megfogalmazásában: „A közszolgáltatásban nincs helye magáncégeknek, mivel ezek lényege a profittermelés, amely ellentétben áll a közüzemi díjak elfogadható mederben tartásával” (Szalai, 2010). A nonprofit működés szándéka ki is terjedt a szektor egészére, amit a tulajdon vagy a szolgáltatásnyújtás közkézbe vételével igyekeztek elérni. A kormányzat a stratégiai területeken, az energetikában és a bankszektorban nyíltan meghirdette, hogy a közvetlen befolyás visszaszerzésére törekszik. Az előbbiben az ellátásbiztonság erősítése és a fogyasztói árak alacsonyan tartása volt a szándék. A pénzügyterületen pedig már a kormányalakítás előtt bejelentették, hogy a cél legalább ötvenszázalékos magyar – bár nem állami – tulajdon elérése (Matolcsy, 2010) a külföldi kiszolgáltatottság csökkentése érdekében, amihez később a „túlzott mértékben elaprózódott bankrendszeri struktúra” konszolidálásának (Magyarország Kormánya, 2015), a szigorúbb tőke megfelelési mutatók elérésének és a hitelkínálat emelésének érve is hozzáadódott.

Ez utóbbi besorolható a *növekedésösztönzés* eszközei közé, de a fejlesztő-modernizáló állam eszméje itt és most csak lazán kapcsolódik a tulajdon kiterjesztéséhez. Néhány eset (a Mol és a Rába megszerzése, a Magyar Villamos Művek tevékenységi körének és vagyonának bővítése) tekinthető ugyan a nemzeti bajnok teremtése felé tett lépésnek, de a szerkezetátalakítást (újraiparosítást) inkább állami támogatásokkal és a nagy külföldi vállalatokkal kötött stratégiai együttműködési megállapodásokkal, a fejlesztéseket pedig az uniós források elosztása révén próbálják megvalósítani.

Az állami tulajdonnak a gazdaságpolitika egészébe ágyazott növelését tehát a kormányzat lényeges, de korántsem kizárólagos eszköznek tekinti céljai megvalósításához, az „új rendszer” kiépítéséhez. Az államosítás mindenkinek ígér valamit: a fogyasztóknak az árak csökkentését, az alkalmazottaknak a foglalkoztatás fenntartását, a vállalkozók egyes csoportjainak több állami megrendelést a növekvő számú közkézben lévő vállalattól, kedvező hitelfeltételeket az állami bankoktól, esetleg vagyonszerzési lehetőséget a közkézbe vételt követő privatizáció révén, a politikusoknak szavazatszerzést, közvetlen befolyási körük kiterjesztését, az apparátusoknak döntési lehetőségeik tágítását. Ugyanakkor a szokatlan pártpolitikai szereposztás kihúzza a talajt az ellenzéki kritika alól is, hiszen a magát polgári-konzervatívnak definiáló kormányzat éppen a baloldali értékrend számos elemét valósítja meg (mi-

közben például a személyi jövedelem adózásában és a szociálpolitikában éppen az ellenkezőjét teszi).

Ágazati paletta

Mint a célok ismertetésénél már utaltunk rá, a fejlett országokban az államosítások döntő része a pénzügyeteket érintette. A folyamat átlépte *azonban a bankrendszer határát*, az USA-ban az autóipart, Európa több országában pedig – nem vállalatmentő lépésként – főként a közszolgáltatásokat és az energetikát érte el. A kiterjesztés egyik ága itt a korábban privatizált tevékenységek remunicipalizálása – a helyi önkormányzatok közvetlen szolgáltató szerepének helyreállítása a magáncégekkel kötött szerződések felülvizsgálatával például a német, az angol és a francia víz- és csatornaágazatban, a hulladékgazdálkodásban, a köztisztaság és az ingatlankezelés területén. A másik ág a korábban privatizált cégek közkézbe vétele, ami elsősorban a villamosenergia- és gáziparra terjedt ki többek között Németországban, Finnországban, Litvániában és Szlovákiában.¹⁷

Az időzítésből és a célrendszerből világosan látszik, hogy Magyarországon az államosítás súlypontja *nem a pénzügyi piacok akut válságának kezelése volt*. Az ágazati spektrum itt sokkal színesebb – összetétele azonban európai szemszögből nem teljesen szokatlan.

A kiadások legnagyobb, mintegy hatvan százalékkal részesedő, közel ezermilliárd forintos tétele nálunk az *energetika*,¹⁸ amelyben a Magyar Olajipari Rt. 22 százalékos pakettjének korai, 2011-es visszavásárlása mellett a gázipar (tárolók, nagykereskedelem, Fővárosi Gázművek) és két kis erőmű (Bakonyi, Székesfehérvári) szerepel. A 2015 tavaszán létrehozott állami Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. már átvette a lakossági gáz- és áramszolgáltatás jelentős részét, és hírek szerint a teljes piac, valamint az elosztó hálózatok, később pedig a távfűtő vállalatok átvételére készül, összesen újabb 950 milliárd forint ráfordításával (*Bihari, 2015, JM, 2015*). A *közszolgáltatások* szélesebb körében több európai országhoz hasonlóan fontos volt a vízgazdálkodás (Pécsi, Kaposvári és Fővárosi Vízművek, Budapesti Szennyvíztisztító), de ez a hulladékszállítással együtt is csak a kiadások töredékét adta. Ilyenkor a helyhatóságok voltak a cégek, tevékenységek átvevői, de eladók-átadók is lehettek, ha a központi állam szerezte meg tőlük a vagyont vagy a szolgáltatás jogát (például a Főgáz, sok szemétszállító vállalkozás vagy a cikkben nem vizsgált egészségügy

¹⁷ A példákat részletesebben bemutatja *Voszka* [2015].

¹⁸ A kiadások megoszlását lásd *Mihályi* [2015], ahol a teljes lista is megtalálható.

és közoktatás esetében). *Sajátosnak* tekinthető kisebb légi, vízi és tömegközlekedési cégek, valamint a műsorszóró Antenna Hungária közkézbe vétele. Ezen kívül nálunk megjelent az állam a szolgáltatások más területein, az ingatlanpiacon, valamint szórványosan a feldolgozóiparban is (három húsipari és egy ruházati kisvállalat, a Magyar Alumínium Zrt., a Dunakeszi Járműjavító, a Rába Gépgyár).

A *bankrendszer* Magyarországon sem maradt érintetlen, de a közkézbe vételre – a Földhitel és Jelzálogbank már említett esetétől eltekintve – nem a pénzügyi krízis kezdetén, hanem csak 2013–2014-ben került sor. Leginkább a Magyar Külkereskedelmi Bank esete kapcsolódott a 2008-as válsághoz: a bajor tartományi kézben lévő anyabanknak az állami támogatás egyik feltételeként meg kellett válnia külföldi befektetésétől. Az ernyőszervezetként működő Takarékbankban – és az integrációs szabályok átírásával a takarékszövetkezetek szinte teljes körében –, az Erste Bankban, valamint a két kicsi, magánkézben lévő pénzintézetben, a Gránit és a Széchenyi Bankban nem a csőd közvetlen fenyegetése miatt szerzett tulajdont az állam, a Budapest Bank pedig a legstabilabb pénzintézetek közé tartozott (*Király*, 2015, *Várhegyi*, 2014, 2015).

Így a köztulajdon közel 400 milliárdos ráfordítással majdnem egyötödre nőtt a bankszektorban. Megfordult a hazai/külföldi arány: a korábban túlsúlyos – és a válsághatások kezelésében alapvető szerepet játszó – külföldi részesedést, a kitűzött cél túlteljesítésével, saját tőkében számolva kétharmados belföldi tulajdon váltotta fel.¹⁹ Európai összehasonlításban egyik érték sem kiugró. Az ezredfordulón az állami tulajdon aránya Németországban, a szövetségi és helyi részesedéseket is beleértve elérte a 60 százalékot, a második helyezett Portugália volt 25 százalékkal (*Caviglia* et al., 2002, *Hüfner*, 2010), és a válságkezelés során az arány sok országban növekedett. A hazai szerep pedig csak a kelet-közép-európai országok zömére a 2000-es évek végén jellemző 20-40 százalékhoz viszonyítva emelkedett magasra – ez a szám a fejlett országok zömében meghaladta a 80 százalékot (*Claessens–van Horen*, 2012).

¹⁹ Lásd: <http://privatbankar.hu/penz ugyek/igy-szerez-a-bankszektorban-is-ketharmadot-orban-274829>, az önmagában 40 százalékot képviselő OTP-t teljes egészében ide számítva. Bár e bank részvényeinek 60 százaléka külföldi kézben van, ezt a bankot a kormány és az elemzők is „magyarnak” tekintik a székhely és a döntéseket meghatározó vezetők miatt. Egyébként a befektetők elhatárolása sem épül biztos alapokra: minden cégnél előfordulhat, hogy a külföldön bejegyzett tulajdon hazai részvényeseket takar.

Módszer és finanszírozás

Az államosítás alapvető módszere a fejlett országok bankszektorában a tőkeemelés, a többi ágazatban a vásárlás, illetve a magáncégekkel kötött szolgáltatási szerződések felbontása vagy – gyakrabban – a lejárat után a megújítás elmaradása volt. A vételárat a tőzsdei árfolyamok zuhanása és a recesszió eleve lenyomta. De ehhez hozzájárulhatott a „lopakodó visszaállamosítás” vagy a „jövendelmek államosítása” is a szabályozás szigorításával, a fogyasztói árak limitálásával-csökkentésével többek között Spanyolországban, Franciaországban és Németországban (*De Clercq*, 2014) – bár arra nem találtunk utalást, hogy ez a közkézbé vétel előkészítése lett volna. A kiadásokat a központi, tartományi vagy helyi költségvetések fedezték, ami a bankmentések egyéb költségeivel együtt sok helyütt jelentős deficitet és államadósság-növekedést okozott.

Magyarországon is a *vásárlás* volt a legelterjedtebb módszer. Ez alól kivétel a magánnyugdíjpénztárak vagyona, a katasztrófát okozó Magyar Alumínium, a Pécsi Közlekedési Zrt. és a Pécsi Vízmű, amelynek korai, a cég elfoglalásával járó – bár később kártérítéssel végződő – esetének kedvezőtlen visszhangja valószínűleg inkább visszatartotta a kormányzatot az ilyen jellegű fellépésektől. Sok érintett és elemző is zsarolásnak, a tulajdonosok kompenzáció nélküli eltávolításának tartja a takarékbankok kötelező integrációját és a szövetkezeti tulajdon felszámolását (*Mihályi*, 2015, *Várhegyi*, 2014). Az eladókra *közvetlen nyomást* gyakoroltak a Dunakeszi Járműjavítónál (az állami MÁV megrendeléseinek drasztikus csökkentésével) és a Mol esetében (a szavazati jog és az osztalék megvonásával).

Még erősebb és szélesebb körű volt a közvetett nyomás, amit az állam *szabályozóként és hatóságként* gyakorolt – a mértékekben és a kiterjedésben is messze túllépve a nemzetközi példákon. A bankokra és a hálózatos szolgáltatások mind-egyikére kivetett – de a könnyen mozgítható feldolgozóipart megkímélő – drasztikus különadók, a devizahitelek végtörlesztése és forintra váltása, a költségeket növelő új előírások és a háztartások kiadásainak mérséklése érdekében visszavágott hatósági árak együttesen veszteségesé tették a megvásárlásra kiszemelt cégek jelentős részét – a bankszektor egészét, a lakossági áram- és gázszolgáltatást, valamint sok közüzemet –, amit egyes piaci szereplők nem minden alap nélkül neveztek *de facto* kiszajátításnak.²⁰ Mindez az egész gazdaságpolitika kiszámíthatatlanságával párosul-

²⁰ Idézi: *Várhegyi* [2012], 232. o. A rendkívüli adók nem a nyereséget, hanem az árbevételt terheltek (a közműadót a vezetékek hossza alapján vetették ki), így az elvonás valóban a tőke csökkenéséhez vezethetett.

va nemcsak a cégek aktivitását, hanem az értékét is csökkentette, erősítette az eladói hajlandóságot, miközben más érdeklődőket visszatartott a piacra lépéstől.²¹

Az így leszorított kiadások egy részét nálunk is a központi (és önkormányzati) költségvetés finanszírozta. A vagyonszármazás alapesetben rontja a deficit és az államadósság mutatóit az egyszeri kiadások – a hitelfelvétel vagy kötvénykibocsátás költségei – és a veszteséges(sé tett) vállalatok támogatásának növekedése miatt. De egyrészt javulhat is az egyensúly a folyó ráfordítások csökkentésével (mint a független szakértők szerint is rosszul megkötött PPP-szerződések felmondásával), és a bevételek is emelkedhetnek a befizetett osztalékból, koncessziós díjakból. Másrészt bizonyos államosítások nem viszik, hanem hozzák a pénzt: a magánnyugdíjpénztárak vagyonának közkézbe vétele nemcsak a járulékbefizetéseket duzzasztotta fel, ami valószínűleg az elsődleges cél volt – tekintet nélkül az implicit államadósság és a későbbi folyó kiadások emelkedésére –, hanem a köztulajdon szempontjából még két kedvező hatást gyakorolt: ingyen részvényeket juttatott az állami portfólióba és készpénzt is adott a további terjeszkedéshez.²²

Az egyensúly javítását már csak a szuverenitás erősítése miatt is kiemelt feladatként kezelő kormány más technikákat is alkalmazott a költségvetési források kímélésére. Gyakran élt a közvetett tulajdonszerzés lehetőségével, amikor a vagyont a statisztikai szempontból kormányzati körön kívül eső szervezet vásárolta meg: a Magyar Fejlesztési Bank, annak leányvállalata vagy más állami cég, legtöbbször a Magyar Villamos Művek és a Magyar Posta (amelyek többek között a gáztárolók, a Takarékbank, a Budapest Bank részvényesei lettek). Az is előfordult, hogy a ráfordítást magának az érintett vállalatnak kellett kigazdálkodnia a felvett hitel törlesztésével (Fővárosi Vízművek).

Az államosításokat megkönnyítette a *Gazdasági Versenyhivatal hatáskörének korlátozása*, a nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített ügyletek kivonása a fúziószabályozás hatálya alól – mint a Takarékbank, a Fővárosi Gázművek és a Dunake-

A különadókról mint a külföldi tulajdonosokat (szelektíven) megsarcoló eszközről lásd átfogóan: Soós [2013], Mihályi [2015], Várhegyi [2012], Voszka [2013] részletesen bemutatják a bankokat és más szektorokat sújtó eszközöket és a következményeket.

²¹ Ez nem zárja ki, hogy az így lenyomott aktuális értékhez viszonyítva esetenként magas árat fizetett a kormányzat, amivel az eladóknak tett szívességet – mint azt Brückner [2015] és Mihályi [2015] állítja.

²² A különadók azon kívül, hogy a vállalatértékeket leszorították, a nyugdíjpénztárhoz hasonlóan forrást is teremtettek. A 2010 és 2015 között mintegy 1800 milliárdos extra bevétel valamivel nagyobb, mint az államosítás összes egyszeri kiadása, vagyis elvileg önmagában ez lett volna a ráfordítások fedezete. (Az Állami Számvevőszéknek a költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentései alapján számítva.) A bankszektor befizetése több mint a duplája volt a pénzintézetek vásárlására fordított összegnek.

szi Járműjavító esetében. Több területen (stratégiai gáztárolás, nemzeti adatkezelés, víz- és csatornaszolgáltatás, szemétszállítás, tankönyvek, étkezési utalványok értékesítése, dohány kis- és nagykereskedelem) új állami monopóliumok teremtése is segítette a közkézbe vételt, illetve az állam által kiválasztott cégek piacra jutását. Amikor koncesszióról, szolgáltatási szerződésről, illetve értékesítési pályák előírásáról volt szó, akkor a tulajdon formális megbolygatására sem volt szükség.

Az utóbbi példák is mutatják: ahogy a privatizációs bevételek nem pontos mutatói a magángazdaság arányváltozásának, úgy *az államosításra költött összegek még az ingyenes átvételek eseteit leszámítva sem jelzik kielégítően a kormányzati befolyás növekedését*. Az állam szabályozással és a törvényhozás más eszközeivel is lényegesen átrendezheti a piaci viszonyokat, a vagyonokat és a jövedelemszerzési lehetőségeket. Ez az újraelosztó hatás különösen szembeszökő, ha a közkézbe vételt gyors továbbadás követi.

Az irányok kevertsége

A korábbi nagy államosítási és privatizációs hullámoktól eltérően a 2008 utáni globális változások nem egy irányba mutattak. Az államosítások kiugrását 2009–2010-ben, majd a tőzsdei mélypont után 2012-ben privatizációs csúcsok követték. A legmagasabb, 265 milliárd dolláros bevétel folyó áron majdnem 50 százalékkal meghaladta a 2000-ben mért rekordot, és 2009-ben GDP-arányosan is megközelítette azt (*Megginson*, 2013, 20. o. alapján).²³ Ennek döntő része a bankszektorból származott. A pénzügyi intézetek köztulajdonát eleve átmenetinek szánták: a hivatalos eljárásrendek mind az Egyesült Államokban, mind Európában gyors magánkézbe adást irányoztak elő, beleértve azt a később sok helyütt valóra is váltott – a bankok által is szorgalmazott – lehetőséget, hogy maguk az érintettek vásárolják vissza az állam által megszerzett részesedéseket.

Az USA-ban ez a folyamat – az autógyárakat is beleértve – néhány év alatt lezajlott. Az EU tagországaiban jobban elhúzódott és kisebb maradt a bankok reprivatizációja. A magánkézbe adás alapvető célja itt a makrogazdasági egyensúlyi mutatók javítása volt, és a nemzetközi szervezetek erős nyomására azokban az országokban ért el nagyobb léptéket (Portugália, Görögország, Írország, hat év alatt a GDP 12, 11, illetve 8 százaléka), amelyek nemzetközi pénzügyi segítségre szorultak. Az egyetlen kivétel a GDP 4 százalékaival negyedik helyezett Lengyelország. A tagállamok majd-

²³ Az adatokról és a most következő rövid összegzésről lásd részletesen *Voszka* [2015].

nem fele, köztük az újak zöme egyáltalán nem értékesített vagyont. Az éllovasoknál viszont az amerikainál szélesebb kört fogott át a magánkézbe adás, csakúgy, mint az államosítás: 2009 és 2014 között az unió teljes privatizációs bevételének közel kétharmadát nem a bankok adták. Ezek a cégek pedig *nem a megelőző években államosítottak közül kerültek ki*.

Az alapvető trend Magyarországon is hasonló; a nagy államosítások árnyékában privatizáció is zajlik. Az éves költségvetések egyre több bevételt irányoztak elő: a 2012–2013-as jelentéktelen érték az ingatlaneladásokat is beleértve 2014-ben 146, 2015-ben 177 milliárdra duzzadt, a 2016-os terv pedig 133 milliárd. A mezőgazdasági földek árveréseiből – valószínűleg több évre elosztva – 300–400 milliárd várható.²⁴

A magánkézbe adásoknak az államosításokhoz fűződő viszony alapján itt is *két típusát* különíthetjük el. Az egyik az eredetileg is közkezben lévő vagyon: eladták a Budapest Airport megmaradt részét, mobil frekvenciákat, légi közlekedési jogokat, és más ingatlanok mellett 2015 végén elindul közel 400 ezer hektárnyi föld értékesítése. A másik típus a nemrég államosított cégek, tevékenységek reprivatizálása, ami Európában a bankszektorra volt jellemző. Ez a kör nálunk is megjelent. A Takarékbank és vele együtt a takarékszövetkezetek – bár néhány szövetkezetet és vezetőiket is bevonva – a Földhitel és Jelzálogbank irányítása alá került (*Várhegyi, 2015*). Az OTP ötszázalékos állami részesedését 2015 őszén eladták.²⁵ A két közkezbe vett nagybanknál eleve nem terveztek tartós tulajdont, és a Magyar Külkereskedelmi Bank privatizációját már meg is hirdették.²⁶ A Magyar Alumínium és a dohány-kiskereskedelem pedig már korábban magánkézbe került – az utóbbi területen az újonnan létrehozott koncessziós jogokat értékesítették (*Laki, 2014*). Az államosítások leghatározottabb kritikussai (például: *Csillag, 2013, Várhegyi, 2013*) a reprivatizációt még a megelőző lépésnél is élesebben bírálják, azt feltételezve – néhány esetben ki

²⁴ Lásd: 2011. évi CLXXXVIII. törvény, 2012. évi CCIV. törvény, 2013. évi CCXXX. törvény, 2014. évi C. törvény, V. I. (2015). A tervek teljesítéséről sem a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő honlapján, sem az Állami Számvevőszék jelentéseiben nem találtam részletes adatokat.

²⁵ Lásd: http://index.hu/gazdasag/2015/10/29/a_magyar_allam_5322_forintert_szallt_ki_az_otp-bol/

²⁶ Az EBRD-vel 2015 februárjában, az Erste Bank kisebbségi részeinek megvásárlásáról szóló megállapodásban a magyar kormány kötelezte magát arra, hogy a rendszerkockázat rendkívüli esetétől eltekintve nem szerez több részesedést rendszerszinten fontos bankokban, és három éven belül magánkézbe adja a hazai bankokban birtokolt többségi részesedéseit. Lásd: <http://www.kormany.hu/download/f/8e/30000/Appendix%201%20EBRD.pdf>. Az MNB közleményét pedig lásd: <http://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2015-evi-sajtokozlemenyek/megkezdodik-az-mkb-bank-zrt-ertekesitesi-folyamata>

is mutatva –, hogy az a vagyon politikai alapú újraelosztását, a kormányzathoz közel állók kedvezményezését, új hazai tőkés csoportok megerősítését szolgálja.

Az államosítás és a privatizáció párhuzamos jelentkezése új jelenség. Az viszont régóta jellemző, hogy az állami és magántulajdon is keveredik egy-egy cégen belül, ami a kormányzat és a vállalatok összefonódását erősíti – mindkét fél kezdeményezésére és megalégedésére (*Vickers–Wright*, 1989).²⁷ Ez a *hibridizáció* létrejöhet a köztulajdonba vétel és a magánkézbe adás részlegességével is – ami a kiadásokat csökkenti, illetve bevételhez juttatja az államot, miközben a kontrolljogok alapvetően nem sérülnek. A magyar kormány a legtöbbször a teljes átvételre törekedett, de vegyes tulajdon jött létre a Molban, a Rábában, a Dunakeszi Járműjavítóban, az Erste, a Széchenyi és a Gránit Bankban. A privatizáció során pedig a Magyar Fejlesztési Bank megtartotta részesedését a takarékszövetkezetek Integrációs Szervezetében, így az állami befolyás erős maradhat (*Máriás*, 2014). Nem kizárt a hibrid megoldás az MKB és a Budapest Bank esetében sem.

Formai hasonlóságok és tartalmi különbségek

Furcsa kép körvonalazódik tehát a részletekből: a magyar államosítások összes elemének vannak a nemzetközi, európai trendekhez illeszkedő vonásai, azonban mindegyik metszetben látunk sajátos vonásokat.

Az állami tulajdon válság előtti mérete Magyarországon a fejlett és ezen belül az EU-országok átlagát sem érte el: a rendszerváltó privatizáció – sok volt szocialista országhoz hasonlóan – nemcsak a pénzintézeti és az energiaszektorban futott túl jó néhány régi uniós tagállam jellemző értékein, hanem összességében is. Ugyanaz áll a köztulajdon növekedésére is, amelynek dinamikája a 2008 és 2014 közötti időszak egészét nézve, ha nem is a legerősebb Európában, de mindenképpen az élvonalba tartozik. A célok között szerepelnek az államosítások klasszikus politikai, társadalmi és gazdasági elemei, az érintett ágazatok között ugyanúgy megtaláljuk a bankszektor, a villamosenergia-, a gáz- és olajipart, valamint a közszolgáltatásokat, mint másutt. Csak éppen a folyamat nem a válság eszkalálódásakor, hanem évekkal később vett lendületet, nem a pénzü piacok működőképességének fenntartása, nem a

²⁷ *Bortolotti és Faccio* [2007] elemzése szerint az OECD-országokban 1997 előtt tőzsdén privatizált vállalatoknak a kibocsátás után 35 százalékában volt az állam a legnagyobb részvényes, a közvetett tulajdonlást és az aranyrészvényeket is beszámítva az állam a cégek kétharmadában maradt jelen, ami 2000-ig csak 30, illetve 62 százalékra csökkent.

bankok vagy más vállalatok megmentése állt a középpontban, hanem szélesebb volt a vállalati spektrum. Az alapvető módszer nálunk is a vásárlás, de felbukkant az ingyenes átvétel. Előfordult az eladókra gyakorolt közvetlen nyomás, és még erősebbnek bizonyult a közvetett, szabályozói-hatósági kényszer.

Ez az *igazi magyar specialitás*: a tulajdonváltások más törvényhozási és szabályozási intézkedések hálózatába illeszkednek, azokkal szorosabban összefüggenek, mint más országok ilyen jellegű szórványos kísérletei. Az egyedi esetek nagyobb léptékű változások, átfogó (gazdaság)politikai elgondolások részének tekinthetők, mint az már a meghirdetett célokból is látszik: az indok nálunk nem a közvetlen, rövid távú válságkezelés, hanem – részben a krízis teremtette kényszerek és új lehetőségeket kihasználva, mint a korábbi hullámok idején más országok is – a *kapitalizmus formaváltása*. A változási irányok keveredése nemcsak Magyarországon jellemző, de az államosításokat követő és azokkal párhuzamosan zajló privatizáció itt nem a régi tulajdonosi szerkezetet állítja helyre. A formaváltás egyik fontos eleme a vagyonok és jövedelemszerzési lehetőségek újraosztása.

Hivatkozások

- Add el... [2013]: Add el a céged, vagy tönkreteszünk! Letölthető: <http://index.hu/gazdasag/2013/01/17/matolcsy/>
- Aharoni, Y. [1986]: The Evolution and Management of State Owned Enterprises. Melrose, Ballinger.
- Bihari Tamás [2015]: Megrázó állami áramüzlet. *nepszava.hu*, június 1. Letölthető: <http://nepszava.hu/cikk/1058867-megrazo-allami-aramuzlet>
- Bortolotti, B. – Faccio, M. [2007]: Reluctant privatization. EGCI Working Paper, 40.
- Brückner Gergely [2015]: Túlárzott állami bankvételek. *figyelo.hu*, január 8. Letölthető: <http://figyelo.hu/cikkek/414011-tularazott-allami-bankvetelek>
- Caviglia, G. – Krause, G. – Thimann, C. [2002]: Key features of the financial sectors in EU accession countries. In: Thimann [ed.]: Financial Sectors in EU Accession Countries. European Central Bank, 15–30. o.
- Christiansen, H. [2011]: The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5.
- Claessens, S. – van Horen, N. [2012]: Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability. IMF Working Paper, 12/10.
- Csillag István [2013]: A küldetés: vagyonosodni – Elitcsere családi alapon. In: *Magyar* (szerk.), 222–233. o.
- De Clercq, G. [2014]: Europe's utilities squeezed by creeping nationalization. Reuters, január 20. Letölthető: <https://uk.finance.yahoo.com/news/europes-utilities-squeezed-creeping-nationalisation-070000686.html>
- Gyarapítani... [2011]: Gyarapítani kell a nemzeti vagyont. Letölthető: http://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/gyarapitani_kell_a_nemzeti_vagyont_szijjarto.150003.html
- Hayek, F. A. [1944]: The Road to Serfdom. Routledge, London.

- Hegedüs József – Péteri Gábor [2015]: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2. sz.
- Hüfner, F. [2010]: The German Banking System: Lessons from the Financial Crisis. OECD Economics Department Working Papers, No. 788.
- Igan, D. – Mishra, P. – Tresselt, T [2009]: A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis. IMF Working Paper, 09/287.
- JM [2015]: Még 955 milliárdot költene a kormány energiacégek. *index.hu*, október 20. Letölthető: <http://index.hu/gazdasag/2015/10/20/elosztocetek/>
- Király Júlia [2015]: Trollok harca – egy új sorozat a magyar bankpiacról. *Élet és Irodalom*, LIX. évfolyam, 37. sz., szeptember 11.
- Kornai János [2012]: Központosítás és kapitalista piacgazdaság. *Népszabadság*, január 28.
- Laki Mihály [2014]: A trafikpiac átalakulása és átalakítása. Esettanulmány. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, MT-DP 2014/10.
- Magyar Bálint (szerk.) [2013]: Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam. Noran Libro Kiadó.
- Magyar Bálint – Vásárhelyi Júlia (szerk.) [2014]: Magyar polip 2. – A posztkommunista maffiaállam. Noran Libro Kiadó.
- Magyarország Kormánya [2015]: Magyarország konvergenciaprogramja 2015–2018. Magyarország Kormánya, április. Letölthető: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015_hungary_hu.pdf
- Máriás Leonárd [2014]: Nem száll ki az állam a Takarékbankból. *hvg.hu*, január 3. Letölthető: http://hvg.hu/gazdasag/20140103_Nem_szall_ki_az_allam_a_Takarekbankbol
- Matolcsy György [2010]: Válasz az országgyűlési bizottsági meghallgatáson. Nemzetgazdasági Minisztérium, május 25. Letölthető: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/a-miniszter/beszedek-publikaciok-interjuk/igeretdopping-matolcsy-gyorgy-meghallgatasan>
- Meggison, W. L. [2013]: Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H2013. In: The Privatization Barometer Report 2012. 3–24. o.
- Meggison, W. L. – Netter, J. M. [2003]: History and Methods of Privatization. In: Parker, D. – Saal, D. (eds.) [2003]: International Handbook of Privatisation. Cheltenham, Edward Elgar, 25–40. o.
- Mihályi Péter [2010]: A magyar privatizáció enciklopédiája. Pannon Egyetem, MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Mihályi Péter [2015]: A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014. MTA KRTK KTI Műhelytanulmányok, MT-DP/7.
- Millward, R. [2011]: Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals for Public and Corporate Economics*, Vol. 82., Issue 4., dec., 375–398. o.
- OECD [2004]: Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. DAFFE/CA/PRIV[2004]2/REV2.
- Orbán Viktor [2009]: Jobboldali korszak Európában. *Magyar Nemzet*, július 25.
- Shleifer, A. [1998]: State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12., No. 4., 133–150. o.
- Shleifer, A. – Vishny, R. W. [1994]: Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109., Issue 4., 995–1025. o.
- Soós Károly Attila [2013]: Sarcolás különadókkal: bevételszerzés, populizmus és az „idegenek” kiszorítása. In: *Magyar* (szerk.), 205–221. o.
- Stewart, J. B. [2009]: Eight Days. The battle to save the American financial system. Letölthető: <http://www.newyorker.com/magazine/2009/09/21/eight-days>
- Suonoja, K. – Vähätalo, K. [1969]: The Public and Co-Operative Sectors in Finland. *Annals of Public and Co-Operative Economy*. Vol. 40., Issue 4., 1–16. o.
- Szalai Anna [2010]: Felülvizsgált privatizációs szerződések. *Népszabadság*, november 24.

- Toninelli P. A.* [2000]: The Rise and Fall of State-Owned Enterprise: The Framework. In: *Toninelli, P. A.* (ed.): *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, Cambridge University Press, 3–24. o.
- Várhegyi Éva* [2012]: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyezete a válságban. In: *Verseny és szabályozás 2011*. Szerk.: *Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István*, MTA KRTK, 2012, 210–238. o.
- Várhegyi Éva* [2013]: A maffiaállam bankjai. In: *Magyar* (szerk.), 247–257. o.
- Várhegyi Éva* [2014]: Nemzetstratégiai takarékvügy. *Élet és Irodalom*, március 14.
- Várhegyi Éva* [2015]: Háború és béke. *Mozgó Világ*, március.
- V. I.* [2015]: Hatszázmilliárd forint van kézben. *vg.hu*, november 2. Letölthető: <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/hatszazmilliard-forint-van-kezben-460161>
- Vickers, J. – Wright, V.* (ed.) [1989]: *The politics of privatisation in Western Europe*. London, Frank Cass.
- Voszka Éva* [2008]: Az állami vagyon privatizálásának lehetőségei 2009-től. Kézirat.
- Voszka Éva* [2013]: Államosítás, privatizáció, államosítás, *Közgazdasági Szemle*, 12. sz., 1289–1317. o.
- Voszka Éva* [2014]: Államosítás, privatizáció – gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok. Kézirat.
- Voszka Éva* [2015]: Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttöredezése. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz., 717–748. o.
- Walters, K. D. – Monsen, R. J.* [1981]: The Spreading Nationalization of European Industry. *Columbia Journal of World Business*, Vol. 16., Issue 4., 62–73. o.
- World Bank [1995]: *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford University Press.

Célország vagy tranzitország? Az ázsiai országokból érkező migránsok Magyarországon

HÁRS ÁGNES

*A cikk egy nemzetközi vizsgálat magyarországi eredményeit mutatja be. A II országot felölelő kutatás a migráció egy sajátos metszetét, az Ázsia és Európa között zajló migrációt, éspedig a nem tartós letelepedés céljával történő mobilitás különböző fajtáinak sajátosságait, a mozgások kölcsönös, mindkét irányba mutató hatását vizsgálja. A kutatás empirikus fázisa országonként 80 interjú feldolgozásával és összehasonlításával az Európa és Ázsia közötti mobilitás mintázatait és hatásait elemezte. A cikk a magyar eredmények önálló bemutatására szorítkozik. A felgyorsult menekültválság hatására megváltozott migrációs diskurzus mellett különösen fontos annak megértése, milyen volt korábban az Európán kívüli migráció befogadásával, ösztönzésével kapcsolatban kirajzolódó kép Magyarországon. A migráció nagyságrendjének és intézményi környezetének rövid bemutatását követően az empirikus vizsgálat eredményeinek értelmezésével arra keresi a választ, hogy a migráció milyen szerepet tölthet be a magyar gazdaságban és társadalomban, milyen lehetőségek vannak az Európán kívüli országokból érkezőknek, illetve azt, hogy befogadó vagy tranzitország-e Magyarország.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: J15, J 60, J61, J68.

Az Európai Unió léte, szabályozása lehetőséget teremt az unión belüli szabad mozgásra, tartózkodásra és munkavállalásra mindazok számára, akik az unió

* A cikk alapjául szolgáló nemzetközi kutatást lásd: EURA-NET (Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People), 7th Framework Programme for Research and Technological Development, Socio-economic Sciences and Humanities, Collaborative project, No. 612921.

Letölthető: <http://www.uta.fi/edu/en/research/projects/aura-net/index.html>

Hárs Ágnes, a Kopint-Tárki vezető kutatója. E-mail cím: agnes.hars@kopint-tarki.hu

állampolgárai, vagy azzal azonos jogosultsággal rendelkeznek. Az unión belüli gazdasági és politikai különbségek meghatározzák a migráció áramlását és irányát az Európai Unió egyes országai felé, illetve a régió országai között. A szabad mozgás lehetősége az EU-országok között kitüntetett helyzetet jelent az unió polgárai számára, kontrollálja és megnehezíti ugyanakkor a mobilitást az unión kívüli régiókból az Európai Unió területére érkezők számára. A cikkben a magyarországi migráció sajátosságait, a bevándorlók lehetőségeit vizsgáljuk a legjelentősebb itt élő Európán kívüli migráns csoport, az Ázsiából származók példáján keresztül. Az ázsiai migráció sokféleségét a gazdasági elképzelésekkel – vállalkozás vagy munkavállalás céljából – érkezők, az (idegen nyelvű) egyetemi képzésekben növekvő arányban tanuló diákok, családgyesítés és egyéb célból érkezők adják. Fontos Magyarország sajátos földrajzi helyzete: a Schengen-régió határán fekvés vonzóvá teszi az országot mindazok számára, akik az Európai Unióba belépés szándékával érkeznek, akár gazdasági tevékenységet kívánnak folytatni, akár diákok vagy a továbblépés szándékával érkezők, irreguláris migránsok, menedékkérők. A cikk első része a magyarországi migráció nagyságát és szerkezetét, intézményi környezetét vázolja, majd a Magyarországon élő Ázsiából származó migránsok körében végzett empirikus vizsgálat gazdasági tevékenységet végzőkre vonatkozó eredményeit mutatja be. Végül a tapasztalt tények és a vizsgált szempontok alapján a magyarországi migráció stabilan alacsony arányát értelmezzük, választ keresve arra, milyen lehetőségeik, esélyeik vannak az Európán kívüli migránsoknak Magyarországon, inkább célország vagy tranzitország-e Magyarország.

Nagyságrend, intézményi környezet, befogadás

Történeti és intézményi háttér

A rendszerváltás időszaka, az 1980-as évek vége és az 1990-es évek eleje a magyarországi migráció történetében is fordulópontot jelentett. Hirtelen és nagy számban érkeztek külföldi állampolgárok Magyarországra, meghatározó többségben a szomszédos országokból, döntően határon túli magyarok Romániából, kezdetben főleg menekülökként, majd fokozatosan munkavállalási célú migránsként, majd a délszláv háború következtében érkező menekülökként, akik nagyrészt visszatértek, illetve továbbmentek Európa más országaiba. A magyarországi migrációt később is meghatározta a határon túl élő magyar etnikumú népesség magas aránya. *Brubaker* [1998] kiemeli azt a máshol Európában nem jellemző sajátosságot, hogy a migráció

forrását jelentő etnikai magyarság nagy létszámban és az országhoz közel a határ másik oldalán él, meghatározva a migráció forrását és a migrációs politikát is.

A rendszerváltás időszakában a regionális turbulencia mellett új migráns csoportok is megjelentek Európa átalakuló keleti országaiban, főleg Délkelet-Ázsiából. Magyarországon (és Olaszországban, Szlovákiában) a kínai közösségek, más országokban (Lengyelországban, Csehországban és részben Szlovákiában, valamint Kelet-Németországban) a vietnamiak telepedtek le, utóbbi országokban korábban jelentősebb vietnami vendégmunkáscsoportok voltak. Magyarországon korábban vietnami vendégmunkások nem voltak, a kínaiak nagy része egy kisebb vendégmunkáscsoportot követően a kilencvenes évek elején érkezett, köztük nagy arányban magasan kvalifikált hivatalnokok, vezetők, akik Kínából menekültek (Nyíri, 1995, 2010).

A kínai közösség megerősödését segítette a rendszerváltás időszakának liberális bevándorlási politikája, és az 1989. évi Tiananmen téri eseményeket követően a kínai politikai és gazdasági feltételekben gyökerező elvándorlási készlet. Magyarországot az újonnan megnyíló szabad piacgazdaság, a gyors gazdasági növekedést ígérő kilátások és mindenekelőtt a két ország között újólag eltörölt vízumkötelezettség vonzó célorzággá tette a kínaiak számára (Nyíri, 1997). A virágzó időszak azonban nem tartott hosszú ideig, a magyar bevándorlási politika intézményesülésével gyorsan szigorítások történtek, és ismét bevezették a kínai állampolgárok vízumkötelezettségét. Mindez a kínai közösség fejlődését megállította és az érkező új bevándorlók létszámát is visszavetette.

A rendszerváltás kezdeti időszakát egészében spontán beáramlás és nagyon liberális bevándorlási politika jellemezte, az intézményi és jogi struktúrák kiépülésével azonban már az 1990-es évek elejére ez véget ért, a konzervatív kormányzás időszakában gyorsan szigorú és restriktív migrációs rendszer alakult ki (Tóth, 2000, 2010). Az Európai Unióhoz való csatlakozási felkészülés, majd a csatlakozás időszaka a migrációs folyamatokat az unió szabályozási keretei közé terelte, valamint csatlakozást jelentett a genfi menekültügyi konvencióhoz és a menekültekkel kapcsolatos eljárásrendhez (biztonságos ország, visszatoloncolási egyezmények). A Schengen-rendszerre való felkészülés során a magyar migrációs politikát meghatározó *anyaország-szemlélet* preferenciájának biztosítása volt az elsődleges cél, erre szolgált a Schengen-rendszeren kívül maradó határon túli magyarok számára kialakított könnyített vízum, valamint a beutazási és letelepedési szabályok (Tóth, 2000, 2010). A gazdasági tevékenységekkel kapcsolatos koncepciót a vállalkozási tevékenységek és a munkavállalási engedélyezés szigorú szűrő hatása közvetítette, szabályozta és ne-

hezítette (Juhász, 2008, Juhász et al., 2011). 2010-ben a magyar migrációs politikát újrafogalmazták, a korábbi tendenciák felerősödtek, irányuk azonban nem változott. Egyrészt nagyon szigorú és restriktív bevándorláspolitiká, másrészt jól meghatározott diaszpórapolitika, az etnikai magyarok és külföldön élők számára felgyorsított honosítási eljárás vált meghatározóvá (Tóth–Sik, 2014). A 2013-ban megfogalmazott migrációs stratégiában ugyanakkor az ösztönző, gazdasági előnyöket is megfogalmazó munkaerő-piaci szemléletű bevándorlási politika koncepciójának óvatos megfogalmazására is sor került, hatása azonban szerény volt.¹

Összességében a határok szabad átjárásának lehetőségét megteremtő rendszer-váltás óta eltelt időszak egészében a migrációt alakító szakpolitika üzenete a bevándorlás lehetőségének az ignorálása, a passzivitás volt. A migráció növekedésének gazdasági és társadalmi lehetősége és fontossága csak korlátozottan, inkább formálisan fogalmazódik meg a migrációs stratégiát alakító dokumentumban. A politika egyértelműen defenzív magatartása mögött az a feltételezés rejlik, hogy a migráció gondokat okozhat, veszélyes és ezért nem is célszerű ösztönözni és bátorítani (vö.: Tóth, 2010). Magyarország sajátos helyzete, az EU-határon fekvése és a határon túl élő magyar népesség magas aránya, a bevándorlást ösztönző politika hiánya határozta meg a bevándorlás rendszerváltást követő két és fél évtizedének történetét. A szelektív támogatás, a migrációt ösztönző eszközök és az egyéni odafigyelés hiánya eredményezi a migránsok alacsony arányát, erősíti az Európán kívüli migráció átmeneti jellegét, és összességében a migránsok átmeneti helyzetét, akik a támogató környezet hiányában nem is rendezkednek be hosszabb tartózkodásra.

A migráció nagysága, célja

A migráció mérésére a születési hely vagy az állampolgárság szerinti megkülönböztetés szolgál. A továbbiakban a nagyságrendek és arányok bemutatásakor a fogadó országhoz kevésbé szoros kötődést jelentő – így a migráns létet jobban közeleltető – állampolgárság szerinti migráns definíciót használjuk. Az így mért bevándorló népesség mindössze másfél százaléka a hazai népességnek, és alig fél százalék az Európán kívüli migránsok aránya.² Ez nemzetközi összehasonlításban is igen sze-

¹ A megfogalmazott migrációs stratégia 2013-ban egyértelműen támogatta és ösztönözte a bevándorlás gazdasági növekedést erősítő szerepét. Lásd: Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott „Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum” III. fejezetét.

² A 2011-es népszámláláshoz igazított KSH-statisztika adatai szerint.

rény arányt jelent.³ Hasonlóan a többi kelet-európai országhoz, a bevándorlás nagysága alacsony maradt, amit a passzív bevándorlási politika tartott fenn.

A Magyarországra érkező migránsok meghatározó többsége Európából származik, bár érzékelhető és növekvő az Európán kívüli országokból érkező bevándorlás. Az európaiak aránya az összes külföldi állampolgár jóval több mint 80 százaléka volt az ezredfordulón, háromnegyede 2012 elején, és 2015 elején az arány közel 70 százalékra csökkent, részben a határon túli magyarok honosítási eljárásának köszönhetően. A Magyarországra Európán kívüli országokból érkező migránsok legnagyobb csoportját az ázsiai migránsok adják. Létszámuk és arányuk folyamatosan nő, 2002 elején 12 százalék, 2012 elején 17 százalék volt, 2015 elejére a külföldiek közel negyedére emelkedett. Az ázsiai migránsokat gyakran leegyszerűsítve a legkorábban érkezett csoporttal, a Magyarországon élő kínaiakkal azonosítják, a statisztika szerint azonban az Ázsiából származó migránsok alig fele kínai, nagyon színes a kép a vietnamiaktól a Közel-Keletről érkezettekig. A többi Európán kívüli régióból az előbbiekhöz képest kicsi a bevándorlás (lásd az 1. táblázatot). A külföldiek között a férfiak valamelyest túlsúlyban vannak (55-57 százalék az arányuk), az afrikaiak között ennél magasabb az arány (70 százalék körüli).

1. táblázat

A magyarországi migráns népesség kibocsátó régiók szerint

(Állampolgárság alapján, január 1-jei állapot)

	2002	2012	2015	2002	2012	2015
	Létszám (fő)			Megoszlás (%)		
Európa	97 640	110 122	100 501	84	77	69
<i>Ebből:</i>						
– Románia	44 977	41 596	28 641	39	29	20
– Szerbia	11 975	8 281	2 430	10	6	2
– Ukrajna	9 835	11 894	6 906	8	8	5
Ázsia	14 401	24 733	33 868	12	17	23

³ A külföldi népesség aránya (állampolgárság szerint) hasonlóan alacsony Szlovákiában, közel 5 százalék Csehországban és az országok többségében 5–10 százalék között van (vö.: OECD, 2015). Az Európán kívüli országokból származó migránsok arányát vizsgálva hasonló a helyzet a bevándorlási engedélyek Eurostat online statisztikája alapján.

	2002	2012	2015	2002	2012	2015
	Létszám (fő)			Megoszlás (%)		
<i>Ebből:</i>						
– Kína	6 840	10 114	16 467	6	7	11
Amerika	2 557	4 713	6 008	2	3	4
<i>Ebből:</i>						
– USA	1 688	3 060	3 090	1	2	2
Afrika	1 318	3 284	4 985	1	2	3
Ausztrália és egyéb	513	509	606	0	0	0
Összesen	<i>116 429</i>	<i>143 361</i>	<i>145 968</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Megjegyzés: 2001 és 2011. évi népszámláláshoz igazított értékek.

Forrás: KSH Statad adatbázis. Letölthető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvnv-n001a.html

2. táblázat

A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok megoszlása a tevékenység célja szerint 2013-ban

	Keresőte- vékenység	Bevándor- lás, letele- pedés	Tanulás, továbbkép- zés	Család- egyesítés	Egyéb és ismeretlen	Összesen
	Megoszlás tevékenységfajták szerint (%)					fő
EU-15, régi tagország	20	10	15	15	40	34 051
EU-12, új tagor- szág	52	14	7	13	14	45 784
Európai nem EU-tag	18	38	12	19	14	25 128
Ázsia	24	35	14	16	12	27 037
Amerika	12	14	14	30	30	4899
Afrika	5	20	25	22	28	3850
Ausztrália, egyéb	4	30	5	13	48	608
Együtt	<i>30</i>	<i>21</i>	<i>12</i>	<i>16</i>	<i>21</i>	<i>141 357</i>

Forrás: KSH Demográfiai évkönyv 2013, BÁH tartózkodási engedély adatai alapján.

A Magyarországon tartózkodó külföldiek a legkülönfélébb engedéllyel élnek az országban, a kiadott engedélyek alapján a tartózkodás célját közvetve vizsgálhatjuk. A tartózkodási engedélyek szerinti részletes adatokat a 2. táblázat mutatja. A vállalkozás vagy munkavállalás szándékával érkezők keresőtevékenységre jogosító tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, de aki már régebben itt él – bevándorló, letelepedett –, zömében szintén dolgozik, vállalkozik. Összességében a külföldiek jelentős része jelen van a magyar munkapiacra vagy vállalkozóként gazdasági tevékenységet folytat.⁴

Keresőtevékenységre jogosító engedéllyel munkavállalóként vagy vállalkozóként él Magyarországon a külföldiek 30 százaléka. Az unió új tagországaiból származók (meghatározóan román állampolgárok) több mint fele, az unió régi országaiból (legnagyobb arányban Németországból) érkezők és a nem EU-tag európai országokból érkezők egyötöde. Az Ázsiából származók között is magas az arány, egynegyedük tartózkodik munkavállalási vagy egyéb kereső tevékenységre szolgáló engedéllyel. Az arány a többi régióból érkezők körében alacsonyabb. Az engedély megszerzéséhez annak igazolására van szüksége, hogy létezik olyan munkahely, ahol a külföldit alkalmazták, igazolni kell azt is, hogy nincsen megfelelő magyar munkaerő, és a munkavégzés elegendő jövedelmet jelent a megfelelő megélhetéshez. A bevándorlási, letelepedési, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők nagy része is dolgozik, az arány az európai nem EU-országokból és Ázsiából érkezők között a legmagasabb, több mint egyharmada tartós bevándorlási engedéllyel rendelkezik, más csoportoknál ez az arány alacsonyabb.

A tanulók és családsegítés céljából érkezett külföldiek, ha nem EU-országból érkeztek, akkor nem vállalhatnak munkát. Viszonylag magas, 12 százalék a külföldi diákok aránya, a kis létszámú afrikai migráns csoport egynegyede, a többi régióból származók közel 15 százaléka, és alacsony a többi régióhoz képest a tanulók aránya az unió új tagországaiból érkező nagyszámú bevándorló között. A képzés gyorsan bővül, és vonzza a külföldi diákokat a hazai képzésbe. Ezt azonban főleg rövid távú gazdasági előnyök, az egyetemi képzést támogató bevételek növelése ösztönzi. A diákok nem vállalhatnak munkát, az idegen nyelvű képzés azonban tandíjköteles, ami korlátozza a képzésre jelentkező diákok körét.⁵ A kvalifikált szakemberek „le-

⁴ A külföldiek aktivitási rátája meghaladja a hazaiakét, különösen magas a délkelet-ázsiai, de magas a közel-keleti és észak-afrikai arány is. A 30–60 év közötti legjobb munkavállalási korú, összehasonlítható csoportban a magyar 78 százalékos átlaghoz képest 88, illetve 81 százalék (a 2011. évi népszámlálás teljes mintája alapján saját számítás).

⁵ A külföldiek tandíjköteles képzése alól a határon túli magyar diákok kivételt jelentenek, de láttuk, hogy arányuk elmarad a többi régióból érkezettekétől.

halászásának”, megnyerésének a lehetőségét a migrációs intézményrendszer nem támogatja. A képzést követően a végzett diákok tartózkodási engedélyének jogcíme megszűnik, el kell hagyniuk az országot, és új idegenrendészeti eljárást követően maradhatnak vagy térhetnek vissza, élhetnek Magyarországon szakemberként.

Azok sem vállalhatnak munkát, akik családegyesítés céljából érkeznek, hacsak az engedélyüket meg nem változtatják idővel. Átlagosan a külföldiek 16 százaléka tartózkodik ilyen engedéllyel Magyarországon.

Végül az egyéb céllal érkezők közé sokféle külföldi tartozik, így a nyugdíjasok, egészségturizmus céljával érkezők, különösen a fejlettebb EU-15 országokból és a tengerentúlról. Az unió 15 régi országából és Amerikából érkezők között magas ennek a csoportnak az aránya.

Az átmenetiség sokfélesége: egy empirikus vizsgálat tapasztalatai

A vizsgálat módszere, adatgyűjtés, a minta sajátosságai

A továbbiakban egy empirikus kutatás eredményeit mutatjuk be. Az ázsiai és európai régió közötti migrációt vizsgáló nemzetközi kutatás része volt a Magyarországon elvégzett interjú vizsgálat. Az eredmények önmagukban is érdekesnek bizonyultak, a magyarországi tapasztalatokat feldolgozó önálló elemzésnek egy részét mutatjuk be itt. Félig strukturált (semi-structured) interjúk segítségével a migrációs folyamatról, az intézményrendszerről, az intézményi és politikai befogadásról és elfogadásról, a gazdasági-munkapiaci és a társadalmi-gazdasági kapcsolatokról és hatásokról kérdeztünk Magyarországon élő ázsiai migránsokat. A vizsgálat fókuszába olyan külföldiek tartoztak, akik még egyáltalán nem telepedtek le tartósan Magyarországon. Az interjúkérdések migrációs történetükre, helyválasztásukra, helyzetük átmenetiségére, integrálódásukra és a több helyhez, régióhoz tartozásukra irányultak. A magyar eredmények nagyon karakteres képet mutattak, összecsengtek a korábban bemutatott migrációs politika szándékaival. A beilleszkedést és a befogadás lehetőségeit, a gazdasági céllal érkező migránsokkal kapcsolatos magyar attitűd megtapasztalását firtató kérdéseket emeljük ki az összehasonlító kutatás keretében készült interjú vizsgálatból.

Szigorú kiválasztási tervet követve, szakértői becsléssel a migráció előző fejezetben összegzett sajátosságait figyelembe véve került sor a 80 interjú migráns alanyainak a kiválasztására a kibocsátó országok és a migráció célja alapján. A megkér-

dezett minta szerkezetét a migráció célja szerint az *1. mellékletben*, a küldő országok szerint a *2. mellékletben* közöljük. A vizsgálat az Ázsiából származó migrációra korlátozódott, a kérdezés 2014. december és 2015. június között folyt.⁶ Az interjúalanyok Magyarországon élő, tartózkodó, de nem tartósan letelepedett migránsok voltak, így a folyamatok átmenetiségét, változékonyságát tudtuk vizsgálni. A személyes megkérdezés során a nyelvi akadályokat csökkentendő a kérdezés 6 nyelven történt, a tolmács igénybevételét igyekeztük elkerülni.⁷ A hangfelvétellel készített interjúkat magyar, illetve angol nyelven leírt szöveg alapján dolgoztuk fel.⁸ Az interjúkat meghatározott elemzési szempontok szerint tematikusan szétbontottuk, mátrixba rendeztük (excel fájl formában), az így elkészült fájl szűrhető keretet jelentett az elemzéshez, az értelmezéshez és a következtetések megfogalmazásához. A felbontás dimenzióit, amely alapján az elemzés készült, a *3. melléklet* tartalmazza.⁹

A továbbiakban a gondosan szelektált migráns minta alapján néhány dimenzióra koncentrálva az interjúknak a gazdasági célból érkezőkre és befogadásukra vonatkozó tanulságait mutatjuk be. Az interjúk természetesen nem tekinthetők reprezentatívnak a magyarországi migráns népességre, de a folyamatok alaposabb megértését, érzékelését teszik lehetővé. Empirikus eredmények alapján azt vizsgáljuk, miért jönnek, akik Magyarországot választják, mennyire befogadó és támogató intézményi környezettel találkoznak, hogyan tükröződik a migráció mindennapi gyakorlatában a migrációs stratégiában megfogalmazódó elzárkózó szemlélet.

A migráció célja: Miért jönnek, miért éppen Magyarországra?

A 80 megkérdezett fele végzett valamilyen kereső tevékenységet, 14 fő vállalkozó, 16 fő magasan kvalifikált és 10 fő kevésbé kvalifikált munkavállaló volt.

⁶ A szelekció során az országon belül regionális szempontokat nem kellett figyelembe venni, a migránsok a központi régióban, mindenekelőtt a fővárosban koncentrálódnak. A 2011. évi népszámlálás szerint a délkelet-ázsiai régióból származó bevándorlók 85 százaléka él a közép-magyarországi régióban, 77 százalékuk Budapesten. Ettől valamelyest elmarad, de magas a közel-keleti országokból érkezők aránya is.

⁷ Az interjúk átlagosan 50 percesek voltak, angolul (32), kínaiul (12), vietnamiul (9), törökül (4), japánul (4), urduul (1, tolmáccsal) és magyarul (18) készültek. A megkérdezetteket lehetőleg anyanyelvükön kérdeztük, részben a migránsok nyelvét vagy közvetítő angolt beszélő magyarok, Magyarországon tanuló külföldi diákok segítségével, illetve magyarul tudó külföldiek esetében magyarul folyt az interjú. 61 interjút készített magyar anyanyelvű kérdező, 8 interjút vietnami, 3 interjút kínai, 4-4 interjút japán és török kérdező. A kérdezők név szerinti felsorolása hosszas lenne, gondos munkájukat e helyütt is meg kell köszönnünk.

⁸ 30 magyar és 50 angol nyelvű interjúleirat készült.

⁹ A kérdőív – amely vázlatot és keretet adott az interjúhoz – angol nyelven készült, ezért nem csatoljuk mellékletben.

Ezeknek az interjúknak a tanulságai szolgálnak az elemzés alapjául.¹⁰ A vállalkozók többsége férfi, a kvalifikált és kevésbé kvalifikált munkavállalók között azonban fele-fele részben voltak férfiak és nők (noha nem figyeltünk a kiválasztásnál arra, hogy férfi vagy nő legyen az interjúalany). A megkérdezettek összességében nem voltak nagyon fiatalok, átlagos életkoruk 35 év, a vállalkozók kicsit idősebbek, a kvalifikálatlanabb dolgozók fiatalabbak voltak.

Első kérdésünk arra irányult, hogy az illető miért döntött a migráció mellett, mi volt a célja és a szándéka, miért éppen Magyarországot választotta, és mik a jövőbeni tervei, kilátásai, várakozásai? A válaszokból kirajzolódó legáltalánosabb tapasztalat az volt, hogy a migránsok sokszor nem tervezték, hogy Magyarországra jöjjenek, ez adódott, történt velük. Várakozásaik is képlekenyek voltak, nem volt határozott elképzelésük arról, hogy mi történik a jövőben, maradnak, vagy továbbmennek, s merre. A hagyományos ázsiai közösséget, ahogy az áttekintő fejezetben ezt bemutattuk, a kínaiak és a vietnamiak alkotják, akik erős transznacionális kapcsolatokkal kötődnek országukhoz, az otthonaikhoz, erősítve az átmeneti mozgást az ázsiai küldő országaik és Magyarország között. Erről a transznacionális migráns életformáról írja Örkény [2011], hogy ebben az esetben a migráns élethelyzet „nem egyszerűen a befogadó ország lokalitásában, hanem a kibocsátó és befogadó ország között zajlik, sőt a migráns a fizikai helyváltatással egy olyan globális rendszer részévé válik, amelyet gazdasági, pénzügyi, személyes kapcsolatokon szerveződő szálak tartanak össze. Ebben a rendszerben az anyagi gyarapodás, a jobb életminőség elérése vagy a vállalkozás sikere jelenti a fő célt, és a célország annak függvényében változik, hogy éppen hol kínálnak a legjobb lehetőségek” (Örkény, 2011, 166. o.). A kínai közösséggel fokozatosan összefonódtak a bevándorló vietnamiak, a többi csoportokhoz képest zárt közösséget alkotva (*Várhalmi*, 2010).

Más ázsiai országból érkezők nem rendelkeznek erős bázissal, gyakran még kapcsolati hálókkal sem, de valamilyen ok miatt úgy adódott, hogy Magyarországra jöttek. A különböző céllal érkező migránsok nagyon eltérő mintákat követve érkeznek és tartózkodnak, a migráns csoportok között kevés a kapcsolat. Az interjúk alapján úgy tűnik, a migránsok etnikai hovatartozásuk vagy/és a migráció célja alapján azonosítható csoportjai zártak a többiek felé, s zártak a kapcsolatok a befogadó ország és a migráns csoportok között is.

¹⁰ Mintánk másik felét diákok, családtagok és irreguláris és humanitárius migránsok alkották. Az irreguláris és humanitárius migránsok a nemzetközi kutatás céljának megfelelően felülreprezentáltak voltak a megkérdezés során, ezekkel a csoportokkal a jelen elemzés azonban nem foglalkozik.

Magasan kvalifikált munkavállalók

A magasan kvalifikált szakemberek a magyarországi migránsok kitüntetett, „elit” csoportját alkotják, akiket gyakran multinacionális vállalatok küld Magyarországra, feladatukat az anyavállalattal együttműködve végzik, vagy az akadémiai, oktatási intézmények hívják meg őket. A mintába került kvalifikált alkalmazottak között számos kínai és indiai volt, és a megkérdezettek között kevesen tudtak akár kicsit is magyarul.

A gazdasági életben dolgozó multinacionális cégek menedzsereinek, vállalati felső vezetőinek a migrációja valójában vállalaton belüli mobilitás, a cég választja/ jelöli ki a feladatra szakemberét, aki számára a célország, így Magyarország választása nem opció: élhet a lehetőséggel, vagy elutasíthatja azt. A megkérdezett szakemberek számára *nem volt cél* Magyarország – de nem bánják, hogy az Európai Unió egy békés és csöndes országába küldték őket. Missziójuk lejárta után ezek a szakemberek hazatérnek, nincs választásuk, a vállalat hazarendeli őket.

„Igen, ez a vállalat utasítása volt, ...az én vállalatom specializált üzleti vállalkozás, vannak leányvállalatai az USA-ban, Thaiföldön, Indonéziában és Európában Csehországban és itt Magyarországon. Arra kértek a vállalatnál, hogy átmeneti időre áthelyezhessenek a magyarországi vállalathoz 2011 szeptemberében. Igen, amikor beléptem a vállalathoz, tudtam, az idegennyelv-tudásom (az angol nyelv) miatt alkalmaznak, és hallottam, hogy valamikor valahova át fognak helyezni. Már 2010 végén megkaptam az áthelyezésre vonatkozó utasítást.”
(*Magasan kvalifikált japán férfi, 37 éves*)

„Szóval... lényegében kaptam egy telefonhívást a vezérigazgatótól és a személyzeti vezetőtől... Azt mondták, van egy lehetőség, és engem választottak ki erre... Normálisan adnak időt arra, hogy gondolkozzam a dolgon. És akkor én azt gondoltam, hogy hát a fiam akkor volt a 12. osztályban, így az egyetlen nehézség az volt, hogy nekem egyedül kell akkor mennem. És ez volt az első alkalom, hogy dolgozhatok Európában, habár voltam már Amszterdamban és más helyeken is, rövid utakon. És így ez egy jó lehetőség volt. Ez az oka, hogy elfogadtam. Ez egy jó pozíció.” (Magasan kvalifikált indiai férfi, 51 éves)

A magasan kvalifikált szakemberek egy másik csoportja az oktatásban, egyetemközi kapcsolatokban, nyelvoktatásban vesz részt. Sok esetben erre korábbi ösztöndíjat, tanulási tapasztalatot követően kerül sor, Magyarország azonban ezekben az esetekben is ritkán szerepel határozott és kívánt célként. A migránsok számára egy lehetőség, a karrier egy lépése a magyarországi tartózkodás.

„2011–2012-ben jöttem Magyarországra 8 hónapra tanulni. Nem volt döntési lehetőségem, az Európai Unió döntött arról, hol legyen a programom helye. Én választottam a tárgyat és ők választották ki az országot. Tehát nem az én választásom volt. Valójában mielőtt Magyarországra jöttem, semmit nem tudtam Magyarországról... 2014-ben jöttem ismét Magyarországra. Akkor azzal a céllal jöttem, hogy itt dolgozzam.” (*Magasan kvalifikált tajvani nő, 27 éves*)

A migráció gyakran sok lépésből álló láncot, mozgást jelent, a megkérdezett szakemberek sok esetben először Ázsián belül mozognak, rövidebb európai vagy tengerentúli tapasztalattal is rendelkeznek, és fontosnak gondolják, hogy eljussanak és hosszabb ideig dolgozzanak Európában.

„Másfél éve vagyok itt. Ide is ugyanazért jöttem, mint ami az USA-ba vitt, tapasztalatszerzés új országban, ez megtörtént. Ideérkezésem előtt barátaim meséltek magyar tapasztalataikról, azután helyben kialakult, főképp tanítványokkal van kapcsolat... Hogy miért gondoltam ezt vonzó országnak...? ...Mert nagyon érdekelt ez az ország. Ezelőtt más országokban is tanítottam kínait, és ezúttal egy európai országra szerettem volna váltani. Van pár barátom, akik voltak itt, és úgy gondoltam, ez az ország elég otthonos lehet.” (*Magasan kvalifikált kínai nő, 44 éves, házasság*)

Helyzetük alakulását a körülmények, a magánéletben adódó választások nagyban befolyásolják. A megkérdezettek a helyzetük átmenetiségében rejlő kihívásokat és változékonyságot értékelték, de fárasztónak is látják azt. Céljuk, hogy valahol – lehetőleg valahol Ázsiában – a nem távoli jövőben letelepedjenek.

„A barátomtól függ... talál-e ő állást (Tajvanon). Nem könnyű egy külföldinek munkát találni. Nem tervezi, hogy Bulgáriában marad (a barátja tartózkodási helye). Szóval nem tervezzük, hogy maradunk. Nem, azt tervezzük, hogy visszamegyünk Ázsiába. Igen, ez a terv. Lehet, hogy nem Tajvanra, de Szingapúrba.” (*Magasan kvalifikált tajvani nő, 27 éves*)

Alacsonyán kvalifikált munkavállalók

A mintába bekerült alacsonyán kvalifikált munkákat végző vagy szakmunkás migránsok legalább középfokú végzettséggel rendelkeztek. Aki kvalifikálatlan munkát végez, gyakran képzett szakember, aki nem talál más munkát, vagy nem is tud más munkát végezni a fogadó országban. Főleg kínaiak, vietnamiak, törökök kerültek a mintába. A Délkelet-Ázsiából érkezettek nagy része az ázsiai közösség transznacionális kapcsolatain keresztül talált munkát, bolti eladóként, biztróban. Ebben

a helyzetben a nyelvtudás hiánya kezdetben könnyebben áthidalható, de a többség beszélt magyarul. A jól strukturált transznacionális hálózatok és a kialakult kapcsolatok segítik az ázsiai vállalkozások munkaerő-utánpótlását, a fiatalok Európába érkezését.

„Valójában a nagynéném volt itt először. És amikor a 12. osztályba jártam, megkérdezte, nem akarok-e idejönni hozzá. És én fel akartam fedezni a dolgokat, új dolgot. Így elhatároztam, hogy jövök.” *(Alacsonyan kvalifikált vietnami férfi, 24 éves)*

A Kínából vagy Vietnamból érkezők könnyen találhatnak legális (vagy irreguláris) munkát a közösségek vállalkozásaiban akkor is, ha nincsenek korábbi kapcsolataik, ha valamilyen ok miatt Magyarországra jönnek és munkát keresnek.

„És én nem akartam, hogy a lányom Kínában tanuljon. ...Kihoztam a gyerekeket, hogy megtapasztalja, mi van kinn... Azt akarom, hogy a lányom jobb képzést kaphasson. El kellett kísérnem, mert... még nem volt 18 éves. És most ezért itt dolgozom. Három éve vagyok Magyarországon. ...Sem rokonom, sem földim nincs itt, akire számíthatnék. ...A kínai piacon találtam munkát, aztán megismerkedtem a kínai emberek közösségével itt. ...A piacon el kell végezned a munkát, amivel megbíztak. Semmi köze a korábbi karrieredhez. És nem számít a rang sem.” *(Alacsonyan kvalifikált kínai nő, 41 éves)*

Az Európai Unió munkaerőpiacára való belépés, a végzendő munkaidő szabályozottsága komoly szívó hatást jelent, vonzó az unió határain kívülről érkezők számára. A kapcsolatok segítik, hogy az érkezők saját közösségükben, ezekben az esetekben leggyakrabban az etnikai vállalkozásoknál találjanak munkát.

„...úgy éreztem, hogy el kell jönnöm Törökországból. Kicsit kutakodtam, hogy hova mehetnék Európában. Például az is felmerült, hogy Németországot választom. Ez sajnos nem jött össze. Majd egy barátom tanácsára elkezdtem Magyarország iránt érdeklődni... egy itteni török étterem épp a török pizzák készítésében jártas pékmestert keresett... Azt gondoltam, hogy ez a munka Magyarországon sokkal könnyebb és kényelmesebb lesz, mint otthon.” *(Alacsonyan kvalifikált török férfi, 30 éves)*

„2011-ben jöttem vissza ide Magyarországra. Gondoltam, megpróbálom, Európa jobb, mint egy másik ország és Európában mehetsz tovább más országba. Szóval tudtam, hogy itt minden könnyebb lesz és akkor elintéztam mindent és ide jöttem. Egy kicsit beszélek már magyarul is.” *(Alacsonyan kvalifikált indiai férfi, 62 éves, kapcsolatban)*

Vannak végül, s ezek nem is kivételes esetek, akik barátjuk, partnerük kedvéért jönnek, vagy maradnának és próbálnak megélhetést keresni. Kevésbé kvalifikált munkát találni sem egyszerű számukra. Ha magukhoz képest kevésbé kvalifikált munkát találnak is, igyekeznek valamilyen jól látható utat találni maguknak.

„2014 óta vagyok Magyarországon, hogy együtt legyek a barátommal és hogy itt dolgozzam. A családom nincs egyáltalán itt, mind Törökországban vannak. Ide Magyarországra először egy EVS projekt (Európai Önkéntes Program) kedvéért jöttem és két és fél hónapot töltöttem itt. Azután találkoztam a barátommal. És elhatároztuk, hogy itt fogunk élni. És akkor jöttem. ...Amikor munkát kerestem Magyarországon, mondták, hogy a legkönnyebb egy nagyvállalatnál munkát találni, ahol törökül beszélő munkatársat keresnek. De ez nem nekem való. Egész nap egy íróasztalnál ülni és telefonálgatni... Örülök, hogy megtaláltam a mostani munkámat. Még a magyaroknak is nehéz munkát találni, nemhogy nekem.” *(Alacsonyán kvalifikált török nő, 28 éves, kapcsolatban)*

Vállalkozók

A mintába került vállalkozók jelentős része kínai és vietnami, valamint török, de vannak máshonnan érkezettek is. A vállalkozók összességében képzetek, BA vagy ennél magasabb felsőfokú végzettséggel rendelkeznek. Hasonlóan a kevésbé kvalifikált munkát végzőkhöz, többségük legalább kicsit tud magyarul is. Zömében kis családi vállalkozásokat, boltokat, bisztrókat, kávézókat működtetnek. A különféle szolgáltatást nyújtó kisvállalkozások jelentik számukra a belépés és a megélhetés lehetőségét Magyarországon.

A kínai és a vietnami vállalkozások a kínai közösség központi piacán, vagy elszórt kis üzletekben vannak. A transznacionális kapcsolatokba ágyazott élénk és hálókkel átszótt működésük az európai és az otthoni kapcsolatokon keresztül zajlik, fokozatosan bővül és növekedik. A vállalkozás indításakor nemegyszer a gyermekeket hátrahagyva indítják be az üzletet a szülők, majd a gyermekeket tanulni vagy/és dolgozni elhosszítják Európába.

„Több mint 20 éve vagyok Magyarországon, kereskedelemben dolgozom, főleg export-importban. Kereskedőként érkeztem, ezt akkor kezdtem el, amikor Magyarországra érkeztem. Fiatal srácként. Otthon fizikusként végeztem, de akkor jöttem el. Olyan területen dolgozom most is, export-import Kína és Magyarország között, ...amiről most nem lehet beszélni állami szinten.” *(Vállalkozó kínai férfi, 54 éves)*

„1998-ban jöttem anyuval, mert apukám... az '95-ben jött egy cég miatt, régebben dolgozott egy ázsiai jellegű bútoros cégben. És akkor családgyesítés – igen, családgyesítés miatt eljöttem anyuval. ...A szüleim munkájában már nem veszek részt... segíték néha. Nekik külön cégük van. ...És közben azt érzem, hogy eléggé nagy a felelősség. Mert vinni kell a céget ugye, mert most úgy mondván, most már mi főnökök vagyunk.” *(Vállalkozó, kínai férfi, 32 éves, egyedülálló)*

Kevésbé kialakult a többi ázsiai országból érkezett vállalkozások mögötti kapcsolatrendszer. A vállalkozás ötletéhez sok esetben korábbi Magyarországi tapasztalatok, helyismeret adnak támogatást, korábbi kapcsolataikat mobilizálva igyekeznek európai hídfőállást kiépíteni, lehetőséget látnak a már ismerős környezetben. Tartózkodásuk átmenetisége vagy tartóssága a vállalkozás sikerességétől függ, a vállalkozás bizonytalansága az életüket is bizonytalanná teszi.

„A Magyarországhoz fűződő korábbi kapcsolatom alapján (Magyarországon végzett mérnökként) szerettem az országot, szerettem a kultúráját, mindezeket, és ezért jöttem ide vissza. Elhatároztam, hogy akkor rajta, visszajövök ide, mert az ország kicsi, az emberek kedvesek, a klíma kellemes, és nem is olyan drága. És ugyanakkor akármerre is megyek, szükség van olyan vállalkozásra, amit én tudok. Gondolkodtam, hogy ha van egy sor barátom itt..., elég nagy nemzetközi üzleti hátterem van, az egész családomnak is, nem csak kis lokális üzlet, szóval nagyon nagy cég és nemzetközi üzlet, 15 éves tapasztalatom van ezen a téren, mondtam, hogy lehet, hogy hidat építhetek Magyarország és a közel-keleti országok között. Szóval ezért vagyok itt ismét, már egy éve.” *(Vállalkozó iráni férfi, 40 éves)*

Volt olyan vállalkozó, aki a „keleti nyitás” politikájának reklámkampányába futott bele, amikor Európában lehetséges helyett keresett, ahol vállalkozást indíthat, hogy feladva jó egzisztenciáját, a túlnépesedett ázsiai otthonából Európába, és épp Magyarországra jöjjön, és itt indítsa el a vállalkozását.

„Nézeldtem az európai országok felé, hol van nagyon vonzó pénzügyi befektetési forma, és meglepő módon Magyarország volt a lista élén. Az önök kormánya 100 százalékos külföldi tulajdont ajánlott a helyi vállalkozásnak és 10 százalékos vállalati jövedelemadót.” *(Vállalkozó, Fülöp-szigeteki, 37 éves)*

A migráns vállalkozás motívuma, ahogy a kevésbé kvalifikált munkát vállalóké is, több esetben a magyarországi partnerkapcsolat volt, a szükséges megélhetéshez a vállalkozás kínált lehetőséget. Az ok és a következmény nem mindig egyértelmű. A vállalkozók egy része a partner kedvéért jött Magyarországra, a megélhetésért

indított vállalkozást vagy terjesztette ki otthoni vállalkozását Magyarországra. De az is előfordult, hogy a magyarországi vállalkozási elképzeléssel együtt keresett magyarországi partnert a vállalkozók némelyike.

„Eredetileg nem szándékoztam Magyarországra költözni. Egy sor esemény együttese eredményezte ezt. 2008 májusában az interneten keresztül ismertem meg a mai feleségemet. ...levegőváltásra volt szükségem. Anyagi értelemben nem volt szükségem arra, hogy elhagyjam Törökországot.” *(Vállalkozó, török férfi, 40 éves)*

„A feleségemmel Budapesten ismerkedtem meg. Ő akkor egyetemista volt, a Corvinus Egyetemen tanult nemzetközi tanulmányok szakon. Sok nyelven beszélt. Ez nekem jól jött, mert akkor még nem igazán tudtam magyarul... A családi cégünk már régebben is leginkább magyar és lengyel cégekkel állt kapcsolatban, nekik adtuk el termékeinket. Azt gondoltam, hogy ha ideköltözöm, akkor jobban tudom majd uralni a piacot. Ez a számításom be is vált.” *(Vállalkozó, török férfi, 35 éves, házas)*

Migránsok a magyar gazdaságban: Mit végeznek, hol a helyük?

A Magyarországon dolgozó külföldiek összetétele változatos, láttuk, hogy a vállalkozók és a kvalifikált alkalmazottak többségében diplomások, a kevésbé kvalifikált munkát végzők legalább középfokú végzettségűek. A multinacionális vállalati menedzserek, egyetemi oktatók, kutatók munkapiaci pozíciója biztos. Képzettségüknek megfelelő munkát végeznek, ezért is jöttek Magyarországra. A vállalkozók és a kevésbé kvalifikált alkalmazottak esetében azonban rövid távú, határozott idejű munkák váltakoznak hosszabb, jobb időszakokkal, részben az etnikai gazdaság hálózataiban. A vállalkozások és a kevésbé képzett munkavállalók összetalálkoznak, etnikai alapon szerveződő kisvállalkozások alakulnak és kapcsolódnak egymáshoz. A kvalifikálatlan munkát végző dolgozók gyakran túlképzettek, képzettségük elismerése nem fontos az elérhető munkahelyeken.

A migránsok sokfélesége ellenére meglepő hasonlóságot mutattak a válaszok, amikor a magyarországi munkavégzés során tapasztaltakról, a kulturális különbségekről, az eltérő munkaszemléletről kérdeztünk. A megkérdezettek a munkában kulturális távolságot (gap) érzékeltek, amit nehézségnek, de a külföldi munkavállalás, vállalkozás előnyének is tekintettek, ahol helyet, lehetőséget láttak a maguk számára. Sok más mellett a vállalkozóképességben és az innovációs készségben érzékeltek eltérést a legkülönbözőbb szinteken. A nagyobb és a kisebb vállalkozá-

soknál, különböző munkahelyeken is megfogalmazódtak a vállalkozási kultúrában érezhető eltérések.

„Az a fájdalmas megfigyelésem volt itt, hogy a magyarok nem nagyon jó vállalkozók. Ez általános megfigyelés, mert sok magyar vállalattal vagyok kapcsolatban. Nem látok erőteljes növekedést egyetlen magyar szervezetben sem, hacsak nem külföldiek irányítják... Itt van az én vállalatom... Látom, hogy a karrierkilátások nagyon korlátozottak. Valahogy ez a kulturális dolgok miatt van. Az emberek nem látják annak a fontosságát, hogy neveljenek, összehozzanak embereket a globális üzleti életben. Magyarországnak még nagyon hosszú utat kell megtennie ebben. Ezért úgy gondolom, hosszú távon még mindig kétségeim maradnak afelől, hogy Magyarországon jó kilátásai vannak-e egy vállalatnak – hacsak valami jelentős átszervezés nem történik.” *(Magasan kvalifikált indiai menedzser, férfi, 32 éves, egyedülálló)*

„Eleinte fenntartásaim voltak a magyarokkal... leginkább azzal, hogy megbízható, szorgalmas embereket találjak, olyanokat, akik hajlandók hosszú távon mellettem maradni. Miután innen szabadon el lehet menni az EU más tagállamaiba, nagyon nehéz megtartani a minőségi munkaerőt. A mi szakmánkban az a jó, ha legalább öt-tíz évet együtt lehet dolgozni valakivel, aki így megismeri az üzletmenetet, akire rá lehet bízni a raktárkészletet. A kezdeti nehézségek ellenére ma már mindez megoldódott.” *(Vállalkozó, török férfi, 35 éves, házas)*

„Igen, azért vettek fel, mert török vagyok... mert fontos a nyelv... a Törökországból Európába történő utazásokkal foglalkozunk, ezért általában török fogyasztóink vannak... Örülök, hogy sikerült ilyen munkát találnom... Hárman vagyunk törökök, és ez valóban jó. Kicsi és mindent kézben tudunk tartani, hasonló a munkastílus abban az értelemben, hogy itt a török mentalitás érvényesül. Ezért nem nehéz a munkamódszert elfogadni.” *(Alacsonyan kvalifikált török nő, 28 éves, kapcsolatban)*

Az ázsiai munkakörnyezet és munkarend nagyon eltérőnek bizonyult az európaiótól és a magyarországitól. Különösen a munkaintenzitásban és a munkarendben tért el az interjúalanyok által megtapasztalt magyar gyakorlattól. Az ázsiai üzletek, mindenekelőtt a kínaiak és a vietnamiak Magyarországon is követik az ázsiai szokást és munkarendet, ami a hazaival párhuzamosan működik, és a magyar munkajog érintetlenül hagyja. A kis üzletek tulajdonosai úgy és olyan hosszan dolgozhatnak, ahogy akarnak. Úgy tűnik, a kínai negyed és a városszerte található ázsiai üzletek szabályait a küldő ország munkakultúrája és szokásai határozzák meg. A kisvállalkozások jogi szabályozottságát, rendezettségét említésre méltónak találták ugyanak-

kor az interjúalanyok a kicsi és nagyon korrump, szabályozatlan ázsiai kisvállalkozásokban tapasztalt gyakorlathoz képest.

„Az ázsiai emberek igazán keményen dolgoznak, és egyáltalán nem törődünk azzal, hogy nincs szabadidőnk, vagy nem marad idő pihenésre, szóval mi dolgozunk, ahogy csak tudunk. El akarjuk érni a célunkat, és azt hiszem, hogy ez valójában a főnök vagy a munkaadó számára jelent előnyt...” (*Magasan kvalifikált tajvani nő, 27 éves, kapcsolatban*)

„Igen, vasárnap is dolgozom. Hétfőtől vasárnapig. A hétvégén korábban megyek el, este 6-kor. Péntekenként lehet, hogy 6-kor vagy 8-kor. Csak ketten dolgozunk itt, én és a feleségem.” (*Vállalkozó kínai férfi, 31 éves, házas*)

„Igen, itt egyenlőség van, demokrácia. Nincsen a szociális helyzetben osztálykülönbség. Nem törődnek azzal, hogy te takarítónő vagy jogász vagy-e. Ami fontos, hogy pénzt akarsz keresni, a te pénzedet akarod megkeresni. Vietnámban nem így gondolkoznak. Itt annyival civilizáltabbak... Nem foglalkoznak azzal, ki vagy, koldus vagy elnök, ha bemész az üzletbe, és vásárolsz, akkor sorba kell állnod.” (*Alacsonyán kvalifikált vietnami nő, 23 éves, egyedülálló*)

Az ázsiai munkarend azonban nem minden külföldi munkalehetőségét határozza meg. Akik nem kínai vagy vietnami üzletekben dolgoznak, inkább alkalmazkodnak a magyarországi munkarendhez és normákhoz, inkább élvezik az európai ország munkapiacának szokásait, szabályait és előnyeit.

„A 14-15 órás napi munkaidőhöz képest, ahogy Isztambulban dolgoznom kellett, beleszámítva a napi közlekedést is, a napi 8 óra nyugodt dolog itt. Mindenki ezt választaná az én helyemben.” (*Alacsonyán kvalifikált török férfi, 30 éves, egyedülálló*)

Vannak olyan vállalkozók, akik nem követik a gazdasági racionalitás szerint várt magatartást, nem használják ki a fogadó ország kedvező gazdasági lehetőségeit. A gazdasági haszonszerzéssel szemben a kényelmes életet és a nyugalmat részesítik előnyben. Belefáradtak a gyors ázsiai világ mindennapjainak permanens és kizsákmányoló gazdasági versenykényszerébe. A nyugodt élet reményében még azt se bánják, ha veszteséges a vállalkozásuk.

„Nagyon boldog vagyok Magyarországon. Még ha nem is volt minden sikeres. Megpróbáltam kereskedni. Elhoztam a megtakarított vagyonomat. Ha azt kérdezi, boldog vagyok-e, igen. Ha azt kérdezi, vagyok-e olyan sikeres, mint Törökországban voltam, egyértelműen azt kell válaszoljam, hogy nem. Meglehet, azért van ez így, mert túl későn jöttem.” (*Vállalkozó, török férfi, 52 éves, elvált*)

„Szemét sok pénzt kerestem otthon, a Fülöp-szigeteken, de soha nem találtam rá módot, soha nem volt szabadidőm, hogy elköltsem mindezt a családomra. Most tizedannyit keresek, és még soha nem voltam ennyire boldog. Mert minden percemet a családommal tudom tölteni...” (*Vállalkozó Fülöp-szigeteki férfi, 37 éves, házas*)

A migráció gazdasági előnyeit és kockázatait vizsgáló szakirodalomban kulcskérdés, hogy miért kedvező vagy hátrányos a külföldiek jelenléte egy ország munkapiacán, hasznot jelent vagy munkahelyeket vesz el. Kutatások első látásra meglepő és egybecsengő eredménye, hogy a migránsok rendszerint nem veszélyeztetik a hazai munkavállalók bérét, munkahelyeit. (*Boeri–Brücker, 2000, Borjas, 1994, Winter-Ebmer–Zweimüller, 1996*) A hatások magyarázata, hogy a hazai és a migráns munkaerő szerkezete eltérő. A migránsok a befogadó ország munkapiacán helyettesíthetik a hazai munkavállalókat, ha nagyon hasonló a migránsok és a hazai munkaerő összetétele, de ha szerkezetük eltérő, akkor inkább kiegészítő hatás érvényesül, és új munkahelyek jönnek létre, a bérek pedig növekszenek (*Altonji–Card, 1991, Borjas, 1995, Chiswick, 1999*). A kutatások inkább a kiegészítő hatásokat igazolják, amit magyaráz, hogy a bevándorlók tudása, iskolázottsága, nyelvtudása, munkapiaci elvárásai és korábbi tapasztalatai is inkább eltérőek a hazaiakétól. A migránsok gyakran a korábban érkezett migránsok béreit és munkahelyeit veszélyeztethetik, míg a befogadó ország munkapiacán kiegészítő szerepet töltenek be. *Baas* és szerzőtársai [2010] az EU bővítése után a migrációnak ezt a munkapiaci hatását találta a legerősebbnek.

A magyarországi migráció arányaiban nagyon szerény, különösen kicsi az Európán kívüli országokból származó bevándorlás. A migránsok kicsi aránya, alacsony beáramlása nem teszi lehetővé, hogy ezt a hatást modellekkel számszerűsítsük, a statisztika is szerény lehetőséget kínál. *Hárs* [2010, 2013] vizsgálta az egyes migráns csoportok munkapiaci teljesítését, összehasonlítva más csoportokkal az ázsiaiak különösen kedvező mutatóit. Annak mérésére azonban az adatok alacsonyak, hogy a hazai foglalkoztatás számára előnyös munkahelyteremtés folyamatát számszerűsíthessük. Az interjúk alapján azonban olyan kép rajzolódik ki, amely alapján a hazaitól sok szempontból eltérő munkavállalókat, vállalkozókat feltételezhetünk a magyar munkapiacon, a működő vállalkozásokban. Azt várhatjuk a kvalitatív elemzés alapján, hogy a hazaitól nagyon eltérő, komplementer munkaerő-kínálatot jelent a Magyarországon jelenlévő gazdaságilag aktív migráns népesség. A bemutatott tényezők azt valószínűsítik, hogy nagyobb létszám esetén az eredmények ebbe az irányba mutatnának.

A migránsok befogadása: Maradnak-e Magyarországon?

A várható, feltételezhető előnyök valószínűsítése ellenére a magyar migrációs politika filozófiája és gyakorlata defenzív, ahogy ezt az első részben már bemutatuk. Egyértelműnek látszik a kapcsolat a migráció nagysága és a migrációs politika gyakorlati megvalósulása között. A kevésbé bevándorlóbarát üzenet a migránsok mindennapi tapasztalata volt, amikor az intézményekkel kerültek kapcsolatba. A bürokratikus eljárás, a szükséges engedélyek megszerzése, ami a magyarországi tartózkodáshoz és gazdasági tevékenységhez szükséges, az intézményekben tapasztalt közömbösség, a segítség és a támogatás hiánya az interjúk tanúsága szerint meghatározza a migránsok mindennapjait. A bürokratikus eljárások lassúsága és a szükséges formalitások mértéke próbára teszi az érintettek türelmét és toleranciáját, értelenséggel fogadják, és lassan feladják korábbi komolyabb magyarországi terveiket vagy rövid távú, időszakos tartózkodásban gondolkodva más ország után néznek.

A munkavállalási, majd a tartózkodási engedély megszerzése minden gazdasági tevékenységet végző számára kikerülhetetlen. Nagyobb szervezet esetében a meghívó vállalat, szervezet intézi a bürokratikus processzust, máskor az ügyintézt a migránsok ügyvédekre bízzák, ami költséges, de ily módon elkerülhetik az eljárások során tapasztalt időigényes és megterhelő ügyintézt. Ez a gyakorlat a magasan kvalifikált szakemberek vagy a helyi viszonyokat jobban ismerő kínai és vietnami migránsok esetében.

„Nem volt probléma, volt egy szerződötett képviselő akkor, minden papíromat kitöltötte, nagyon jó rendezett háttérrel volt és a cég mögöttem állt a szerződéssel, a bérigazolással, nem volt kérdés, hogy megkapom (az igazolást) vagy hogy ez elhúzódik.” *(Magasan kvalifikált indiai férfi, 32 éves, egyedülálló)*

„Alkalmaztam egy ügyvédet, és ő intézte nekem a hivatalos ügyeket, de azt hiszem, egyszerű volt. Időigényes volt, de nem volt nehéz feladat. Minden papírmunkát elintéztet, de nem tartott nagyon sokáig.” *(Vállalkozó, indiai férfi, 33 éves, házaspár)*

„A vízumintézés egy kicsit bonyolult volt, de nem különösebben. Ugyanis itt ügyvéd intézte a dolgokat. Majd amikor én Kínában megkaptam a szükséges papírokat, akkor benyújtottam a vízumkérelmet és kész. A rokonaim meghívólevelet küldtek, így jöttem ide.” *(Alacsonyan kvalifikált kínai férfi, 32 éves, egyedülálló)*

Segítség hiányában komoly és megterhelő feladatot jelent a hivatalos eljárás, nem nagyon van különbség a magasan vagy alacsonyan kvalifikált munkavállalók

esetében tapasztalt eljárásban, és talán még fáradtságosabb a feladat a vállalkozók számára. A megkérdezettek részletesen beszámolnak a kellemetlen részletekről és jól értik a hivatalos politika üzenetét: nem egyszerű feladat a magyarországi munkavállalás, vállalkozás. A kellemetlenségeken túl sok külföldi számára a barátságtalan hivatalos és bürokratikus ügyintézés egyben az első – és meghatározó – magyarországi tapasztalat.

„Igazán szörnyű volt; a gond az volt, hogy nem tudsz információt szerezni a honlapról, minden információ magyarul van fenn a honlapon... Aztán adtak nekem valamilyen papírt, de az rossz volt, nem nézték meg, mit adnak, ...annyira szörnyű volt, mert senki sem tudott teljes információt adni, mire van valóban szükségem. Oké, ez talán az én hibám is volt, hogy nem beszélek magyarul. Mert itt élek, hát akkor beszélnem kell magyarul. De ha máshonnan nézem, Magyarországnak szüksége van olyan emberekre, amilyen én is vagyok, aki sok nyelven beszél, adót fizet, és ezért az országért dolgozik. Tehát ha szívesen látnak, akkor támogatniuk is kell... Megkaptam az állásajánlatot, így most csak várok, hogy minden elintéződjön (munkavállalási engedély), és akkor folyamodhatom a vízumért...” (*Magasan kvalifikált kazah férfi, 30 éves, egyedülálló*)

„A (munkavállalási) engedélyezés igazán nagyon lassú volt. Naponta kellett hívogatnom őket, és még csak azt sem tudták, hogy miről beszélek, és naponta újra és újra el kellett mondanom, mit akarok, amire azt mondták, hogy rendben van. De ez igazán nincsen rendben. Több mint három hónapig tartott, míg megkaptam a munkavállalási engedélyt... egy hat hónapos szerződésre!” (*Magasan kvalifikált koreai nő, 24 éves, egyedülálló*)

„Kínában túl sok ember van és a kínai életforma gyors. De a magyarok életstílusa lassú még Európában is. Normálisan fél napot kell eltöltenem a bankban, a bevándorlási hivatalban vagy a kormányzati ügyfélfogadáskor. Kínában, ha nincs sok ember, mondjuk, 10 percet töltök a bankban.” (*Vállalkozó, kínai férfi, 31 éves, házaspár*)

Az eljárások nehézsége mellett gondot jelent a külföldiek számára az engedélyezés bizonytalansága, a rövid időre szóló engedélyeket ismétlődően meg kell hosszabbítani,¹¹ és az ilyenkor ismétlődő bürokratikus eljárás a külföldiek tartózkodását folyamatosan bizonytalanná teszi.

„Nem volt egyszerű folyamat, mert először munkát kell találnod, és azután kell munkavállalási engedélyt kapnod, és ha megadják az engedélyt, akkor kér-

¹¹ Emlékeztetünk arra, hogy a vizsgálat a nem tartósan letelepedett külföldiekre vonatkozott, ezért az engedélyezési eljárás is erre a csoportra vonatkozó tapasztalatokat mutat.

heted a tartózkodási engedélyt. ...a barátom (aki magyar) segített nekem a magyar nyelvben. És kérdeztem másokat is... Szükséged van mások tapasztalatára, akik már előtted egyszer végigcsinálták... Amikor találtál munkát, a munkavállalási engedély egy hónap volt. Ez elég jó, igazán. De azután a tartózkodási engedély két és fél hónapig tartott. És akkor csak várnod kell... A tartózkodási engedélyem március közepén lejár... akkor adnak nekem még egy évet, gondolom. Szóval minden évben ugyanez a processzus. És az eljárás komolyan nagyon igénybe vesz. Mert idővel elveszted a türelmedet. És minden annyira megnehezíti itt az életedet és az mindenre rányomja a hangulatát... Igazán az a tervem, hogy hosszabb ideig itt éljek, de egyre inkább befolyásol ez a dolog.” (*Alacsony kvalifikált török nő, 28 éves, kapcsolatban*)

A hivatalos kormányzati „keleti nyitás stratégia” verbális támogatása és az üzletemberek vonzásának a célja ellenére a hivatalos bürokratikus eljárás nem egyszerű és nem esik egybe a kezdeményezéssel. Nagyon nehéz vállalkozást indítani egy Európán kívüli külföldinek Magyarországon. Ez korlátozza a virágzó üzleti hálózatok formálódását. A megkérdezett vállalkozók innovatív kezdeményezéseiket szándékoztak megvalósítani, erőfeszítéseik azonban akadályokba ütköztek, és vállalkozásaikat, vagy annak legalább egy részét fokozatosan elvitték máshová. Egybecsengő tapasztalat, hogy a környezet nem ösztönzi a külföldieket hosszabb tartózkodásra. Aki marad, nem pusztán üzleti megfontolásból dönt így. Családi kötelékek, erős hálózat támogatja a Magyarországon maradás döntését.

„Az egyetlen probléma, amivel Magyarországon szembetalálkoztam, a kormányzattal szemben adódott, ami egy kicsit ironikus, figyelembe véve aényt, hogy a kormányzat nagyon agresszíven reklámozta a Fülöp-szigeteken is a vállalkozókat támogató politikáját, tudja, a pénzügyi beruházási ösztönzési programot. Azt gondolnám, hogy akkor egy kicsit támogatóbbnak kellene lennie, de nem volt. ...Amikor megkaptuk a vízumot, és iderepültünk, az üzlethez kellett egy sor engedély. És akkor például szükség van egy bizonyos engedélyre, rendszerben, szükséges az A igazolás, megszerzem, és akkor jön a kérés, hogy szükséges a B igazolás, és ha az megvan, akkor jön a következő, hogy hozza a C igazolást. Ahelyett, hogy egyszerre ideadnák, és mindez egy-egy nap. Ami rendkívül frusztráló. És akkor végül minden engedélyt megszereztünk és akkor... Hét hónap után az egyetlen dolog, ami még hiányzik, az engedély ahhoz, hogy felszolgálhassunk ételt... Már hónapokkal ezelőtt megkértük az engedélyt, még nem kaptuk meg. Sehova nem lehet jutni... Végül már azt mondtam magamnak:

felejtse el, hagyja abba az egészséget.” (Vállalkozó, Fülöp-szigeteki férfi, 37 éves, házasság)

„Tudom, van egy csomó illegális ember, migráns, vagy olyanok, akik hazudnak. De vannak igazán jó szándékú, rendes emberek, akik ide akarnak jönni, pénzt akarnak befektetni, élni akarnak és mégis ezeknek az embereknek a dolgát nagyon megnehezítik. Azt vártam, hogy 2-3-4 hónapon belül létrehozhatom és elindíthatom a vállalkozásomat és igazolhatom a magyarok számára, hogy én valóban vállalkozást akarok indítani itt és valóban üzletet szeretnék csinálni. ... Sajnos, amikor idejöttem és belekezdtem, láttam, hogy a bürokrácia itt nagyon bonyolult és nehéz. Már majdnem egy év eltelt, és a vállalkozásomat épp csak létre tudtam hozni, de még nem működik! És még nem kaptam a családom számára vízumot, külön élek tőlük már majdnem egy éve... Rendben, megegyeztünk mindketten, hogy várunk, amíg mindent el nem indítok, ez időbe telik, de mindent legálisan csinálunk, a megfelelő korrekt módon. ...Lassan eljutok arra a pontra, hogy végül egy napon nagyon feldühödöm, ha a dolgok továbbra is így mennek, és hagyom a már meglévő beruházást, és egyszerűen továbbmegyek egy másik országba, ahol van lehetőségem.” (Vállalkozó iráni férfi, 40 éves, házasság)

Összegzés: Célország vagy tranzitország-e Magyarország?

Az empirikus vizsgálat során megkérdezett ázsiai migránsok tapasztalatai visszaigazolják a migrációs politika szándékait. A legerősebben ezt a bevándorlást ösztönző és támogató attitűd hiányában és az ennek megfelelő hivatalos és bonyolult ügyintézési eljárás során érzékelhettük. A bevándorlás támogatásának a hiánya meglepően állandónak bizonyult az elmúlt két és fél évtizedben, és korlátozta a gazdasági migráció nagyságát, akadályozta életképességét.

Az akadályozó tényezők ellenére kis létszámú, de folyamatosan bővülő Európán kívüli, mindenekelőtt élénk transznacionális kínai és ezzel együtt fejlődő vietnami közösség épült ki. Újabb migráns közösségek lassan alakulnak; a megtelepedni szándékozók is gyakran elbizonytalanodnak. A szigorú és elhúzódó eljárás szűrőként működik és megőrzi Magyarországot a migráció célországá helyett a bevándorlók tranzitországaként, akik rövid tartózkodás után akár Európa más országai felé, akár más irányban továbbmennek.¹²

¹² A tanulmányban csak a gazdasági migránsokkal foglalkoztunk, ennek hatásait emeltük ki, más fontos kérdéseket, így az illegális migráció és a menekültkérdés tranzitjellegét nem tárgyaljuk.

A magyar migráció kialakult karakterét magyarázza a migrációval kapcsolatos anyaország-koncepció és a bevándorlás forrásának tekintett határon túli migráció preferálása, miközben a migráció forrásának tekintett határon túli régiókból a bevándorlás folyamatosan csökken, a forrása kimerül. A migrációs stratégia az Európán kívüli bevándorlás gazdasági és társadalmi hatásainak fontosságát a preferált kérdéseken kívül kezeli. A következmény az elmaradó gazdasági hatásokban, lassú növekedésben, kedvezőtlen munkaerő-piaci mutatókban és előregedő és fogyó népességszámban mérhető.

Hivatkozások

- Altonji, J. G. – Card, D. [1991]: The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled. In: *Abowd, J. – Freeman, R.* (szerk.): *Immigration, trade, and the labor market.* University of Chicago Press, Chicago, 201–234. o.
- Baas, T. – Brücker, H. – Hauptmann, A. [2010]: Labour mobility in the enlarged EU: Who wins, who loses? In: *Kahanec, M. – Zimmermann, K. F.* (szerk.): *EU labor markets after post-enlargement migration.* Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, 47–70. o
- Boeri, T. – Brücker, H. [2000]: The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states. Final report. DIW, CEPR, FIEF, IAS IGIER, Berlin–Milano.
- Borjas, G. J. [1994]: The economics of immigration. *Journal of Economic Literature*, Vol. 32., No. 4., 1667–1717. o.
- Borjas, G. J. [1995]: The economic benefits from immigration. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9., No. 2., 3–22. o.
- Brubaker, R. [1998]: Migrations of Ethnic Unmixing in the “New Europe”. *International Migration Review*, Vol. 32., No. 4 (Winter), 1047–1065. o.
- Chiswick, B. [1999]: Are immigrants favorably self-selected? *The American Economic Review*, Vol. 89., No. 2., 181–185. o.
- Hárs Á. [2010]: Migráció harmadik országokból a statisztikai adatok tükrében (Third country immigration acceding to statistical data). In: *Örkény–Székelyi* (szerk.): *Az idegen Magyarország.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 15–48. o.
- Hárs Á. [2013]: Harmadik országbeli migránsok munkaerő-piaci helyzete. In: *Kováts A.* (szerk.): *Bevándorlás és integráció.* MTA TK, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 42–69. o.
- Hárs Á. – Tóth J. (szerk.) [2010]: *Változó migráció – változó környezet.* MTA KI. Budapest.
- Juhász, J. [2008]: *Migrants and Informal Work in Hungary.* International Labour Office, Geneva.
- Juhász J. – Makara P. – Makara E. [2011]: *A munkaerő-piaci integráció kihívásai Magyarországon. A harmadik országbeli munkavállalók beilleszkedésének esélyei és korlátai.* Panta Rhei Társadalomkutató Bt., Budapest. Letölthető: http://www.migrinfo.hu/user_files/110706tuvdoe733264.pdf
- Nyíri, P. [1995]: From Settlement to Community (Five years of Chinese in Hungary). In: *Fullerton, M. – Sik, E. – Tóth, J.* (eds.) *Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads.* MTA PTI, Budapest, 191–235. o.
- Nyíri, P. [1997]: *Organisation and Integration in a New Overseas Chinese Community – Hungary, 1989–1997.* In: *Fullerton, M. – Sik, E. – Tóth, J.* (eds.): *From Improvisation toward Awareness? Contemporary Migration Politics in Hungary.* Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

- Nyíri P.* [2010]: Kínai migránsok Magyarországon: mai tudásunk és aktuális kérdések (Chinese migrants in Hungary. Our present knowledge and current questions). In: *Hárs Á. – Tóth J.* (eds.) [2010], 147–172. o.
- OECD [2015]: International Migration Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. Letölthető: http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en
- Örkény A.* [2011]: A harmadik országbeli állampolgárok honosítással kapcsolatos vélekedései, és ezek összefüggése a migráció különféle aspektusaival. In: *Kováts A.* (ed.) [2011]: Magyarra válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 127–180. o.
- Tóth J.* [2000]: Az elmúlt évtized diaszpórapolitikája. In: Diskurzusok a vándorlásról. Szerk.: *Sik Endre és Tóth Judit.* MTA PTI, Budapest, 218–251. o.
- Tóth J.* [2010]: Lehet-e normatív a migrációs politika. In: *Hárs Á. – Tóth J.* (szerk): Változó migráció – változó környezet. MTA KI, 193–220. o.
- Tóth, J. – Sik, E.* [2014]: Hungary. In: *Triandafyllidou, A. – Gropas, R.* [2014]: European Immigration. A Sourcebook. Ashgate, 173–184. o.
- Várhalmi Z.* [2010]: A budapesti kínai és vietnami gazdasági klaszterek néhány jellegzetessége. In: *Hárs Á. – Tóth J.* (szerk) [2010], 173–190. o.
- Winter-Ebmer, R. – Zweimüller, J.* [1996]: Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991. In: *Holzmann, R. – Neck, R.* (szerk.): Ostöffnung, Wirtschaftliche Folgen für Österreich. Manz–Wien, 55–104. o.

A megkérdezett migránsok mintája a migráció célja szerint

Migráció célja	Férfi	Nő	Együtt	Részarány (%)	Átlagos életkor
			(fő)		(év)
<i>Bevándorló Magyarországra</i>					
Vállalkozó	12	2	14	19	36,2
Magasan kvalifikált munkavállaló	8	8	16	22	35,3
Alacsonyan kvalifikált munkavállaló	5	5	10	14	34,6
Diák	7	9	16	22	25,4
Családegyesítés okán migráns	–	5	5	7	40,4
Irreguláris migráns	5	–	5	7	37,6
Humanitárius migráns	8	–	8	11	28,4
Összes bevándorló külföldi	45	29	74	100	
<i>Visszatérő Magyarországra</i>					
Vállalkozó	2		2	33	40,5
Magasan kvalifikált munkavállaló	1	1	2	33	34
Diák	1	1	2	33	27,5
Összes visszatérő magyar	4	2	6	100	
Mindösszesen					

A megkérdezett migránsok mintája a migránsok származása szerint

Kibocsátó ország	Vállalkozó	Magasan kvalifikált munkavállaló	Alacsonyán kvalifikált munkavállaló	Diák	Családegyesítés okán migráns	Irregularis migráns	Humanitárius migráns	Összesen
	fő							
Kína	3	5	4	4	1	2		19
Vietnam	2		3	6		1		12
India	1	4	1		1	1		8
Japán		2		2	1			5
Korea		1						1
Tajvan		1						1
Fülöp-szigetek	1				1			2
Malajzia				1				1
Indonézia				1				1
Srí Lanka	1							1
Üzbegisztán	1							1
Kazahsztán		1						1
Törökország	3		2	1				6
Izrael	1	2						3
Irak						1		1
Irán	1						1	2
Afganisztán							5	5
Pakisztán				1	1		2	4
Magyarország (visszatérő)	2	2		2				6
Mindösszesen	16	18	10	18	5	5	8	80

A félig strukturált interjúk feldolgozásának dimenziói

<O Demográfiai és általános adatok	<Migráns kibocsátó országa
	<Célcsoport
	<Nem
	<Születési év
	<Családi állapot
	<Gyermekek száma, kora
	<Jelenlegi lakásfeltételek
	<Anyanyelv/ek + további nyelvismeret
	<Magyar nyelvtudás
	<Legmagasabb iskolai végzettség
	<Munkaerő-piaci státus
	<Tartózkodási engedés fajtája
	<Útlevel országa
	<Korábbi magyarországi tartózkodás
< Mióta él jelenleg Magyarországon	
<A Migrációs folyamat	<A1 Migrációs háttér
	<A2 Migráció oka(i)
	<A3 Visszatérő migráció oka(i)
	<A4 Miért választotta Magyarországot jelenlegi tartózkodási helyéül
	<A5 Jövőbeni migrációs tervek
	<A6 Migráció hatása a személyes életére
<B Politikai-jogi szempontok	<B1 Jogok és kötelezettségek
	<B2 Politikai részvétel Magyarországon
	<B3 Transznacionális politikai részvétel
	<B4 Burokrácia, formális eljárás, hivatalos ügyintézés

Célország vagy tranzitország? Az ázsiai országokból érkező migránsok...

<C Társadalmi-gazdasági szempontok	<C1 Foglalkozási helyzet, státus
	<C2 Szakképzettség elismerése
	<C3 Szakmai mobilitás
	<C4 Gazdasági hatás
	<C5 Transznacionális gazdasági tevékenység
<D Társadalmi-kulturális szempontok	<D1 Hatás a világszemléletére
	<D2 Hatás a szociális kapcsolataira
	<D3 Társadalmi mobilitás
	<D4 Társadalombiztosítási helyzet
	<D5 Integráció/visszaintegráció
	<D6 Transznacionális társadalmi-kulturális tevékenységek

Az ifjúsági munkanélküliség és a munkaerő- piaci rugalmasság összefüggései az Európai Unióban

UDVARI BEÁTA – URBÁNNÉ MEZŐ JÚLIA

Napjainkban az Európai Unió egyik legnagyobb problémája a magas munkanélküliség, ezen belül is a fiatalok között a munkán és oktatáson kívüliek nagy aránya. Ennek megfelelően a foglalkoztatás javítása kiemelt prioritás az EU-ban. Arról, hogy a fiatalok (főként a 25 év alattiak) foglalkoztatottságát milyen intézkedésekkel lehet növelni, nincs széles körben elfogadott elméleti koncepció. A szerzők ezért azt a célt tűzték ki, hogy megvizsgálják a munkapiaci rugalmasság különböző vetületeinek hatását az ifjúsági foglalkoztatottságra az EU országaiban, összevetve a 2008-as válságot közvetlenül megelőző (2005–2007) és követő időszak (2011–2013) eredményeit. Vizsgálatuk arra az eredményre vezetett, hogy a rugalmasabb munkaerőpiacokon jellemzően alacsonyabb az ifjúsági munkanélküliség. A válság előtt a tagállamok több relatíve homogén csoportot képeztek a munkaerő-piaci rugalmasság és az ifjúsági foglalkoztatás dimenziójában, azonban e csoportok a válságot követő időszakban felbomlottak, és több relatíve merevebb munkaerőpiac jött létre az EU-tagok között.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: J21, J64.

Az Európai Unió az *Európa 2020* című stratégiájában az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósítását tűzi ki célul, és az inkluzív növekedés révén a foglalkoztatás növelését és a szegénység csökkentését helyezi a középpontba. A foglalkoztatás tehát továbbra is központi kérdés az EU-ban, hiszen az unió egyik legnagyobb problémája a munkanélküliek magas aránya. A Eurostat adatai szerint

Dr. Udvari Beáta, a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karának egyetemi adjunktusa. E-mail cím: udvari.beata@eco.u-szeged.hu

Urbánné Mező Júlia, a Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola PhD-hallgatója. E-mail cím: mezo.julia@gmail.com

2015 áprilisában 10 százalék körül mozgott az EU-28 munkanélküliségi rátája, ami a korábbi időszakokhoz képest kedvezőbb, viszont még mindig jóval magasabb az USA vagy Japán munkanélküliségi rátájánál (5,5, valamint 3,5 százalék). A tagállamok között azonban óriási eltérés tapasztalható: a legjobb mutatókkal rendelkező Németország (4,7 százalék) és a leggyengébben teljesítő Görögország (25,4 százalék) között több mint 20 százalékpontos különbség figyelhető meg. Az európai fiatalok körében különösen magasnak tekinthető az állástalanok száma: *egyres tagországokban* (Görögország, Spanyolország) *a fiatalok munkanélküliségi rátája 50 százalék fölötti volt 2014-ben*, és Németország kivételével *minden tagország 10 százalék fölötti értékkel rendelkezik*. Emellett a 15–24 éves korosztály 12,4 százaléka nem dolgozott és nem is tanult ebben az évben. E jelenség egyrészt komoly gazdasági és társadalmi következményekkel jár, másrészt azért is komoly probléma, mert a fiatalok munkanélküliségének jellemzője, hogy hosszú ideig tart (*Caporale–Gil-Alana*, 2014).

Artnér [2013] tanulmányában részletes áttekintést adott az uniós ifjúsági munkanélküliség helyzetéről, azonban az okok elemzésére kevesebb figyelmet fordított. Figyelembe véve ezt és *Farkas* [2011a; 2011b] munkáit, továbbá az Európa 2020 stratégiát, cikkünk a munkaerő-piaci rugalmassághoz kapcsolódik. Kutatásunk során *az ifjúsági munkanélküliség alakulásának statisztikai elemzését a munkaerő-piaci flexibilitás terébe helyezzük*. Bár az 1990-es években – elsősorban a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet 1994-ben született Jobs Study című tanulmánya nyomán – még elterjedt nézet volt, hogy a rugalmas munkaerőpiacok kívánatosak a kedvező munkapiaci kimenetek elérése érdekében, az utóbbi években ezzel ellenkező vélemények is megfogalmazódtak (*O'Reilly et al.*, 2015). Emellett az is segítheti a pontosabb következtetések levonását, ha a rugalmasság dimenzióinak egy szűkebb társadalmi csoport foglalkoztatására való hatását vizsgáljuk.¹ *Ezért cikkünk arra keresi a választ, hogy tapasztalható-e különbség a munkaerő-piaci rugalmasság nagysága és az ifjúsági munkanélküliség alakulása között az EU országokban, és a munkaerő-piaci rugalmasság magyarázhatja-e az ifjúsági munkanélküliség nagyságának tagállamok közötti szóródását*.

Az elemzéshez az ifjúsági munkanélküliséghez és a munkaerő-piaci rugalmassághoz kapcsolódó indikátorokat használjuk fel, és a kiugró évek torzító hatásainak kiküszöbölése érdekében átlagokat számítunk. Mivel a 2007–2008-as válság erősítette fel ezt a problémát, így az elemzés során a válság előtti és a válság utáni időszakot hasonlítjuk össze. Ezzel a megközelítéssel egyrészt választ kaphatunk arra, hogy

¹ Ezt alátámasztják „A munkaerő-piaci rugalmasság szerepe a munkanélküliség alakulásában” című alfejezetben bemutatott szakirodalmi vizsgálati eredmények is.

a válság mennyiben befolyásolhatta (erősítette vagy gyengítette) az ifjúsági munkanélküliség és a munkapiaci rugalmasság közötti kapcsolat alakulását; másrészt pedig arra, hogy a fiatalok munkanélküliségének kezelésében vajon a rugalmasabb vagy a rugalmatlanabb munkaerő-piaci feltételek játszhatnak nagyobb szerepet.

A cikk első részében az ifjúsági munkanélküliség fogalmát tisztázzuk, majd az Európai Unióra fókuszálunk, bemutatva a sajátosságokat és az ifjúsági munkanélküliség aktuális trendjeit. Ezt követően a munkaerő-piaci rugalmasság kérdéseit járjuk körül, elhelyezve ebben az (ifjúsági) foglalkoztatás és munkanélküliség kérdését. A cikk utolsó fejezetében ismertetjük statisztikai elemzésünket és az eredményeket.

Az ifjúsági munkanélküliség

Az ENSZ definíciója alapján fiatal munkanélkülinek a 15–24 év közötti munkanélkülieket tekintjük.² E definíció hátránya lehet, hogy kizárólag azokat a gazdaságilag aktív fiatalokat fedi le, akik a referenciahéten ugyan nem dolgoztak, de munkát kerestek, és el is tudnának kezdeni dolgozni. Ezt a problémát kiküszöbölendő született meg az 1970-es években a beszédesebb NEET (Not in Education, Employment or Training)³ mutató (Artner, 2013; Eurofound, 2012). Az angol mozaikszó a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő 15–24 (esetenként 15–29) év közötti fiatalokat jelöli. Közéjük tartoznak tehát a „klasszikus” munkanélkülieken kívül azok a gazdaságilag inaktívnak számító fiatalok is, akik bár nem is tanulnak és nem is dolgoznak, mégsem keresnek munkát (hasonlóan a passzív vagy reményvesztett munkanélküliekhez).

Az ifjúsági munkanélküliség mérésére leggyakrabban használt mutatók

A munkanélküliség megragadására több mutató is rendelkezésre áll, azonban – az általános munkanélküliséghez hasonlóan – a fiatalok munkanélküliségének mérésekor is jelentkeznek problémák, melyeket nemigen lehet kiküszöbölni. Például az informális és az alulfoglalkoztatás nagyságáról és mérésének lehetőségeiről korlátozott mennyiségű adat áll rendelkezésre (Demidova–Signorelli, 2012; Lam, 2014). A leggyakrabban használt mutatók a fiatalok munkaerő-piaci helyzetével kapcsos-

² Egyes országokban lehet ettől némi eltérés: például az Egyesült Királyságban a fiatalok foglalkoztatását elősegítő programok a 16–18 éveseket célozzák meg, míg Észak-Olaszországban a 14–29 éveseket, Dél-Olaszországban pedig a 14–32 éveseket (O’Higgins, 1997).

³ Artner [2013] cikkében a magyar „munkán, iskolán, képzésen kívüliek” fordítást és a MIKK rövidítést használja. A cikkben mi továbbra is az (elterjedtebb) angol NEET kifejezést alkalmazzuk.

latban a következők: az aktivitási, foglalkoztatási, munkanélküliségi ráták értékei a 15–24 éves korosztályban. Rendelkezésre állnak kifejezetten a fiatalok helyzetének megítélését segítő, az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) és a Eurostat [2014] által közzétett mutatószámok is (lásd az 1. táblázatot). A könnyebb áttekinthetőség és összehasonlíthatóság érdekében mindhárom kiemelt mutató esetén ismertetjük az Európai Unió 2007-es és 2014-es adatait.

1. táblázat

Az ifjúsági munkanélküliséget leíró, leggyakoribb mutatószámok

Indikátor	Kiszámítási módja	Értéke az EU-28-ban	
		2007-ben	2014-ben
Ifjúsági munkanélküliségi ráta (%) (IMNR)	(15–24 éves munkanélküliek száma)/ (15–24 éves aktív népesség)	15,9%	22,2%
Ifjúsági munkanélküliségi arány (%)	(15–24 éves munkanélküliek száma)/ (15–24 éves teljes népesség)	6,8%	9,2%
A nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülők (NEET) rátája (%)	(A nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő 15–24 év közöttiek)/ (15–24 év közötti teljes népesség)	10,9%	12,4%

Forrás: Eurostat [2015] adatai alapján saját szerkesztés.

Az ifjúsági munkanélküliségi ráta szinte mindig magasabb, mint a teljes népességre vonatkozó munkanélküliségi ráta. Ennek egyik oka, hogy a fiatalok jelentős része gazdaságilag inaktív, tipikusan közép- vagy felsőfokú oktatásban részt vevő diák. Ez némileg torzító hatású, így a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének vizsgálatkor a pontosabb és a valóságot jobban tükröző eredmények elérése érdekében e ráta mellett szokás használni az *ifjúsági munkanélküliségi arány* mutatószámot, amely a teljes korcsoportos népességre vetíti a munkanélküli fiatalok számát, valamint a korábban említett NEET mutató alapján számolt *NEET rátát* is. A NEET fiatalokkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az OECD [2010] két nagyobb csoportot is megkülönböztet ezen a kategórián belül. Az első csoportba azok sorolhatók, akik a munkaerőpiacra újonnan belépők, de nehezen találnak munkát és az is sokszor csak ideiglenes (*poorly-integrated new entrants*). A másik csoport az ún. „hátrahagyott fiatalok” (*left behind youth*), akik eleve nem is kerülnek közel a munkaerőpiachoz,

és többnyire alacsony iskolai végzettséggel rendelkeznek. Jellemzően bevándorlók gyermekei, vagy elmaradott, leszakadó területeken élnek.

Ifjúsági munkanélküliség az Európai Unióban

Az ifjúsági munkanélküliség (IMN) már az 1970-es évek válsága során, valamint az 1980-as években is jelentkezett, mivel a „baby-boom” generáció tagjai akkor érték el a munkavállalói kort (*Artner, 2013; Eurofound, 2012; Korenman–Neumark, 2000; Lam, 2014; Marginean, 2014*). Az ifjúsági munkanélküliség a 2007–2008-as válság következtében sok országban ismét történelmi magasságokba emelkedett, amelynek eredményeként 2013-ban a globális ifjúsági munkanélküliségi ráta 12,6 százalékra volt becsülhető: ebben az évben kb. 73 millió fiatal munkanélküli volt a világon (*Lam, 2014*).⁴

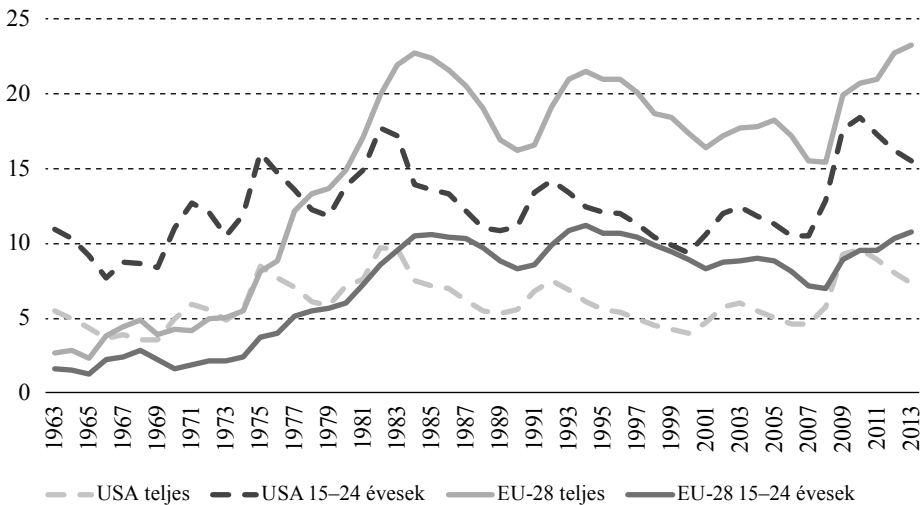
Európában a munkanélküliség az 1970-es évek közepén kezdett el emelkedni, és az 1980-as évek közepén beállt egy viszonylag magas szinten, és voltak olyan időszakok (az 1990-es években), amikor az EU országaira összesített munkanélküliségi ráta kétszerese volt az Amerikai Egyesült Államokban mértnek (lásd az *1. ábrát*).⁵ Az *1. ábráról* az is leolvasható, hogy Európában a fiatalok közötti munkanélküliségi ráta az 1970-es évek második felében szakadt el az idősebb korosztályétól, s az 1980-as évek eleje óta jócskán meghaladja az Egyesült Államokban mért ifjúsági munkanélküliségi rátát.

Az Európát *2008-ban elérő válság hatására* jelentősen megnövekedett a munkanélküliség: a Eurostat [2015] szezonálisan kiigazított adatai szerint 2007 3. negyedévében valamivel kevesebb mint 16,5 millió munkanélkülit regisztráltak az EU 28 országában, 2014 azonos időszakában pedig már csaknem 24,5 milliót. A 25 év alatti korosztályban ezek az értékek rendre 4,2 millió és 5,1 millió körül alakultak. Maga a két időpont közötti változás a fiatalok szempontjából nem olyan kedvezőtlen, mint az idősebb korosztály számára: míg a 25–74 év közötti munkanélküliek száma az öt év alatt 53 százalékkal növekedett, addig a 25 év alattiak száma „csupán” 21 százalékkal.

⁴ A szubszaharai Afrikában átlagosan 50 százalékra becsülik a fiatal munkanélküliek arányát a 10–24 éves korosztályban, de egyes országokban – mint Mozambik vagy Ghána – ez akár a 80 százalékot is elérheti (*Hilson–Osei, 2014*). A fejlődő országokban azonban nehezebb a pontos mérték meghatározása, a megbízhatatlan adatok és az informális szektorban foglalkoztatott fiatalok nagy aránya miatt (*O’Higgins, 2001*).

⁵ Az európai munkanélküliség magyarázatát célzó kutatási irányok és eredmények időbeli alakulásának összefoglalását adja *Blanchard* [2005].

**A munkanélküliségi ráta alakulása az EU 28 országában és az USA-ban
(Százalékban)**



Forrás: OECD.Stat [2015] adatai alapján saját szerkesztés.

A munkanélküliségi ráták alapján a következő megállapításokat tehetjük az EU 28 országára: 2007-ről 2013-ra a teljes népességre vetített munkanélküliségi ráta 7,2 százalékról 10,9 százalékra növekedett; ezen belül a 25–74 éveseké 6,1 százalékról 9,5 százalékra, a 25 év alattiaké pedig 15,9 százalékról 23,7 százalékra (Eurostat, 2015). Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a fiatalokat rendkívül súlyosan érintette a válság. Az ellentmondás háttérben az aktív fiatal népesség csökkenése állhat: 2007-ben 26,9 millió 15–24 év közötti gazdaságilag aktív fiatalot regisztráltak, 2013-ban már csak 23,8 milliót.⁶ Tehát míg a fiatal munkanélküliek száma kb. 1,4 millióval növekedett a 6 év alatt, addig az – a munkanélküliségi ráta nevezőjét adó – aktívok száma több mint 3 millióval csökkent.

A munkanélküliek teljes korcsoportos népességen belüli arányát vizsgálva információt kapunk az ifjúsági munkanélküliségi arány alakulásáról. E mutató az ifjúsági munkanélküliségi rátához képest némileg más képet ad (lásd a 2. táblázatot):

⁶ A gazdaságilag aktív fiatalok számának csökkenése egyrészt a fiatal népesség jelentős arányú csökkenéséből, másrészt a korosztály aktivitási rátájának enyhe csökkenéséből adódik.

2007-ben a 15–24 évesek 6,8 százaléka volt munkanélküli, 2013-ban már 9,6 százaléka; míg ugyanezekben az években a 25–74 éves korosztály rendre 4,0 százaléka, illetve 6,4 százaléka. A mutató a két korosztályra nézve tehát hasonló mértékű százalékpontos növekedést produkált (a fiatalok között 2,8, a 25–74 évesekre 2,4). Ám az is igaz, hogy a vizsgált időszakban a korcsoportos népesség nem egyformán változott, hiszen a fiatalok száma évről évre csökkent, az idősebbeké viszont összességében növekedett.

2. táblázat

A munkanélküliségi arány változása az EU 28 országában

(1000 fő)

	Népesség (Ezer fő)			Munkanélküliek száma (Ezer fő)			Munkanélküliségi arány (%)		
	2007	2013	<i>Száz- lékos változás</i>	2007	2013	<i>Száz- lékos változás</i>	2007	2013	<i>Változás</i>
Teljes népesség	498 409	506 612	+1,6%	16 988	26 292	+54,8%	3,41	5,20	1,79
15–24 évesek	62 412	58 286	–6,6%	4 242	5 619	+32,5%	6,80	9,64	2,84
25–74 évesek	317 933	325 000	+2,2%	12 746	20 673	+62,2%	4,00	6,36	2,36

Forrás: Eurostat [2015] adatai alapján saját szerkesztés.

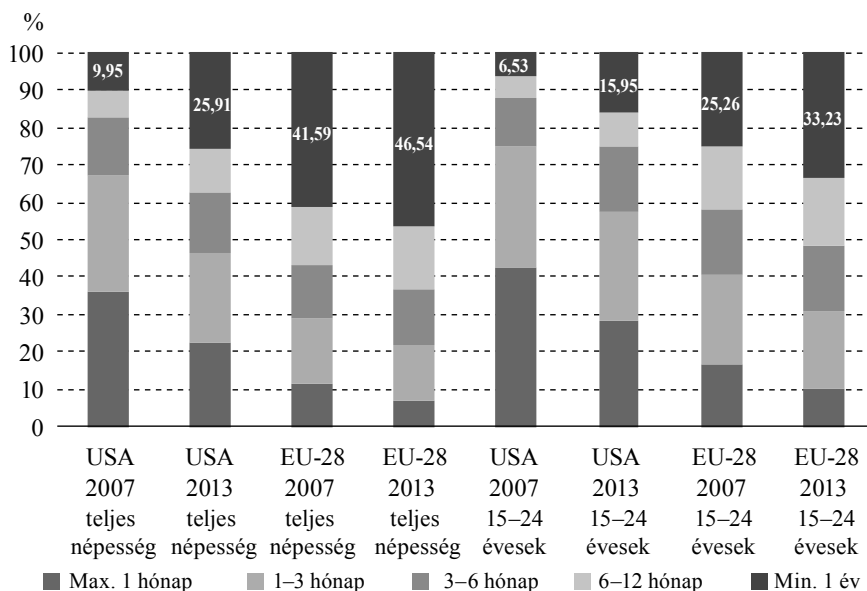
A munkán és oktatáson kívüliek arányáról (NEET) elmondható, hogy míg 2007-ben az EU 28 országában a 15–24 éves népesség 10,9 százaléka tartozott ebbe a csoportba, 2013-ban már 13 százaléka (Eurostat, 2015). Más szóval hat év alatt 6,8 millióról csaknem 7,5 millióra növekedett azon 15–24 éves fiatalok száma, akik nem voltak foglalkoztatottak és nem is tanultak.

A Eurostat [2015] adatai szerint 2007-ben, azaz a válság előtt a 15–24 éves munkanélküliek egynegyede (26,3 százalék) volt egy éven túl is munkanélküli, 2013-ra, a válságot követően pedig egyharmadra (34,2 százalék) növekedett ez az arány. A 25 év felettiek esetében a válság következtében nem mutatkozik ilyen drasztikus romlás, viszont eleve sokkal magasabb volt az induló szint: 48,3 százalékról 51,0 százalékra növekedett. A 2. ábra megmutatja a munkanélküliség tartósságának eltéréseit az EU 28 országában és az USA-ban. Jól látható, hogy az EU-ban a válság előtt

és után is minden korosztályra jellemző, hogy a munkanélküliek több mint fele legalább fél éven keresztül kénytelen új állást keresni. Ezzel szemben az Egyesült Államokban 2013-ban is az összes munkanélkülinek csak kevesebb mint 40 százaléka, a 15–24 éveseknek pedig kb. az egynegyede keresett 6 hónapnál hosszabb ideig állást.⁷

2. ábra

A munkanélküliség tartósság szerinti megoszlása az EU 28 országában és az USA-ban
(Százalékban)



Forrás: OECD.Stat [2015] adatai alapján saját szerkesztés.

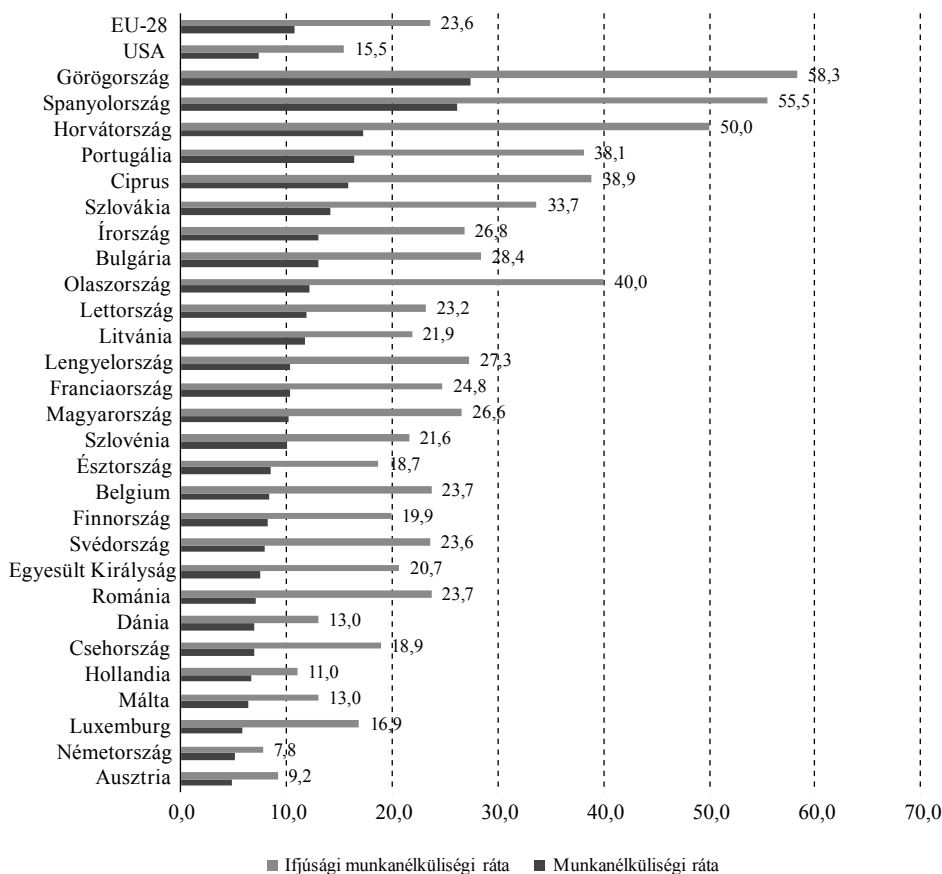
A 2008-as válság összességében még erőteljesebben felhívta a figyelmet a fiatalok közötti magas munkanélküliség korábban is létező problémájára, különösen a mediterrán országokban (Görögország, Spanyolország, Olaszország, Portugália). Az Európai Unió tagállamainak munkanélküliségi rátáiban nagyobb lett a szórás mind a teljes népességet, mind a fiatal korosztályt tekintve. Az ifjúsági munkanélküliség tagországok közötti különbözőségeit mutatja a 3. ábra. Az ábra adatai alapján is

⁷ Ezt egyébként sokszor az európai államok bőkezű munkanélküli-ellátásának tudják be.

egyértelműen kirajzolódik az, amire már korábban is felhívtuk a figyelmet: az ifjúsági munkanélküliségi ráták minden országban meghaladják a teljes népességre vonatkozó munkanélküliségi rátákat. Ugyanakkor az is kitűnik, hogy számos EU-tagországban 20 százalék felett volt az ifjúsági munkanélküliségi ráta 2013-ban, míg az USA-ban ez 15,5 százalék volt. A tagországok közötti, viszonylag jelentősnek mondható szóródás felveti a kérdést, hogy ebben a folyamatban a munkaerő-piaci rugalmasságnak milyen szerepe lehet.

3. ábra

Munkanélküliségi ráták az EU 28 országában és az USA-ban 2013-ban
(Százalékban)



Forrás: Eurostat [2015] adatai alapján saját szerkesztés.

Munkaerő-piaci rugalmasság és ifjúsági munkanélküliség

Az ifjúsági munkanélküliség jelenlegi magas szintjét több tényező együttesen idézi elő. *Banerji et al. [2014]* szerint az ifjúsági munkanélküliség válság alatti növekedése a gazdasági növekedés elmaradásának és különböző munkapiaci faktoroknak köszönhető, mint a magas munkaerőköltségek (adóék és minimálbér), a munka használdozati költsége (munkanélküli-segély), vagy a nem hatékony aktív munkaerő-piaci politikák. A szerzők eredményei szerint tehát *a rugalmatlan munkaerő-piac okozza az ifjúsági munkanélküliség növekedését*. Természetesen nagy eltérések mutatkoznak az egyes országok helyzetében, így mindenképpen *indokolt, hogy az országok jellemzőit külön-külön is vizsgáljuk*. Statisztikai elemzésünk során e szerint járunk el, azonban a helyes elemzés érdekében a munkaerő-piaci rugalmasság kérdéskörét is körül kell járni.

Munkaerő-piaci rugalmasság

Széles körben elfogadott, hogy a rugalmas munkaerőpiac stabil makrogazdasági körülmények között versenyképesebb és magasabb termelékenységgű gazdaságot eredményez, amely így a gazdasági változásokra is képes jobban reagálni (HM Treasury, 2003). E felfogás szerint tehát a rugalmas munkaerőpiac megteremtése lenne indokolt. Hogyan fogalmazható meg a munkapiac flexibilitása? Az OECD meghatározása szerint a munkaerő-piaci rugalmasság *a különböző politikák kiigazításának lehetősége a tervezéstől a megvalósításig, hogy azok jobban alkalmazkodjanak a helyi körülményekhez, az egyéb szervezetek intézkedéseihöz, a kítűzött stratégiákhoz, valamint a fennálló kihívásokhoz és lehetőségekhez* (Giguère–Froy, 2009, 13–14. o.). E meghatározás azonban adós marad a munkaerő-piaci rugalmasság gyakorlati megközelítésével, és nem adja meg azokat a szempontokat, amelyek alapján egy munkapiac rugalmasnak vagy rugalmatlannak tekinthető. Erre többféle besorolás is történt már (például *Finna*, 2008; *Klau és Mittelstadt*, 1986; *Reed*, 2010). A következőkben kizárólag az általunk is követett *Reed [2010]* és *Rodgers [2007]* munkaerő-piaci rugalmasság megközelítését mutatjuk be (lásd a 3. táblázatot), hiszen ezek a dimenziók nagyban hasonlítanak egymásra, és ezek alapján döntöttünk a munkaerő-piaci rugalmasság mérésére szolgáló indikátorok kiválasztásáról.

A munkaerő-piaci rugalmasság dimenziói

<i>Reed [2010] – 22 összetevő, 4 faktor</i>	<i>Rodgers [2007] – 4 dimenzió</i>
<i>Bérrugalmasság:</i> a béralku rendszere, a minimálbér, a nem bérjellegű munkaköltségek és más, a bérekhez kapcsolódó politikák	<i>Bérrugalmasság:</i> a bérek változásait korlátozó intézmények és szabályok (minimálbér, a szakszervezetek aktivitása, vagy a koordinált béralku mértéke)
<i>Munkavállalás rugalmassága:</i> a munkavállalók milyen mértékben dönthetnek szabadon arról, hogy mennyi órát dolgoznak	<i>Kínálati oldali rugalmasság:</i> a munkavállalók is gyakran keresnek rugalmas munkaidejű állásokat
<i>Menedzsmentrugalmasság:</i> a munkáltatók szabadságát fejezi ki minden, az alkalmazottaikkal kapcsolatos döntésben	<i>Foglalkoztatottak védelme:</i> az alkalmazás és elbocsátás szabályozása
<i>Kompozicionális (összetételi) rugalmasság:</i> a foglalkoztatottak (lakóhely, iparág, képzettség, készség, nemzetiség szerinti) összetételének alakulására vonatkozó szabadság	<i>Belső (funkcionális) rugalmasság:</i> a vállalatok képessége a termelési és munkaerő-felhasználási folyamatok (át)szervezésére a hatékonyság növelése érdekében (munkaidő, munka tartalma, szükséges képességek és a technikai változások rugalmassága)

Forrás: Saját szerkesztés *Reed [2010]* és *Rodgers [2007]* alapján.

Európában relatíve merev munkaerőpiaccal rendelkezik Franciaország, Ausztria, Finnország vagy Spanyolország, míg relatíve rugalmas a munkaerőpiac az Egyesült Királyságban, Írországban (e kettőben kiemelten rugalmas), Dániában, Svédországban vagy Belgiumban (*Farkas, 2011b*). Összességében a rugalmas munkapiac olyan piacként jellemezhető, ahol relatíve alacsony mértékű az állami beavatkozás, és a piaci folyamatok határozzák meg a foglalkoztatást az állam vagy a szakszervezet nyomása helyett, továbbá gyakori a részmunkaidős foglalkoztatás (*Farkas, 2011b; Hárs, 2013; Koncz, 2006*). Ebből adódóan rugalmas munkaerőpiacon sokkal könnyebb alkalmazni és elbocsátani munkavállalókat. A flexibilitás előnye, hogy a cégek versenyképesebbek lehetnek, mert könnyen el tudják bocsátani a felesleges munkaerőt és könnyebb költséghatékony foglalkoztatási struktúrát kialakítani, és a munkatermelékenység így (is) növekedhet. A rugalmas munkapiac kedvezően hat a nők munkavállalására és a család-karrier összeegyeztetésére, valamint alacsonyabb szintű strukturális munkanélküliséget eredményez. A rugalmasság hátránya a továbbképzések minőségének és mennyiségének csökkenése a részmunkaidős foglalkoztatás és a gyakoribb munkahelyváltás miatt, valamint nagyobb a foglalkoztatási bizonytalanság és az ezzel járó stressz, továbbá növekedhet a társadalmon belüli

jövedelemegyenlőtlenség, hiszen a részmunkaidősök bérének emelkedése általában alacsonyabb.

A munkaerő-piaci rugalmasság mérésére több változó együttesen használatos. Ilyen indikátorokat közzétesz például az OECD adatbázisa, a World Economic Forum (WEF), az International Institute for Management Development (IMD) és a Fraser Institute (FI) is, de *Farkas* (2011a, 2011b) munkáiban is találkozhatunk egyfajta megközelítéssel. *Aleksynska* és *Cazes* [2014] kritikai áttekintést ad a WEF, az IMD és az FI által kidolgozott mutatókról, amelyben felhívja a figyelmet azok hiányosságaira, amelyek miatt elméleti és módszertani problémákat egyaránt felvet a használatuk. Cikkünkben ezért a Eurostat és az OECD adatbázisait használjuk: a Eurostat biztosítja az Európai Unió országairól a legsokoldalúbb adatokat, viszont olyan témakörök esetében, amelyeket nem fed le ez az adatbázis, az OECD adatait használjuk. Az indikátorok kiválasztása során törekedtünk arra, hogy minél nagyobb mértékben lefedjük a Reed [2010] és a Rodgers-féle [2007] tipizálást. A kiválasztott indikátorokat „Az ifjúsági munkanélküliség és a munkapiaci rugalmasság kapcsolata az Európai Unióban” című fejezetben részletezzük.

A munkaerő-piaci rugalmasság szerepe a munkanélküliség alakulásában

A munkaerő-piaci rugalmasságnak nagyon széles szakirodalma van és időben jelentősen változott a kutatók megítélése a rugalmasság szerepéről a munkanélküliség alakulásában. Az ezredforduló előtt és környékén a rugalmas munkaerőpiacot tekintették mérvadónak és kívánatosnak, majd az ezredfordulót követően egyre több kutatás zárult azzal az eredménnyel, hogy nem feltétlenül a munkapiaci merevség okozza a magasabb munkanélküliséget. Például amikor *Vergeer* és *Kleinknecht* [2012] megismételte *Nickell* et al. [2005] korábbi, a rugalmas munkapiac mellett érvelő nagy hatású empirikus vizsgálatát, az eredeti megállapításoktól jelentősen eltérő következtetéseket vontak le.⁸ Ezek alapján kétségbe vonják azt a neoklasszikus megközelítést, amely szerint a munkaerő-piaci merevségek növelik a munkanélküliségi rátákat. *Bell* és *Blanchflower* [2010, 11–13. o.] ugyancsak azt hangsúlyozzák, hogy az OECD-országokra eddig elvégzett ökonometriai vizsgálatok nem bizonyítják, hogy az intézményi merevségek lennének felelősek a munkanélküliségért. A szerzőpáros úgy látja, hogy a 2007–2008-as válság jól rámutatott erre, és arra is, hogy a munkanélküliséget igazán meghatározó tényező a munkakereslet csökkené-

⁸ *Vergeer* és *Kleinknecht* [2012] azért ismételték meg azonos adatbázis használatával a vizsgálatot, mert módszertani hibákat fedeztek fel *Nickell* et al. [2005] munkájában.

se, ami pedig az aggregált kereslet visszaesésének köszönhető. *Guerazzi és Meccheri* [2012] elméleti összefoglaló tanulmányukban szintén megkérdőjelezzik, hogy a munkaerő-piaci rugalmatlanságok felszámolása önmagában képes lenne hosszabb távon növelni a foglalkoztatást. Épp ezért azt hangsúlyozzák, hogy a munkapiac flexibilisebbé tételére irányuló reformoknak aktív munkaerő-piaci politikai eszközöket is tartalmazniuk kell.

Ennek ellenére napjainkban is vannak kutatások, amelyek a rugalmasság foglalkoztatást növelő szerepét igazolják. Például *Köllő* [2013] kutatása kimutatta, hogy a 2000-es évek elején egyes európai országokban (elsősorban Írországon, de részlegesen Olaszországban és Spanyolországban is) a munkaerő-piaci rugalmasság növelése jelentősen hozzájárult a foglalkoztatás emelkedéséhez. *Zribi et al.* [2014] 92 (32 fejlett és 60 fejlődő) országot felölelő, 2000–2010-es adatok alapján végzett panelvizsgálata is megerősítette a rugalmasság és a munkanélküliség közötti kapcsolatot meglétét. Statikus modelljükben szinte minden rugalmassági indikátor és a munkanélküliség mutatói között negatív korreláció áll fenn; a dinamikus modell pedig azt mutatja, hogy a munkaerő-piaci szabályozás rugalmasabbá tétele statisztikailag szignifikáns mértékben csökkenti a munkanélküliséget – ez az összefüggés azonban az ifjúsági munkanélküliség esetében nem áll fenn. *Agnello et al.* [2014] 17 fejlett országra (az 1978–2009 közötti évekre) alkalmazott dinamikus modellje viszont éppen azt mutatta ki, hogy a munkaerő-piaci rugalmasság növelése csökkenti a fiatalok közötti munkanélküliséget – igaz, a szerzők megjegyzik, hogy az ifjúsági munkanélküliséget elsősorban a gazdasági konjunktúra határozza meg.

Ezen ellentmondásos eredmények hátterében az állhat, hogy a rugalmasságnak több vetülete van, amelyek közül némelyek kedveznek a dolgozóknak (például megkönnyítik a munkaerő-felvételt a vállalatok számára), mások viszont hátrányosan érintik a munkavállalókat (például megkönnyítik a munkáltatók számára az elbocsátásokat). A hasonló empirikus vizsgálatok értékelésekor ezért szem előtt tartandó, hogy azok eredményeit alapvetően befolyásolja a vizsgálni kívánt országok és a rugalmasság nagyságát kifejező mutatók meghatározása. Az is segítheti a pontosabb következtetések levonását, ha a rugalmasság dimenzióinak egy szűkebb társadalmi csoport foglalkoztatására való hatását vizsgáljuk. Ezért a következőkben az ifjúsági munkanélküliségre fókuszálunk.

*Az ifjúsági munkanélküliség legfőbb okai a munkaerő-piaci rugalmasság
vetületében*

Az ifjúsági munkanélküliség okainak feltárására és összegzésére több átfogó tanulmány is létezik. Ezek alapján megállapítható, hogy az okok nagyban megegyeznek az általános munkanélküliséghez vezető tényezőkkel (alacsony iskolázottság, rossz egészségi állapot, vagy ha az adott fiatal elmaradott térségben él stb.), ám vannak tipikusan fiatalokat érintő faktorok is. Azok a fiatalok válnak nagyobb eséllyel munkanélkülivé, akik valamilyen etnikai kisebbség tagjai, fogyatékkal élnek, gazdaságilag elmaradott régiókban laknak, vagy alacsony iskolázottsággal, képzettséggel rendelkeznek (*O'Higgins, 1997*). Az iskolából munkába való átállást, a pályakezdekés elhelyezkedését több strukturális és intézményi tényező is nehezítheti (*Dietrich, 2012*), amelyek kutatásunk szempontjából relevánsabbak. Ezeket az okokat a munkaerő-piaci rugalmasság szempontjából tekintjük át, és az előző részben bemutatott *Reed-* és *Rodgers-*féle tipizálást vesszük alapul, így a 4. táblázatban kizárólag azokat az okokat szerepeltetjük, amelyek e dimenzióknak megfeleltethetők.⁹ Az e szempontból történő elemzést indokolja az is, hogy az OECD foglalkoztatási stratégiája szerint a munkapiac rugalmasabbá tétele növeli a munkahelyteremtést és csökkenti a munkanélküliséget (és erre az ezredforduló utáni német reformsorozat jó példa) (*Eichhorst, 2013*). Ugyanakkor, véleményünk szerint, ha nem ismerjük az ifjúsági munkanélküliség okait, akkor azt nehezen tudjuk megszüntetni, ha egyszerűen csak a rugalmasabb munkaerőpiac felé tereljük a gazdaságpolitikai folyamatokat.

Mivel sok fiatal dolgozik az üzleti ciklusokra érzékeny iparágakban (például építőipar, kereskedelem, turizmus), valamint kis- és közepes vállalkozásoknál, ezért a gazdaság ciklikus hullámzásaira érzékenyebben reagál e korosztály foglalkoztatása, így recesszió idején arányaiban több fiatal válik munkanélkülivé (*Artner, 2013; Banerji et al., 2014; Eurofound, 2012; IMF, 2014; Kawaguchi–Murao, 2012*). Emellett az is jellemző, hogy a fiatalokkal gyakran kötnek hosszabb próbaidejű vagy határozott idejű munkaszerződéseket, melyeket a munkáltatók könnyebben felbonthatnak, ha kedvezőtlen gazdasági helyzetbe kerül a vállalat (*Artner, 2013; Choudhry et al., 2012*). Ez a munkavállaló szempontjából ugyan negatív folyamat, viszont a munkaerőpiac rugalmasságát tükrözi.

⁹ Az ifjúsági munkanélküliség okait lásd részletesen: Eurofound [2012].

Az ifjúsági munkanélküliség okai és a munkaerőpiac rugalmassága

Ok	Munkapiaci rugalmasság	Független a rugalmasságtól
Foglalkoztatás üzleti ciklusokra érzékeny iparágakban, kis- és középvállalatoknál		X
Próbaidő, határozott idejű munkaszerződés	X	
Munkajogi szabályok	X	
Szakmai tapasztalat hiánya		X
Skill mismatch (állandó jelleggel fennálló eltérés az álláskeresőképesítése és a munkaerőpiac igényei között)	X	
Fiatalok népességen belüli aránya		X
Aggregált kereslet visszaesése		X
Gazdasági válságok		X
Minimálbér növekedése	X	
Részmunkaidős foglalkoztatás	X	

Forrás: Saját szerkesztés.

A munkajogi szabályok védelmet biztosítanak a munkavállalóknak, ezért a vállalatoknak nehézséget jelent megválni azoktól az alkalmazottaiktól, akik nem bizonyulnak alkalmasnak az adott pozíció betöltésére (például mert alacsony a termelékenységük, vagy nem megfelelő a munkamoráljuk) – ezzel pedig erősítik a munkaerőpiac merevségét. A szakmai tapasztalat hiánya bizonytalan és sokszor alacsonyabb színvonalú humán tőkét jelent, ezért érthető, ha a vállalatok az idősebb, tapasztalattal rendelkező munkavállalókat részesítik előnyben a pályakezdőkkel szemben (Choudhry et al., 2012; Eurofound, 2012).¹⁰

Nagy problémát jelent – és az Európai Uniót is cselekvésre ösztönzi – az ún. „skill mismatch”, vagyis az állandó jelleggel fennálló eltérés az álláskeresőképesítése és a munkaerőpiac igényei között. Itt egyaránt gondolni kell a túl- és az alul-képzettség problémájára, valamint arra, hogy bizonyos (a munkaerőpiacon szükséges) szakmákat túl sokan vagy épp túl kevesen szereznek meg. Mindez az oktatási/

¹⁰ Ezen a problémán segíthet a szakmai gyakorlatot is magába építő oktatási és képzési rendszer, főként az alacsonyabb végzettségűek körében (Wolbers, 2007).

képzési rendszer és a munkakereslet összehangolatlanságából fakad (Choudhry et al., 2012; Eurofound, 2012). A skill mismatch, valamint a képzettség problematikája egyértelműen összekapcsolható a Reed [2010] által meghatározott összetételi rugalmasság dimenzióval.

A fiatalok népességén belüli aránya is befolyásolhatja az ifjúsági munkanélküliség alakulását. Korenman és Neumark [2000] a fejlett országokban vizsgálták ezt a kérdést, és olyan korábbi – főként az Egyesült Államok adatait alapul vevő – kutatásokat sorolnak fel, amelyek eredményei alátámasztják a pozitív kapcsolatot a fiatal kohorsz és a fiatalok munkanélküliségének nagysága között. Viszont a szerzőpáros empirikus úton is tesztelte ezeket az állításokat: vizsgálatuk az USA-ra, Kanadára, Ausztráliára, Japánra és 11 európai országra¹¹ terjedt ki, 1970–1994 közötti adatokat felhasználva. Eredményeik szerint a fiatalok népességén belüli aránya és munkanélküliségi rátájuk között valóban pozitív kapcsolat van, de *a foglalkoztatási rátát nem befolyásolja a kohorsz nagysága*. Véleményük szerint *az ifjúsági munkanélküliségi ráta sokkal nagyobb mértékben függ az általános munkaerő-piaci környezettől, mint a korosztályos népesség nagyságától*. Ez a megállapítás is indokolja azt, hogy empirikus elemzésünk során a munkaerő-piaci rugalmasságot tükröző indikátorokat alapul véve elemezzük az európai országok helyzetét. 24 európai ország NUTS 1-es és NUTS 2-es régióit vizsgálva Roth és Moffat [2014] a fentiekhez hasonló eredményre jutott: a fiatal népesség nagysága és munkanélküliségi rátája között pozitív összefüggés áll fenn, amely regionális szinten erősebb, mint nemzeti szinten; *ám nagyobb a jelentősége a makrogazdasági környezet alakulásának*. O'Higgins [1997] szintén úgy látja, hogy *a munkaerő-piaci feltételeknek nagyobb jelentősége van*, így még a csökkenő népességű (európai) országokban sem oldódik meg idővel magától az ifjúsági munkanélküliség problémája.¹²

A gazdasági helyzet szempontjából nézve O'Higgins [1997] úgy látja, hogy *az aggregált kereslet visszaesése csökkenti a munkakeresletet, de a fiatal munkaerő iránti keresletet nagyobb mértékben, mint a tapasztaltabb munkavállalóké*. Ennek több oka is lehet. Munkakínálati oldalról közelítve a fiatalok könnyebben mondanak fel önként (még recesszió idején is) annak érdekében, hogy számukra megfelelőbb

¹¹ A 11 európai ország: Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Hollandia, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság.

¹² Lam [2014] tanulmányában a *fejlődő* országokat vizsgálta, és hasonló eredményre jutott: a fiatalok munkaképes lakosságon belüli arányának csökkenése (önmagában) nem eredményezi az ifjúsági munkanélküliség csökkenését. Hilson és Osei [2014] szerint a népességnövekedés befolyásolja a fiatalok elhelyezkedési lehetőségeit, viszont elismerik, hogy más tényezőknek is jelentős hatásuk van, mint például az oktatásnak.

munkát találjanak. Munkakeresleti oldalról nézve pedig recesszió idején a vállalatok azonnal megszüntetik a munkaerő-felvételt, valamint ha leépítésre is sor kerül, akkor alacsonyabb használdozati költséget jelent számukra fiatal munkavállalóiknak felmondani, mint a régebb óta alkalmazott idősebbeknek. A munkapiaci részvétel és a munkanélküliség között kettős kapcsolat áll fenn, hiszen a magasabb aktivitási ráta magasabb munkanélküliséget eredményez, azonban a magas munkanélküliség eltántorítja a fiatalokat a munkaerőpiacra való belépéstől, így sokszor az inaktív gazdasági státust jelentő továbbtanulás mellett döntenek.

Az ifjúsági munkanélküliség kialakulására, fennmaradására a *hosszú gazdasági válságok* is hatással lehetnek. Ugyanakkor vannak olyan vélekedések, hogy a válság is ciklikusan befolyásolja a jelenséget, és legmélyebben a válság utáni harmadik-negyedik évben jelentkezik. Ez viszont már nem kizárólag a GDP változásának tudható be (*Marginean*, 2014), amit jól példáz az Egyesült Államokban napjainkban tapasztalható munkahelyteremtés nélküli növekedés (jobless growth).¹³

Demidova és Signorelli [2012] Oroszországra szűkítik le vizsgálatukat, és az ifjúsági munkanélküliséget általánosan meghatározó fő okok áttekintése során a következő tényezőket emelik ki: *makrogazdasági feltételek és ingadozások*; a fiatalokra jellemző alacsonyabb színvonalú vagy nem a munkakereslethez igazodó *humán tőke* (azaz a skill mismatch problematikája) és alacsony termelékenység; *intézményi feltételek*, különösen az iskola-munka közötti átmenetet meghatározó tényezők. A válságok hatását tekintve megállapítják, hogy a gazdasági visszaesést kísérő leépítések során a fiatalok – elsősorban az alacsony iskolázottságúak – veszítik el elsőként az állásukat, mivel ők gyakran ideiglenes munkaszerződéssel foglalkoztatottak. Ez a folyamat teljes mértékben összhangban van a rugalmas munkaerőpiac működésével.

A bér rugalmasság, a munkaerőköltségek a munkaerőpiac rugalmasságának meghatározó tényezői lehetnek. Általánosságban elmondható, hogy az ifjúsági munkanélküliség alakulásában fontos szerepet játszhatnak a bérek, hiszen minél alacsonyabb a fiatalok és az idősebbek bére közötti különbség, a cégek annál inkább hajlamosak a tapasztaltabb munkavállalók alkalmazása mellett dönteni – persze csak abban az esetben, ha az idősebbek tökéletes helyettesítői a fiataloknak (*O'Higgins*, 1997).¹⁴ Továbbá a *minimálbér növekedése csökkenti* az alacsony képzettségű, kevés tapasztalattal rendelkező, azaz a *fiatal munkavállalók elhelyezkedési esélyeit*

¹³ A munkahelyteremtés nélküli gazdasági növekedés témaköréről lásd részletesen például *Martus* [2015].

¹⁴ Ugyan *O'Higgins* [1997] szerint a bérek nagysága a gyakorlatban nem lehet ennyire meghatározó tényező, hiszen a munkapiac nem tekinthető tökéletesen versenyző, „modellszerű” piacnak.

(Mankiw, 2011; Vamosy, 2014). Például Gorry [2013] az Egyesült Államokra és Franciaországra vonatkozó kutatásában kimutatta, hogy az USA-ban a 2007–2009 közötti *minimálbér-emelkedés 2,8 százalékkal növelte meg az ifjúsági munkanélküliséget*. Sőt, konklúziójában kiemeli azt is, hogy ha Franciaországban a minimálbért és a fizetéshez kapcsolódó adókat az USA szintjére csökkentenék, akkor jelentős mértékben csökkenne az ifjúsági munkanélküliség az országban. Hasonló következtetéseket vont le Vamosy [2014] is regressziót alkalmazó, magyarországi vizsgálataira vonatkozóan: ezek szerint a minimálbér egyszázalékos emelése egy százalékkal emelné a fiatalok munkanélküliségi rátáját.

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy az ifjúsági munkanélküliség nagyságát valóban befolyásolják a munkapiaci rugalmasság tényezői, s ezek közül leginkább a minimálbér nagysága (a bérrugalmasság) és a munkavállalók védelmével kapcsolatos munkajogi szabályozás kiemelendő, amelyek (a szakmai tapasztalat hiánya mellett) azért érintik hátrányosan a fiatalokat az idősebbekhez képest, mert a skill mismatch következtében sokszor nem versenyképes végzettséget szereznek az oktatási rendszerben. Emellett nem elhanyagolható az atipikus foglalkoztatási formák jelentősége sem, mivel a részmunkaidős állások segítik az iskola és a munka közötti átmenetet a fiatalok számára.

Az ifjúsági munkanélküliség és a munkapiaci rugalmasság kapcsolata az Európai Unióban

Empirikus vizsgálatunkban arra a *kérdésre* keressük a választ, hogy *mutatkozik-e egyértelmű összefüggés a munkapiaci rugalmassága és a 15–24 éves fiatalok körében tapasztalható munkanélküliség nagysága között az Európai Unió országai-ban*. Az elérhető adatok némileg leszűkítették a vizsgálati alanyok körét, így az unió 28 országa közül nem vonjuk be a vizsgálatba Horvátországot, Ciprust és Máltát. Úgy véljük, hogy e tagállamok elhagyása nem okoz jelentős torzítást az eredményekben, tekintettel a két szigetország relatíve kicsiny gazdaságára és arra, hogy Horvátország csupán 2013-ban csatlakozott az unióhoz.

A vizsgálat módszertana

Elemzésünkben két időszakot vizsgálunk meg annak érdekében, hogy rávilágítsunk: a pénzügyi és gazdasági válság milyen hatással volt az ifjúsági munkanélkü-

liségre az egyes országokban, a különböző mértékben rugalmas munkaerőpiacokon. A válság előtti időszakot reprezentálják a 2005–2007-es évek adataiból számított számtani átlagok, a válság utáni helyzetet pedig a 2011–2013-as adatokra támaszkodva mutatjuk be. (2014-re még sok indikátor esetében nem volt elérhető adat.) A kiugró értékek kisimítása érdekében dolgoztunk 3-3 év átlagával és nem csupán 1-1 év adataival.

Vizsgálatunkban a többdimenziós skálázás (multidimensional scaling, MDS) módszerét alkalmaztuk. Ez a széles körben használt többváltozós statisztikai elemzési módszer lehetőséget teremt arra, hogy a vizsgált indikátorok alapján egy-, két- (vagy három-, esetleg több-) dimenziós térben ábrázolni tudjuk az objektumokat, miközben az indikátorokban szereplő távolságok az objektumok között megmaradnak (Takács, 2013). A többdimenziós skálázás eredményeként kapott koordináták alapján lehet következtetni az objektumok (esetek) hasonlóságára és különbözőségére: azok a pontok, amelyek közel vannak egymáshoz, hasonlóak, míg az egymástól távol eső pontok különböznek egymástól (Groenen és Borg, 2013). Az MDS széles körű használatát mutatja, hogy például Lukovics [2008] is ezt a módszert használja a magyar kistérségek versenyképességének elemzésére, vagy Farkas [2011a, 2011b] vizsgálatában az EU tagországainak a piacgazdaság intézményei szerinti besorolása során, de MDS-szel találkozhatunk az EU-tagországok és Törökország jólétének elemzése során is Ersoz és Bayrak [2008] tanulmányában is.

Az MDS alkalmazásával célunknak megfelelően két dimenziót képeztünk a vizsgálatban szereplő indikátorokból. Ezzel azt kívántuk elérni, hogy a vizsgált 25 ország közötti, adott indikátorok alapján megragadható távolságokat leképezzük, a különbségeket megragadjuk. A két dimenziót kutatási célunknak megfelelően határoztuk meg: a munkaerő-piaci rugalmasságot és az ifjúsági munkanélküliséget igyekeztünk megragadni. A dimenziók leírásához megfelelő indikátorokat „Az ifjúsági munkanélküliség mérésére leggyakrabban használt mutatók” és „A munkaerő-piaci rugalmasság szerepe a munkanélküliség alakulásában” című alfejezetben ismertetett mutatókból választottuk ki. Törekedtünk a minél szélesebb körű indikátorok felhasználására, ugyanakkor ezt jelentős mértékben befolyásolta az adatok elérhetősége. Elemzésünkbe végül az 5. táblázatban szereplő változókat vontuk be. Az ifjúsági foglalkoztatáshoz kapcsolódó indikátorok esetén megjegyezzük, hogy a cikk korábbi fejezetében ismertetett mutatókat bevontuk az elemzésbe. Ennek oka, hogy ezek az indikátorok az ifjúsági munkanélküliség más-más szegmensét ragadják meg, így véleményünk szerint jobban meg lehet ragadni a jelenséget, ha együttesen alkalmazzuk ezen indikátorokat. A munkapiaci rugalmasságot leíró indikátorokkal

kapcsolatban megjegyzendő, hogy a nem önkéntesen részmunkaidőben dolgozó munkavállalók inkább teljes munkaidőben dolgoznának, ha volna rá lehetőségük. A GDP-arányos munkaerő-piaci politikákra fordított kiadások tartalmazzák az összes kiadást; az aktív munkaerő-piaci politikákra fordított kiadásokat; valamint a szociális támogatásokat, segélyeket. A női foglalkoztatási rátát azért választottuk ki, mert a család melletti munkavégzés lehetőségének mérőszáma lehet (a fiatal korosztály és a teljes népesség esetében egyaránt), ami a munkapiac rugalmasságán is múlik.

5. táblázat

Az elemzésbe bevont indikátorok köre

Dimenzió	Indikátor (és forrása)
Ifjúsági foglalkoztatás	Ifjúsági foglalkoztatási ráta (Eurostat)
	Ifjúsági munkanélküliségi ráta (Eurostat)
	Ifjúsági munkanélküliségi arány (Eurostat)
	NEET ráta (Eurostat)
Munkaerő-piaci rugalmasság	Részmunkaidőben foglalkoztatottak összes foglalkoztatotton belüli aránya (Eurostat)
	Az átlagos heti munkaórák száma főállásban (OECD)
	A nem önkéntesen részmunkaidőben dolgozók aránya a részmunkaidős foglalkoztatottakon belül (OECD)
	A női foglalkoztatási ráta (Eurostat)
	A munkaerő-piaci politikákra fordított közösségi kiadások GDP-n belüli aránya (összes, aktív és passzív politikák) (Eurostat)
	Adóék (Eurostat)
	Határozott idejű munkaszerződéssel dolgozók összes foglalkoztatotton belüli aránya (OECD)

Megjegyzés: A munkaerő-piaci politikákra fordított közösségi kiadásokra vonatkozó legfrissebb adatok a Eurostat adatbázisában 2012-re voltak, ezért e mutatók értéke a vizsgálatunk második időszakára a 2010–2012-es évek átlagából állt elő.

Forrás: Saját szerkesztés.

Az indikátorok sztenderdizálása után az SPSS 22 program segítségével futtattuk le az MDS-t a két dimenzió indikátoraira külön-külön. A kapott eredményeket az *S*-stressz értékének vizsgálatával ellenőriztük: ha az *S*-stressz értéke 0,2 alatt van, akkor az MDS-szel kapott modell elfogadható, viszont 0,2 fölötti érték esetén a modell dimenziószámát érdemes növelni. Mivel esetünkben mindkét dimenzió vonatkozásában az *S*-stressz értéke 0,15 alatti volt, modellünk elfogadható, és nem volt

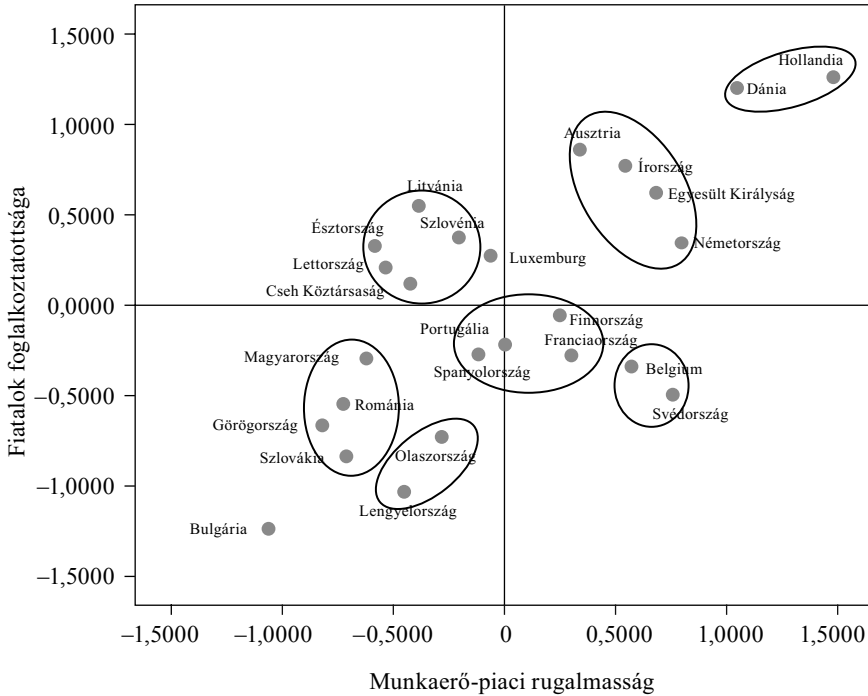
szükség újabb dimenziók kialakítására, azaz statisztikailag is értelmezhető eredményeket kaptunk. A bevont indikátorok alapján tehát *az egyik dimenzió a fiatalok foglalkoztatottságának mértékét reprezentálja, míg a másik dimenzió a munkapiaci rugalmasság mértékét fejezi ki*. A dimenziók koordinátái és az egyes indikátorok közötti korreláció alapján a „fiatalok foglalkoztatottsága” dimenzió magasabb értéke magasabb foglalkoztatást és alacsonyabb munkanélküliséget jelent (azaz a magasabb koordináta kedvezőbb pozíciót jelöl), míg a „munkapiaci rugalmasság” dimenzió magasabb értéke nagyobb rugalmasságot mutat.

Az elemzés eredményei

A két dimenziót a koordináta-rendszer két tengelyére felvéve mindkét vizsgálati időszakra pontdiagramon ábrázoltuk az egyes országok helyzetét. Ennek eredménye látható a 4. és 5. ábrán. Ez alapján a válságot megelőző és az azt követő évekre egyaránt megállapítható, hogy az Európai Unió országaira nézve pozitív összefüggés van a munkaerőpiac – általunk kiválasztott mutatók szerinti – rugalmassága és a fiatalok munkaerő-piaci helyzete között. Más szóval a rugalmasabb munkaerőpiacokkal rendelkező tagállamokban jellemzően alacsonyabb az ifjúsági munkanélküliség, magasabb a fiatalok foglalkoztatása.

A 4. ábráról leolvasható, hogy a válságot megelőzően a tagországok a két vizsgálati dimenzió alapján több csoportba oszthatók, amelyek jól elkülöníthetők egymástól, és ezek a csoportok nagyban hasonlítanak Farkas [2011a és 2011b] tanulmányában meghatározott klaszterekhez. A nagyon rugalmas munkapiaccal rendelkező Dániában és Hollandiában kiemelkedő a fiatalok foglalkoztatottsága (ezzel pedig nagyon alacsony a fiatalok munkanélkülisége), míg a második tömörülést jelentő Ausztria, Írország, Luxemburg, Németország és az Egyesült Királyság szintén rugalmas munkaerőpiaccal rendelkezik, és ezekben az országokban is relatíve kedvező képet mutat a fiatalok munkanélküliségi helyzete. A balti államok, Szlovénia és Csehország alkotják a következő csoportot, már-már merevebb munkapiaccal, de még kedvezőbb foglalkoztatással. Ezzel szemben a portugál, spanyol, finn, francia és belga munkaerőpiacok relatíve merevnek tekinthetők ebben az időszakban. Az ötödik csoportba sorolható Magyarország, Románia, Görögország, Szlovákia, Lengyelország és Olaszország – ezek az országok merev munkapiaccal és kedvezőtlen ifjúsági foglalkoztatással rendelkeznek. Bulgária pedig a legrosszabb helyzetben lévő ország mindkét dimenzió tekintetében.

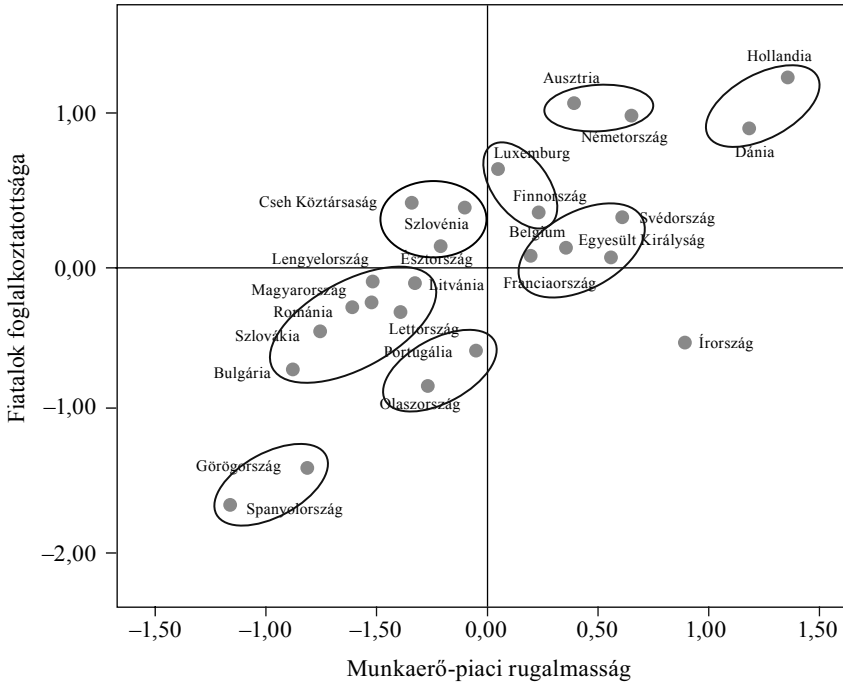
A fiatalok foglalkoztatottsága és a munkapiaci rugalmasság kapcsolata, 2005–2007



Forrás: Saját szerkesztés.

A gazdasági válság utáni években erősebb szóródást mutatnak a tagállamok, és nem rajzolódnak ki egyértelműen azok a csoportok, amelyek az első időszakban megjelentek (lásd az 5. ábrát). Sőt, úgy tűnik, hogy az országok nagyon elszakadtak egymástól, és több csoport alakítható ki, amelyek kevesebb egymáshoz hasonló jellemzőkkel rendelkező országból állnak (nagyon sok két országból álló csoport különíthető el). Hollandia és Dánia továbbra is a legjobb helyet foglalta el, míg Ausztria és Németország elszakadt az Egyesült Királyságtól és Írországtól. Nem meglepetés, hogy a magas ifjúsági munkanélküliséggel küzdő országok (a koordináta-rendszer bal alsó felében elhelyezkedő országok) jobban elszakadtak a többségtől, és egyértelműen kitűnik, hogy ezekben az országokban merevebb is a munkaerőpiac azokhoz az országokhoz képest, ahol kedvezőbb a fiatalabbak foglalkoztatása.

A fiatalok foglalkoztatottsága és a munkapiaci rugalmasság kapcsolata, 2011–2013



Forrás: Saját szerkesztés.

Vizsgálatunk eredményei egyértelműen alátámasztották, hogy az EU tagállamaiban nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság alacsonyabb ifjúsági munkanélküliséggel párosul, azaz a rugalmasság növelése ezekben az országokban valóban hozzájárul a fiatalok munkapiaci helyzetének javulásához. Ahogyan igaz volt ez a gazdasági válságot megelőző években, úgy a válságot követően is. A vizsgálat korlátait azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni: a munkapiaci rugalmasság dimenziója az adatok hiányos elérhetősége következtében nem fed le minden olyan indikátort, amely valójában reprezentálja a flexibilitást. Ezek közül pedig a „Munkaerő-piaci rugalmasság és ifjúsági munkanélküliség” című fejezetben ismertetett szakirodalom tanúsága alapján jelentős szerepe van a minimálbér nagyságának és a munkajogi szabályoknak – elsősorban a munkaerő-felvétel és -elbocsátás költségeinek. Éppen ezért vizsgálatunk eredményei pontosabban úgy értelmezhetők, hogy

az ifjúsági munkanélküliség jellemzően az Európai Unió azon országában alacsonyabb, ahol elterjedtebbek az atipikus foglalkoztatási formák.

Összegzés

Cikkünkben azt vizsgáltuk, hogy a munkaerő-piaci rugalmasság és az ifjúsági munkanélküliség között kimutatható-e valamilyen kapcsolat az Európai Unió tagállamaiban. Ezzel az is célunk volt, hogy választ kapjunk arra, vajon a munkaerőpiac rugalmasságának növelése javíthatná-e azon országok problémáját, amelyekben az ifjúsági munkanélküliség jelentős mértékű. Ugyan számos tanulmány foglalkozott a munkaerő-piaci rugalmasság és a munkanélküliség kapcsolatával, azonban egyrészt a fiatalok munkanélküliségének az általános munkanélküliségtől eltérő, speciális jellemzői is vannak, másrészt pedig a munkaerő-piaci rugalmasságnak másmilyen hatásai vannak a különböző korcsoportokban, így indokolt volt, hogy a munkaerő-piaci rugalmasság hatásait az ifjúsági foglalkoztatásra vonatkozóan is megvizsgáljuk.

Elemzésünk alapját az adta, hogy az ifjúsági munkanélküliség okai között több olyan tényezőt találtunk, amelyek a rugalmas munkaerőpiac jellemzői is. A szakirodalomban számos empirikus vizsgálat foglalkozik az ifjúsági munkanélküliség okainak tesztelésével, valamint a munkapiaci rugalmasság különböző vetületeinek elemzésével, azonban nincs olyan aktuális kutatás, amely az Európai Unióban a munkapiaci rugalmasság kifejezetten a fiatal korosztály foglalkoztatására gyakorolt hatását vizsgálja.

Elemzésünk alapján úgy tűnik, hogy a 2008-as válságot megelőzően az EU-tagállamok több, relatíve homogén csoportba sorolhatók a munkaerő-piaci rugalmasság és az ifjúsági munkanélküliség dimenziójában. Ugyanakkor ezek a csoportok a 2008-as válságot követő időszakban felbomlottak, és több relatíve merevebb munkaerőpiaccal találkozhatunk az EU-tagok között. Ez felveti a kérdést, hogy a fiatalok munkanélküliségi problémájának kezelése miatt lettek merevebbek (például több állami kiadás, erőteljesebb szabályozás), vagy egyébként is ebbe az irányba mentek ezek az országok, és a merevebb munkaerőpiac okozta a nagyobb ifjúsági munkanélküliséget. Mindenesetre a vizsgálat eredménye szerint az Európai Unió országaira a válságot megelőzően és azt követően is elmondható, hogy a rugalmasabb munkapiacokon alacsonyabb a fiatal (15–24 éves) korcsoportban a munkanélküliek aránya. További elemzés tárgya lehet a fiatalok és a 25 év feletti korcsoport(ok) fog-

lalkoztatottságának a munkaerő-piaci rugalmassággal való kapcsolatának összehasonlító vizsgálata, ez lehetőséget adna a munkaerő-piaci flexibilitás generációs-specifikus összetevőinek pontosabb azonosítására.

Felhasznált irodalom

- Agnello, L. – Castro, V. – Jalles, J. T. – Sousa, R. M. [2014]: Fiscal adjustments, labour market flexibility and unemployment. *Economics Letters*, Vol. 124., 231–235. o.
- Aleksyńska, M. – Cazes, S. [2014]: Comparing indicators of labour market regulations across databases: A post scriptum to the employing workers debate. *Conditions of Work and Employment Series*, No. 50., International Labour Office, Geneva.
- Artner Annamária [2013]: A fiatalok munkanélküliségének kérdéséhez Európa példáján keresztül. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf., 12. sz., 1370–1392. o.
- Banerji, A. – Saksonovs, S. – Lin, H. – Blavy, R. [2014]: Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions. IMF Staff Discussion Note, 14/11. letölthető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1411.pdf>
- Bell, D. N. F. – Blanchflower, D. G. [2010]: Youth Unemployment: Déjà Vu? IZA Discussion Paper, No. 4705., January 2010. Letölthető: <http://ftp.iza.org/dp4705.pdf> Letöltve: 2015. 01. 29.
- Blanchard, O. [2005]: European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas. NBER Working Paper, No. 11750., National Bureau of Economic Research, Cambridge. Letölthető: <http://www.nber.org/papers/w11750.pdf> Letöltve: 2015. 01. 09.
- Caporale, G. M. – Gil-Alana, L. A. [2014]: Youth Unemployment in Europe: Persistence and Macroeconomic Determinants. *Comparative Economic Studies*, Vol. 56., No. 4., 581–591. o.
- Choudhry, M. T. – Marelli, E. – Signorelli, M. [2012]: Youth unemployment rate and impact of financial crises. *International Journal of Manpower*, Vol. 33., No. 1., 76–95. o.
- Demidova, O. – Signorelli, M. [2012]: Determinants of youth unemployment in Russian regions. *Post-Communist Economies*, Vol. 24., No. 2., 191–217. o.
- Dietrich, H. [2012]: Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings. Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Eichhorst, W. [2013]: The European Labour Market. Success through Flexibility and Mobility. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin.
- Ersoz, F. – Bayrak, L. [2008]: Comparing of welfare indicators between Turkey and European Union Member States. *Journal for Economic Forecasting*, Vol. 5., No. 2., 92–98. o.
- Eurofound [2012]: NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat [2014]: Statistics Explained. Letölthető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_methodology Letöltve 2014. 10. 21.
- Eurostat [2015]: Statistics. Letölthető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> Letöltve: 2015. 01. 20.
- Farkas Beáta [2011a]: The Central and Eastern European model of capitalism. *Post-Communist Economies*, Vol. 23., No. 1., 15–34. o.
- Farkas Beáta [2011b]: A piaczgazdaság intézményrendszere az Európai Unió új tagállamaiban. *Statisztikai Szemle*, 89. évf., 1. sz., 50–76. o.
- Finna Henrietta [2008]: A munkaerő-piaci rugalmasságot elősegítő atipikus foglalkoztatási formák a hazai kis- és középvállalkozásoknál. PhD-értekezés, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest.
- Gignère, S. – Froy, F. [2009] (ed.): Flexible Policy for More and Better Jobs. Local Economic and Employment Development, OECD, Paris.

- Gorry, A. [2013]: Minimum wages and youth unemployment. *European Economic Review*, 64., C., 57–75. o.
- Groenen, P. J. F. – Borg, I. [2013]: The past, present, and future of Multidimensional Scaling. Econometric Institute Research Paper, EI 2013-07, Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Economics.
- Guerazzi, M. – Meccheri, N. [2012]: From wage rigidity to labour market institution rigidity: A turning-point in explaining unemployment? *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 41., No. 2., 189–197. o.
- Hárs Ágnes [2013]: Atipikus foglalkoztatási formák Magyarországon a kilencvenes és a kétezres években. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf., 2. sz., 224–250. o.
- Hilson, G. – Osei, L. [2014]: Tackling youth unemployment in sub-Saharan Africa: Is there a role for artisanal and small-scale mining? *Futures*, 62., Part A., 83–94. o.
- HM Treasury [2003]: EMU and Labour Market Flexibility. HMSO, London.
- ILO [2014]: Youth unemployment rates across the world. *ILO – Trends Econometric Models*, April 2014. Letölthető: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_244259/lang-en/index.htm Letöltve: 2015. 02. 10.
- IMF [2014]: Euro Area Policies: Selected Issues, July 2014. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Kawaguchi, D. – Muraio, T. [2012]: Who bears the cost of the business cycle? Labor-market institutions and volatility of the youth unemployment rate. *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 1., No. 1., 1–22. o.
- Klau, F. – Mittelstadt, A. [1986]: Labour market flexibility. *OECD Economic Studies*, 6., 8–45. o.
- Koncz Katalin [2006]: A felzárkózás elmaradása: a magyar nők munkaerő-piaci helyzete. *Statisztikai Szemle*, 84. évf., 7. sz., 651–674. o.
- Korenman, S. – Neumark, D. [2000]: Cohort Crowding and Youth Labor Markets (A Cross-National Analysis). In: *Blanchflower, D. G. – Freeman, R. B.* (szerk.): *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. University of Chicago Press, Chicago, 57–106. o.
- Köllő János (szerk.) [2013]: Foglalkoztatási csodák Európában – Tanulságok a munkaerő-piaci előrejelzés számára. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Lam, D. [2014]: Youth bulges and youth unemployment. *IZA World of Labor*, 26., May, 1–10. o.
- Lukovics Miklós [2008]: Térségek versenyképességének mérése. JATEPress, Szeged.
- Mankiw, N. G. [2011]: *A közgazdaságtan alapjai*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Marginean, S. [2014]: Youth Unemployment in Romania: Post-crisis Challenges. *Procedia Economics and Finance*, Vol. 16., 613–620. o.
- Martus Bettina [2015]: Növekedünk vagy foglalkoztassunk? Az amerikai gazdasági növekedés problémája. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 2. sz., 254–274. o.
- Nickell, S. – Nunziata, L. – Ochel, W. [2005]: Unemployment in the OECD Since the 1960s. What do We Know? *Economic Journal*, Vol. 115., No. 1., 1–27. o.
- O’Higgins, N. [1997]: The challenge of youth unemployment. *International Social Security Review*, Vol. 50., No. 4., 63–93. o.
- O’Higgins, N. [2001]: Youth unemployment and employment policy: A global perspective. International Labour Office, Geneva.
- O’Reilly, J. – Eichhorst, W. – Gábor, A. – Hadjivassiliou, K. – Lain, D. – Leschke, J. – McGuinness, S. – Kureková, L. M. – Nazio, T. – Ortlieb, R. – Russell, H. – Villa, P. [2015]: Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy. *Sage Open*, Vol. 5., No.1., 1–19. o.
- OECD [2010]: *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OECD Publishing. Letölthető: <http://www.odx.doi.org/10.1787/9789264096127-en> Letöltve 2015. 01. 22.) OECD [2013]: Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation. In: *OECD Employment Outlook 2013*. OECD Publishing, Paris. Letölthető: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-en
- OECD.Stat [2015]: OECD Statistics. Letölthető: <http://www.oecd.org/statistics/> Letöltve: 2015. 05. 05.

- Reed, H.* [2010]: Flexible with the Truth? Exploring the Relationship between Labour Market Flexibility and Labour Market Performance. A Report for the TUC, Landman Economics, London.
- Rodgers, G.* [2007]: Labour Market Flexibility and Decent Work. DESA Working Paper, No. 47., United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Roth, D. – Moffat, J.* [2014]: Cohort size and youth unemployment in Europe: a regional analysis. MAGKS Papers on Economics 201440, Philipps-Universität Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Department of Economics Volkswirtschaftliche Abteilung)
- Takács Szabolcs* [2013]: Többdimenziós skálázás. *Psychologia Hungarica Caroliensis*, 1. évf., 1. sz., 140–149. o.
- Vamosy, D. F.* [2014]: Relationship between Youth Unemployment and Minimum Real Wage: An Empirical Analysis of the Hungarian Labor Market Using Multivariate Least Squares Regression Analysis. In: Proceedings of FIKUSZ '14 Symposium for Young Researchers, 2014, Óbuda University, Budapest, 285–292. o.
- Vergeer, R. – Kleinknecht, A.* [2012]: Do Flexible Labor Markets Indeed Reduce Unemployment? A Robustness Check. *Review of Social Economy*, Vol. 70., No. 4., 451–467. o.
- Wolbers, M. H. J.* [2007]: Patterns of Labour Market Entry. A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries. *Acta Sociologica*, Vol. 50., No. 3., 189–210. o.
- Zribi, T. EL G. – Temmi, H. – Zrelli, N.* [2014]: Can Labor Market Flexibility Affect Unemployment? A Panel Data Analysis. *Journal of Human Resources Management and Labor Studies*, Vol. 2., No. 1., 17–40. o.

A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai

FIKÓ LÁSZLÓ

*A tanulmány a fejlesztő állam fennmaradásának a lehetőségeit vizsgálja a társadalmi csoportok szemszögéből. A kérdés megválaszolása során Dél-Korea és Szingapúr fejlődési tapasztalataira épít. A következtetések szerint a fejlesztő állam fennmaradása az állam és a társadalmi csoportok között meglévő erőviszonyok függvénye. Az állami autonómia visszaszerzésére, ezáltal a fejlesztő állam tovább élésére a globalizációs folyamatok teremtenek alkalmat, mivel a bennük rejlő veszélyek elhárítása és a lehetőségek kiaknázása feltételez állami beavatkozásokat.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F62, F63, O11, O20

A 2007–2009-es gazdasági világválság kapcsán ismét felértékelődött az államok gazdasági szerepvállalása. A krízis hatásainak tompításába és a növekedés beindításába bekapcsolódtak az egyes kormányzati intézmények, a piaci kudarcok ugyanis arra irányították a figyelmet, hogy az erős szabályzórendszer és az állami aktivitás a globalizáció viszonyai közepette is fontos eszköze a gazdaságpolitikának. E világgazdasági fejlemények különösen érdekessé teszik az ázsiai fejlesztő állammal kapcsolatos tapasztalatokat, a valóban sikeres, államilag vezérelt gazdaságfejlesztési kísérletek tanulmányozását. Kérdés azonban, hogy napjainkban, az előrehaladott globalizációs folyamatok keretei között mennyire lehet működőképes ez a koncepció, hiszen az ázsiai fejlesztő államok fénykorát alapvetően az autoriter irányítás és a globális gazdasági folyamatoktól való elzárkózás, a világgazdasághoz történt

* A korábbi verziókhöz fűzött hasznos észrevételekért köszönettel tartozom Györfly Dóranak és a két anonim bírálónak.

Fikó László, a Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar doktorjelöltje.
E-mail cím: fiko_laci@yahoo.ca

pusztán stratégiai kapcsolódás jellemezte. A tanulmány ezért azt vizsgálja, hogy az ázsiai fejlesztő állam milyen körülmények mellett maradhat fenn a globalizációban.

A fenti kérdésre a gazdaság és a társadalmi viszonyok együttes vizsgálatával kívánok magyarázatot adni, hiszen az egyes államoknak csak a belső tényezők alakítására van lehetőségük. Ezt az endogén tényezőkből építkező elemzési keretet a társadalmi csoportok elméletei szolgáltatják. A társadalmi csoportok és az állam kapcsolatát a gazdasági növekedés függvényében leíró modell felvázolását követően Dél-Korea és Szingapúr fejlődési tapasztalatait veszem sorra. A tanulmány legfontosabb következtetése szerint a globalizáció újabb lehetőséget kínál a fejlesztő állam számára, amelynek legfontosabb szerepe az intézményrendszer fejlesztésében, a nemzetközi versenyképesség megteremtésében, valamint a globális folyamatok veszélyeinek elhárításában, a károk enyhítésében nyilvánul meg.

Annak ellenére, hogy alapvetően az ázsiai fejlesztő állam globalizációhoz történő alkalmazkodásának lehetőségeit vizsgálom, a kutatásnak vannak általánosítható eredményei is, hiszen az ázsiai fejlődés tapasztalatai rávilágítanak néhány tágabb összefüggésre. Ilyen az állam és a társadalmi csoportok közötti erőviszony fontossága a fejlesztéspolitika kivitelezése során, valamint az állami képességek hangsúlyozása a globális verseny közepette.

Elméleti áttekintés

A kutatás során elfogadom *Linda Weiss* [2000, 23. o.] nézeteit, amelyek szerint csupán Japán és a példáját követő kelet-ázsiai gazdaságok – Korea és Tajvan – érdemelhetik ki a fejlesztő állam megnevezést. Ezeket a gazdaságokat a tanulmányban a klasszikus fejlesztő állammal azonosítom (*Vigvári*, 2009, 130. o.). Az elnevezés utal arra, hogy a modell napjainkban már nem létezik. Az esettanulmányokban szereplő Szingapúrt ettől eltérően a klasszikus fejlesztő állam olyan változatának tekintem, amely kiválóan alkalmazkodott a globalizálódó világ gazdaság követelményeihez. A szingapúri fejlesztő állam sajátosságainak bemutatására később kerül sor. Most tekintsük át a klasszikus fejlesztő állammal kapcsolatos legfontosabb elméleti eredményeket.

A klasszikus fejlesztő állam a gyors iparosodás érdekében a magántulajdonban lévő nagyvállalatokra támaszkodott. A politikai elit fejlesztési céljait képzett bürokrácia valósította meg. Tulajdonképpen a politikai elit uralkodott, a kormányzás pedig a bürokráciára hárult (*Önis*, 1991, 111. o.). A fejlesztő állam bürokráciáját a mutatott teljesítmény, az érdemek alapján választották ki (meritokrácia), a hosszú

távú előmeneteli lehetőség és a társadalmi megbecsültség pedig a munka iránti elkötelezettséget és egységes értékrendet eredményezett a kiválasztottak soraiban. A bürokrácia közvetítő szerepet töltött be az állam és a társadalom között. Beágyazódott a társadalomba, kapcsolatokat épített ki a gazdasági szereplőkkel, ugyanakkor az állam számára kellő autonómiát garantált a célok megalkotása terén. Az állam beágyazott autonómiája a fejlesztő állam fontos ismérve (Evans, 1995, 12. o.). Vagyis a politikai elit kezébe kellő hatalom, autonómia és megfelelő képességek összpontosultak ahhoz, hogy a felzárkózás érdekében megalkossa és kivitelezze a kívánt fejlesztési célokat (Leftwich, 1995, 401. o.). A klasszikus fejlesztő állam tipikusan az erős állam-gyenge társadalom összefüggésrendszerben működött (Benczes, 2009). Gazdaságpolitikai eszköztára magában foglalta az árak torzítását, a tőkeakkumuláció támogatását, a fejlett ágazatok meghonosítását, a makrogazdasági stabilitás biztosítását, a humántőke képzését, a politikai stabilitás megteremtését, valamint a növekedés eredményeinek megosztását a társadalommal (Vigvári, 2009, 130–137. o.).

A kiemelkedő sikerek azonban magukban rejtették a modell fenntarthatatlanságát, mivel a hatásukra megerősödő társadalmi csoportok szembeszálltak az autoriter állammal, ennek következtében pedig liberalizációs folyamatok indultak el politikai és gazdasági téren egyaránt (Minns, 2001; Evans, 1995, 229–231. o.; Chu, 1998). Ez a folyamat a fejlesztő állam teljes felszámolása és egy liberális, szabályzó állam felemelkedése irányába haladt, ahogyan azt az esettanulmányok során Dél-Korea tapasztalatai szemléltetik.

Az átmenetnek külső tényezői is voltak. Mivel az ázsiai kliensországok elvesztése az Egyesült Államok szempontjából az 1980-as években már nem volt fenyegető, ezért az amerikai kormány szorgalmazta bennük a gazdasági liberalizációt és a politikai kultúra átvételét (Leftwich, 1993, 609–610. o.). Ebből adódóan a fejlesztő állam organikus társadalmi fejlődését a külvilág eseményei is felerősítették, jelesen a hidegháború vége és ezzel összefüggésben a globalizáció felpörgése az 1990-es évek elején.

A globalizáció ugyanakkor nem feltétlenül teszi lehetetlenné a fejlesztő állam további működését, hiszen az államilag vezényelt iparosítás és a kiemelt szektorok támogatása megvalósulhat a működőtőke-importra, FDI-vonzásra építve is (Hayaishi, 2010, 63–65. o.). Ezt Szingapúr esete jól mutatja. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a fejlesztő állam fennmaradása kapcsán az egyes társadalmi csoportok befolyásolta folyamatok kiemelt szerepet játszottak.

A társadalmi csoportok és az állam közötti kapcsolat

A tanulmány kezdeti hipotézisének megfelelően a következő lépésben a társadalmi csoportok *Olson* [1987, 1997, 1993] és *Putnam* [1993] által leírt elmélete, valamint e munkák szakirodalmi kritikái segítségével meghatározható a kutatás elméleti keretétől szolgáló modell. E modell segítségével fogjuk majd az esettanulmányokban szereplő tapasztalatokat értelmezni.

Az olsoni elmélet értelmében minden csoport egy közös cél vagy érdek elérésére jön létre, amely nem más, mint bizonyos közjavak szolgáltatása a csoporttagok részére (*Olson*, 1997, 13–15. o.). Különérdekek miatt ezek a csoportok negatív hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre és a politikai stabilitásra. Kivételt csak azok a szervezetek jelentenek, amelyek méretüknél fogva érdekelték abban, hogy tevékenységük a társadalom egészére nézve kedvező hatású legyen (*Olson*, 1987). Az olsoni elméletnek ellentmondóan *Putnam* [1993] a civil társadalom csoportjait (például egy sportklubot) pozitív hatásúnak értékeli a rendszerszintű bizalom növelése szempontjából, amelyek ezáltal kedveznek a gazdasági növekedésnek, valamint a demokratikus kormányzás hatékonyságának.

A kutatás során alapvetően elkülönítem a két csoporttípust, figyelembe véve a szerzők véleményét a csoportok jellemzőit illetően. Az olsoni elméletből kiindulva, de azt némileg korlátozva az érdekcsoportok elnevezést a szakszervezetek, az ipari csoportok és más lobbicsoportok gyűjtőneveként használom. Ezzel szemben a putnami elmélet alapján a civil szervezetek elnevezéssel azon társadalmi csoportokat jelölöm, amelyek kölcsönösségre és együttműködésre épülnek, amelyekhez bárki szabadon csatlakozhat, és céljuk nem különféle exkluzív jogosultságok vagy források megszerzése. E csoportok a közszférát többnek tekintik a céljaik elérésére szolgáló küzdőtérnél.

A modell megalkotásakor feltételezem, hogy a társadalmi és gazdasági fejlődés folyamatának kezdetén autoriter államszervezet működik. Mindez megfelel az európai tapasztalatoknak (*Acemoglu–Robinson*, 2013), továbbá, mint a későbbiekben látni fogjuk, az ázsiai fejlődésnek is autoriter gyökerei vannak.

Autoriter rendszerekben a hatalmat hosszú időhorizonton birtokló diktátornak, az olsoni „stacionárius banditának” érdeke fűződik¹ az alapvető közjavak (például

¹ A tanulmány nem tárgyalja részletesen azon eseteket, amikor ez az érdek nem létezik, hanem elfogadja, hogy az olsoni stacionárius banditák érdekeltek a fejlődésben. Az *Evans* [1995] által bemutatott zairei ragadozó állam, vagy Dél-Korea a Li Szin Man-rezsim (1947–1960) időszakában (*Kim*, 2004) nem volt érdekelt a gyors növekedésben. *Zhu* [2002] alapján a külső fenyegetettség képezi azt a hajtóerőt, amely az elitet a járadék vadászat helyett a fejlődésben teszi érdekeltté.

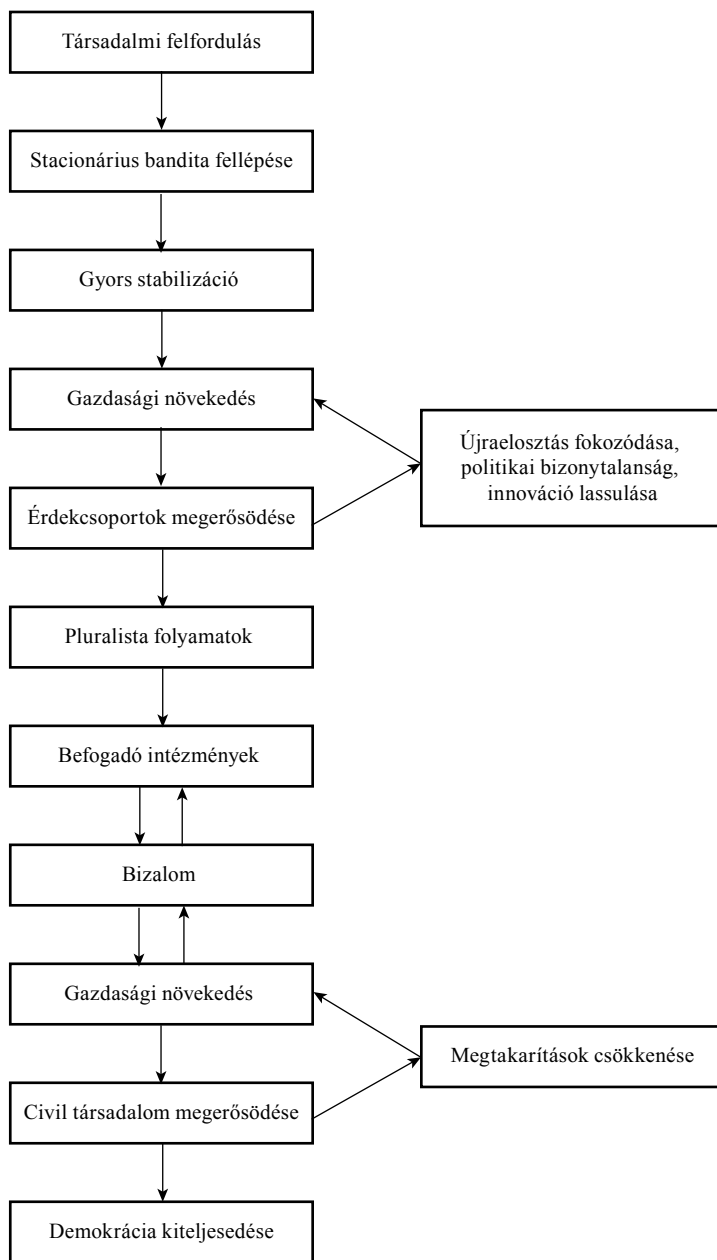
a stabilitás) szolgáltatásához, hogy gazdasági növekedést gerjesszen (*Olson*, 1993). Stabil rendszerekben azonban idővel megnövekszik az érdekcsoportok száma, ami a politikai élet megosztottságához és a növekedés lassulásához vezet (*Olson*, 1987). Ezt a gondolatmenetet kiegészíti *Bishoff* [2003] kutatása, amely szerint a gazdasági növekedés erőteljesen szerepet játszik a társadalmi csoportok megalakulásában. Vagyis a hosszú ideig fennálló, stabil és gyors gazdasági növekedést gerjesztő autoriter rendszerek, az érdekcsoportok számának növekedése miatt idővel a növekedés lassulásával és politikai bonyodalmakkal szembesülnek.

Az érdekcsoportoknak az állammal vívott harca a pluralizmusba hajló folyamatok elindulásához vezethet. E folyamatok során új, demokratikus és piacbarát intézmények formálódnak, létrejönnek a befogadó intézmények kezdeményei (*Acemoglu–Robinson*, 2013). Az erős intézmények és a kormányzati önkény visszaszorítása kedvez a rendszerszintű bizalom növekedésének (*Knack–Keefe*, 1997, 1283–1284. o.). Ezek alapján a pluralizálódás során formálódó jó minőségű, befogadó intézményrendszer a rendszerszintű bizalom növekedésének előfeltételét képezi. Amennyiben az intézményekbe vetett bizalom erős, abban az esetben lehetővé válik a hosszú távú tervezés, ami ösztönzi a beruházásokat. A gazdasági sikerek tovább erősítik az intézményrendszerbe vetett bizalmat, a bizalom és a siker anyagi körét hozva létre (*Györffy*, 2013, 31–34. o.). A társadalom hosszú távú szemléletmódja visszahat a politikai döntéshozatal időhorizontjára, javítva az intézményrendszer teljesítményét (45–50. o.). Az intézményi fejlődés és a bizalom építése összekapcsolódó folyamat, amelyben az intézményrendszer által lehetővé tett gazdasági sikereknek kiemelt szerep jut.

A fenti gondolatmenetből az következik, hogy a civil szervezetek nem előfeltételei a rendszerszintű bizalom növekedésének, ezáltal nem játszanak szerepet a gazdasági növekedés erősítésében. Épp ellenkezőleg, a putnami csoportok gazdasági növekedésre gyakorolt hatását *Coates* és *Heckelman* [2003] abban látja, hogy azok ösztönzik a fogyasztás növekedését, ezáltal pedig a megtakarítások csökkenését eredményezik. *Putnam* [1993] megfigyelését, miszerint az észak-olaszországi fejlett régiókban virágzik a civil társadalom, ennél fogva annak tulajdoníthatjuk, hogy a civil szervezetek létrejötte alapvetően feltételezi a befogadó intézményeket.

Az olsoni érdekcsoportok állammal vívott harca során kiépült pluralista berendezkedés azonban még nem azonos a jelenkori Nyugat tömegdemokráciájával. Anglia példája is szemlélteti, hogy a demokrácia kiépülése hosszú és szakaszos folyamat (*Acemoglu–Robinson*, 2013). Amennyiben a politikai intézmények és struktúrák gyengék, és/vagy a fennálló politikai rendszert a társadalom alkalmatlannak vagy

A társadalmi csoportok és az állam kapcsolata a gazdasági fejlődés során



Forrás: Saját szerkesztés.

illegitimnek tekinti, abban az esetben a civil szféra a politikai élet színterévé válhat, hiszen az ellenzéki mozgalmak könnyedén beférkőzhetnek a civil szervezetek sorai közé (Berman, 1997, 427. o.).

A civil szervezetek legfontosabb hatását tehát abban fedezhetjük fel, hogy a befogadó intézményi környezet kiépítése során, a gazdasági növekedés előnyeit kihasználva a számuk növekedésnek indul, ezáltal fokozzák a politikai élet megosztottságát. Mindezt a demokratikus folyamatok kiteljesedésének tekinthetjük.

A bemutatott gondolatmenet alapján a társadalmi fejlődés modellje a következőképpen írható le: az autoriter, gazdasági növekedésben érdekelt állam sikeres gazdaságfejlesztő és társadalomátalakító munkájának köszönhetően az érdekcsoportok száma és alkupozíciója idővel megnövekszik. Érdekeik érvényesítése végett folytatott harcuk során e csoportok a gazdasági növekedés visszaesése mellett a politikai élet megosztottságát is fokozzák, végső soron annak pluralizálódását indítják el. Ezek a folyamatok befogadó intézményi környezetet alakítanak ki, ami a rendszer szintű bizalom növekedése folytán kedvez a gazdasági fejlődésnek. Mindez utat nyit a civil szervezetek felvirágzásának, amelyek egyrészt lassítják a gazdasági növekedést, másrészt a demokratikus folyamatok kiteljesedése felé hatnak. A bemutatott folyamatot az *1. ábra* szemlélteti.

Ezt a gondolatmenetet alkalmazom a továbbiakban, az esettanulmányok során.

Dél-Korea: a belső gazdasági szereplőkre támaszkodó iparosítás

A koreai fejlesztő állam felemelkedése Pak Csong Hi (Park Chung Hee) tábornok 1961 és 1979 közötti katonai diktatúrájának időszakára tehető. Ebben az időszakban az észak-koreai fenyegetés erősödése, valamint az Egyesült Államok szerepvállalásának várható csökkenése érdekeltté tette az elitet a gyors gazdasági fejlődésben (Zhu, 2002). A fejlesztési tervek kivitelezése az állami autonómia magas szintje mellett valósulhatott meg, hiszen a társadalom alapvetően üdvözölte az 1961 májusában történt hatalomátvételt, és elvárta az 1947 és 1960 közötti Li Szin Man (Syngman Rhee) rezsim hagyatékának tekintett korrupció kisöprését (Kim, 2004). A munkásmozgalmak elnyomása a japán gyarmati örökség miatt erőteljes volt (Kohli, 1994), a fejlődésben ellenérdekelt vidéki elitet pedig a koreai háború során, az északi megszállás hónapjaiban pusztították el (Cumings, 1984). Komoly érdekérvényesítő képességük csupán a Li Szin Man-rezsimben megerősödött családi alapítású nagyvállalatoknak, a cseboloknak volt (Kim, 1976). Az állami autonómia biztosítása vé-

gett tehát a Pak-rendszernek meg kellett törnie az ipari csoportok erejét, továbbá meg kellett szüntetnie a hivatali korrupciót.

A csebolok térdre kényszerítése az állam erőszak-monopóliumának felhasználásával történt. A hatalomátvételt követően a nagyvállalati vezetőket korrupció vádjával letartóztatták, majd később szabadon engedték, és bevonták őket az iparfejlesztési tervekbe (*Haggard és társai*, 1991, 856. o.). A bürokrácia megtisztítását követően politikai erejét a rendszer fiatal és képzett bürokraták segítségével konszolidálta. Az állam koordináló és felügyelő szerepe kulcsfontosságú volt (*Kim*, 2004, 79. o.). Erős piacvédelem mellett az állami beavatkozások vámok, kvóták, exporttámogatások, kedvezményes hitelek formáját öltötték. A csebolok teljesítményének legfontosabb mércéje az exportsiker volt. Akik az állami célokat nem teljesítették, azoknak a vállalat átszervezésével vagy a támogatások elmaradásával kellett szembenéznük, ami a zárt tökemérleg időszakában a vállalat csődjét jelentette (*Amsden*, 1989, 14–18. o.).

A csebolok megfegyelmezését segítette, hogy 1962 júniusában az öt legfontosabb koreai bankot államosították (*Kim*, 2004, 81. o.). Habár az állam tökéletes autonómiája ebben az időszakban sem valósult meg, az erős állam és a vele szemben álló kisszámú érdekcsoport által létrehozott erőegyensúly mellett a járadékvadászat társadalmi költségei csekélyek voltak (*Kang*, 2003, 442–443. o.). A gyors gazdasági sikerek előmozdítása érdekében a Pak-rezsim nagy figyelmet fordított az oktatás fejlesztésére is. Az új oktatáspolitikai széles néprétegek számára tette hozzáférhetővé az alap- és a középfokú oktatást, emelve a humán tőke termelékenységét (*Park*, 2010, 583–586. o.). A klasszikus fejlesztő állam beavatkozásai nyomán a koreai gazdaság fenntartható növekedési pályára állt. 1962 és 1979 között a GNP átlagosan évi 9,1 százalékkal növekedett (*Amsden*, 1989).

Vagyis a fejlesztő állam korai időszakában az erős bürokrácia és a pénzügyi közvetítőrendszer fölötti ellenőrzés révén meg tudta valósítani céljait, mégpedig a járadékvadászat alacsony szintje mellett. Az 1960-as évek során végbement rohamtempójú gazdasági és társadalmi fejlődés ugyanakkor az állam és a társadalom közötti erőegyensúly fokozatos eltolódását eredményezte.

A termelés nagyfokú koncentrációja azzal járt, hogy a koreai munkásmozgalmak előnyös terepen szerveződhetek. A kormányzati tiltás ellenére az első független szakszervezet 1970-ben jött létre (*Chu*, 1998). A gyors iparosodást a termelékenység és ezzel összefüggésben a reálbérek növekedése kísérte (*Amsden*, 1989, 201. o.). Az ipari munkások alkupozíciója a Pak-rendszer időszakában rohamosan javult, első jelentős megmozdulásukra már 1970 novemberében sor került. A munkások demonstrációihoz a diákság, a másként gondolkodó értelmiség, az egyházak

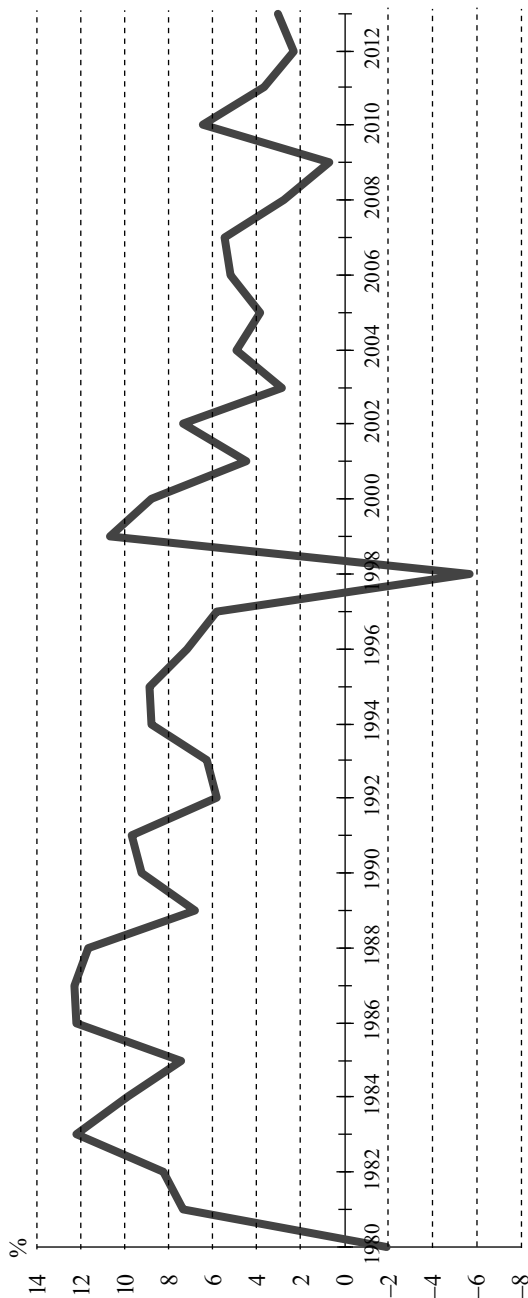
és ellenzéki vezetők csatlakoztak. A megmozdulások azonnal politikai színezetet öltöttek. Az évtized végére a tömegtüntetések országsszerte rendszeressé váltak. A társadalmi felfordulás végül a Pak elleni sikeres merényletbe vezetett (Kim, 2004, 123–147. o.).

A Pak-diktatúrát egy újabb, a Cson Duhvan (Chun Doo-hwan) tábornok vezette diktatúra követte. Az 1980-as években azonban az autoriter fejlesztő államra nehezedő társadalmi nyomás nem csökkent, ami az 1987-es tömegtüntetések során rendszerváltáshoz, demokratikus folyamatok megindulásához vezetett (Minns, 2001, 1031–1035. o.). Az ipari érdekcsoportok szempontjából az időszak fontos fejleménye a bankok és más pénzügyi intézmények 1981-ben kezdődött privatizációja, amelynek során az állam elvesztette korábbi hatalmát a vállalati szektor fölött (Minns, 2001, 1034–1035. o.). Az első tíz csebol értékesítése a GNP-ben kifejezve az 1979-es 32,8 százalékról 1984-re 67,4 százalékra nőtt, ami az állam és a nagyvállalati szféra közti erőegyensúly igen jelentős eltolódásának tekinthető (Amsden, 1989, 116. o.). Ahogyan a 2. ábrán láthatjuk, a politikai instabilitás ellenére a gazdasági növekedés erőteljes maradt, amit a csebolok gyors növekedése magyaráz.

Az 1990-es évek két fontos változást hoztak a társadalmi csoportok szempontjából. Egyrészt a sikeresen elindult demokratizálódási folyamatok megbontották az egységet a harcos szakszervezetek és a társadalom békés többsége között. Mivel a felemelkedő civil társadalom nem osztályalapon szerveződött (Lee, 1993, 359. o.), a szakszervezetek elvesztették társadalmi legitimációjukat (Kalinowski, 2008, 455. o.). Ebben az időszakban jelentős intézményi változások segítettek a civilek aktív politikai részvételét (Kim, 2000, 606. o.). A másik fontos fejleményt az 1993-ban hatalomra került Kim Jongszam- (Kim Yeongsam) kormány széles körű liberális reformjai jelentették. A reformok keretében engedélyezték a nagyvállalatoknak a korlátlan külföldi hitelfelvételt. Mindez a külföldről érkező beruházások felügyeletét is ellátó Gazdaságtervezési Hivatal 1994-es felszámolásával párosult. A nyakló nélküli hitelfelvétel miatt a vállalati adósságállomány drasztikusan megugrott (Lim–Jang, 2006, 10–15. o.), a saját tőke többszörösére duzzadt. Mindez a szabályozás hiányosságai-ból adódó szerkezeti és hatékonyságbeli gondokkal párosult. Nem meglepő, hogy az 1997 őszt jellemző pánikhangulatban a külföldi befektetők gyors tőkemenekítésbe kezdtek (Cho, 2010), ennek következtében a gazdaság 1998-ban 5,7 százalékkal zsugorodott (lásd a 2. ábrát). Ebben a helyzetben az 1997 decemberében hatalomra került Kim Dedzsung (Gim Dae-jung) reformjai a klasszikus fejlesztő állam még megmaradt intézményi sajátosságainak teljes lebontását eredményezték (Lee–Han, 2006, 307–308. o.).

2. ábra

A koreai GDP növekedése 1980-tól napjainkig
(Százalék)



Adatok forrása: <http://data.worldbank.org/indicator>. Letöltve: 2015. 07. 24.

A kormány három területen hajtott végre reformokat. Rugalmas munkapiacot, erős és független pénzügyi felügyeletet alakított ki, valamint megtörtént a nagyvállalati szektor régóta esedékes átszervezése (Hundt, 2005). A Világbank Worldwide Governance Indicators² felmérése azt mutatja, hogy ebben az időszakban az intézményrendszer működése több területen jelentősen javult. A kormányzás hatékonyságát, a szabályozás minőségét, valamint a jog uralmát mérő mutatók 80 százalék körüli értékre álltak be az elmúlt évtized során.³ Viszont a korrupció ellenőrzését, a politikai stabilitást, valamint a szólásszabadságot és elszámoltathatóságot mérő mutatók terén a 2000-es években is a középmezőnyben ragadt Dél-Korea.

A hiányosságok ellenére a reformok kivitelezése bizonyítja, hogy a válság során az állami autonómia megnövekedett – az érdekcsoportok rovására. Az autonómia birtokában az állam a 2000-es évek során továbbra is beavatkozott a gazdasági fejlődés menetébe. A sokkal liberálisabb szemlélet ellenére a nemzeti érdekek előnyt élveznek a külföldi érdekekkel szemben. Ez a stratégiai szemlélet még a beáramló FDI esetében is megmaradt, hasonlóságot mutatva a szingapúri fejlesztéspolitikához (Thurbon–Weiss, 2006, 11. o.). A kormány aktív szerepet vállal a kis- és középvállalatok (kkv-k) fejlesztésében, hiszen napjainkban ezek az innováció élharcosai az informatikai és a biotechnológiai szektorokban. A kormányzati beavatkozások magukban foglalnak hitelgaranciát, pénzügyi támogatásokat és infrastrukturális beruházásokat (Kalinowski, 2008, 453–456. o.). Ebből a szempontból a 2004-ben elindított regionális fejlesztési programsorozat kulcsfontosságú. A kiemelt figyelmet kiérdemelt kkv-szektor súlyát jelzi, hogy 2000-ben a munkaerő 69,7 százalékát foglalkoztatta és a hozzáadott érték 41,9 százalékát állította elő (Koo, 2013).

Az állami alkupozíció megerősödése hatott a civil szervezetek helyzetére is. Utóbbiakból az 1993-as 46 ezerhez képest 2001-ben 75 ezret tartottak számon Dél-Koreában, a választók politikai aktivitása azonban enyhén csökkent. Ennek a politikai korrupció és az ebből eredő alacsony bizalmi szint lehet az oka (Kim, 2005, 198. o.). A szavazókedv lanyhulása a rendszerváltás idején tapasztalt csúcsponttól nem meglepő. A civil társadalom apolitikus hangulata inkább annak tulajdonítható, hogy elfogadják a kormány iparpolitikáját, a társadalom a jólét növekedésére szavaz.

A fejlesztő állam globalizációhoz történő alkalmazkodásának sikerét jelzi, hogy a 2007–2009-es gazdasági világválság – az ázsiai válsággal ellentétben – csupán közvetett úton hatott Dél-Korea gazdaságára; a válság az exportpiacok visszaesése

² Lásd: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Letöltve: 2015. 07. 24.

³ Vagyis a világ országainak 80 százaléka Dél-Koreánál rosszabb mutatókkal rendelkezett.

folytán gyűrűzött be. Az export 2008 szeptembere és decembere között 40 százalékkal esett vissza, 2009-ben azonban a globális kereskedelem megélénkülésével ismét növekedésnek indult (Cho, 2010). A megélénkült exportnak köszönhetően 2010-ben 6,5 százalékos eredménnyel tért vissza a növekedési pályára a gazdaság (lásd a 2. ábrát).

A 2000-es évek legfontosabb tanulsága Dél-Korea példája nyomán az, hogy a krízisek ismételten lehetőséget kínálnak a fejlesztő államnak. Autonómiája megerősödése révén a fejlesztő állam a globalizáció viszonyai között is a versenyképesség növelésének legfontosabb eszköze lehet. A jelek szerint a civil társadalom pedig a növekvő jólétre szavaz, ezért nem valósul meg az elméleti modellben szereplő teljes fejlődési folyamat.

Szingapúr: a globalizáció lehetőségeinek kiaknázása

A természetes erőforrásokkal nem rendelkező, eredetileg szabadkikötőként működő egykori brit koronagyarmatot a Maláj Föderációtól történő 1965-ös kényszerű függetlenné válása idején a belső etnikai villongások, valamint a szomszédos Malajzia és Indonézia ellenséges viselkedése kilátástalan helyzetbe sodorták. Ilyen körülmények között a Li Kuan Ju (Lee Kuan Yew) vezette Népi Akciópárt (PAP) a transznacionális nagyvállalatokon alapuló exportvezérelt fejlődéssel alapozta meg, hogy a szigetország talpon maradjon (Huff, 1994; Li, 2000). Iparpolitikájának megvalósítása érdekében a szingapúri fejlesztő állam alapvetően három területen hajtott és hajt végre napjainkban is beavatkozásokat: ösztönzi a megtakarításokat, támogatásokat nyújt a transznacionális vállalatok vonzása érdekében, továbbá kiszámítható környezetet teremt a beruházások számára.

A megtakarítások növelése alapvetően a Központi Előtakarékossági Alap (Central Provident Fund, röviden CPF) számlái révén történik. Az 1955-ben létrehozott társadalombiztosítási séma szerint a munkáltató és az alkalmazott egyaránt befizet a CPF-számlára, az ide helyezett összeg a nyugdíjkorhatár eléréséig névre szólóan halmozódik. Az évtizedek során a CPF-számlák egész rendszerét hozták létre, a hozzájárulás mértéke a gazdaság aktuális igényeihez igazodik, a lehívási lehetőségek pedig kiszélesedtek (Vasoo–Lee, 2001, 278. o.). A CPF-megtakarítások összege 2005-ben 119,8 milliárd szingapúri dollár volt, a GDP 3/5-ét tette ki (Koh, 2007, 38–39. o.). A CPF a rendelkezésére álló forrásokat állampapírokba fekteti, ami a rendszeres költségvetési többlet ellenére is jelentős belső államadósságot eredményez (Phang, 2001, 449. o.).

A CPF forrásaiból lehetőség volt világgazdasági szinten is kiemelkedő mértékű FDI-ösztönző programok megvalósítására, külső adósság felhalmozása nélkül. Az állam adókedvezményeket és támogatásokat nyújt a transznacionális vállalatoknak. Ennek a stratégiának a legfontosabb eleme az 1967-ben bevezetett Pioneer Incentive, az élenjáró vállalkozásoknak nyújtott adókedvezmény. A támogatások mértéke az idők során változott. A pionír státus 1975-től kezdődően 10 évre szólt, a külföldi vállalatoknak nyújtott támogatások következtében 1 dollár befektetés 0,48 dollárba került a beruházónak (Huff, 1999, 38–40. o.).

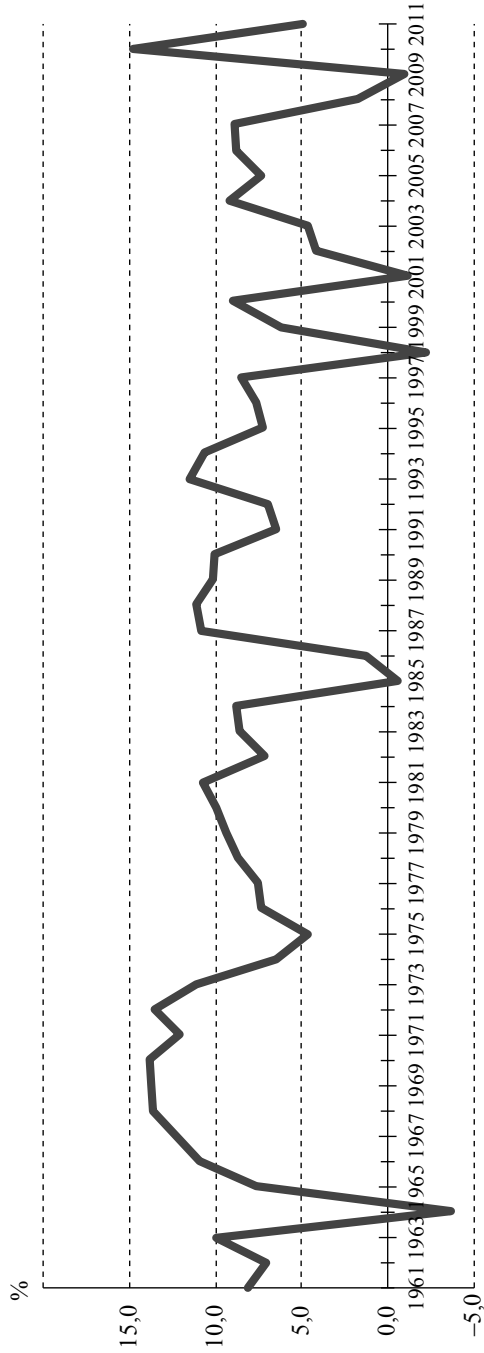
Az FDI-ösztönzés másik pillérét az infrastruktúra kiépítése képezi. Az 1980-as évek közepéig az erre a területre csoportosított források háromszorosan túlhaladták az FDI-importot (Huff, 1999, 43–44. o.).

Az FDI-ösztönzés harmadik pillérét a humántőke képzése jelenti. Az oktatás fejlesztése a gazdaság igényeit figyelembe véve zajlott. A folyamat a függetlenné válás időszakában a munkaerő alapszintű képességeinek javításával kezdődött, majd az 1970-es évektől előtérbe került a középfokú technikai oktatás. Az 1980-as évek jelentős újítása az úgynevezett streaming, amellyel a tanulókat már az alapfoktól kezdve a képességeiknek megfelelő irányba terelik. A gazdaság növekvő igényeihez alkalmazkodva az 1990-es években átalakították és kiterjesztették a felsőfokú oktatást (Cheung, 1994). Napjainkban az oktatási rendszer célja a tudásalapú gazdaság igényeihez való alkalmazkodás. Ennek keretében a figyelem a szűk értelemben vett technikai képzésről a társadalom kollektív képességeinek fejlesztése irányába terelődik, ezért az oktatás során például a művészetek is hangsúlyt kapnak (Tan, 2005). Látható, hogy a szingapúri oktatáspolitikai mindvégig összhangban volt a gazdaság aktuális igényeivel. Az állam aktívan beavatkozott az oktatás terén, hogy a munkaerő képességei lehetővé tegyék az FDI-ra épülő iparosítást.

A bemutatott FDI-ösztönzési formák a CPF-rendszer megtakarításaira épültek. Ez a finanszírozási módszer lehetővé tette, hogy a szingapúri állam a legkedvezőbb beruházási feltételeket kínálja a transznacionális vállalatok számára. Ezek az ösztönzők azonban mit sem értek volna, ha a termelés folyamatosságát szakszervezeti megmozdulások fenyegetik. A sikeres FDI-ösztönzéshez ezért a szakszervezeti békét is meg kellett teremteni. A kormány akaratának megfelelően az 1965-ben megszületett Ipari Haladás Chartája a szakszervezeteket az állami célok alá rendelte (Yeung, 2005, 92. o.). A szakszervezeti tagok 90 százaléka az Országos Szakszervezeti Szövetség tagja lett, amelyet a kormány által kinevezett bürokrata irányítottak. A sztrájkok ennek következtében megszűntek Szingapúrban (Grice–Drakakis-Smith, 1985, 351. o.).

3. ábra

A szingapúri GDP változása 1961 és 2011 között
(Százalék)



Adatok forrása: <http://www.singstat.gov.sg>. Letöltve: 2012. 09. 24.

Az említett három beavatkozási forma teszi lehetővé az FDI-ra épülő iparpolitika kivitelezését. Az állami beavatkozás ugyanakkor kiterjed a versenyképesség fenntartására is, amit az ipari struktúra folyamatos korszerűsítésével érnek el.

A sikeres FDI-ösztönzéssel 1965 után Szingapúr a világgazdaság legjobb befektetési lehetőségeit kínálta, ahol a betelepülőket alacsony politikai kockázat, jó minőségű munkaerő, magas profitlehetőség és szabadpiaci környezet várta (*Lim*, 1983, 753–754. o.). A beáramló FDI kiemelkedően gyors gazdasági növekedést gerjesztett (lásd a 3. ábrát).

A transznacionális vállalatok azonban pusztán olcsó termelőbázisként használták Szingapúrt. A versenyképességet érintő kihívásokra válaszul a kormány az 1970-es évek végén meghirdette a Második ipari forradalom politikáját, amely béremeléseket irányzott elő, ezáltal kényszerítve a termelékenység növelését. Ennek az volt a következménye, hogy elkezdődött a termelés spontán kiszervezése a környező gazdaságokba (*Yeung*, 2005, 88. o.).

Az 1990-es években a szingapúri iparpolitika figyelemre méltó lépése volt a helyi vállalatok támogatása a termelés kiszervezése terén; az 1993-as Regionalization 2000 elnevezésű stratégia a gazdaság külső szárnyának kiépítése révén védelmet kívánt nyújtani a túlzott FDI-függőség ellen (*Yeung*, 1999). Az ázsiai beruházások azonban nem hoztak jelentős sikereket, a szingapúri vállalatok és ipari parkok küszködnek a befogadó országok eltérő üzleti kultúrájával és a helyi szintű állami bürokráciával (*Lim*, 2003; *Yeoh*, 2004). Nem meglepő, hogy az ázsiai pénzügyi válságot követően a kormány a globális terjeszkedés ösztönzésébe fogott (*Yeung*, 2000, 152–153. o.). A regionalizációs stratégia tulajdonképpen hozzájárult ahhoz, hogy a szingapúri gazdaságban magasabb hozzáadott értéket termelő ágazatok honosodjanak meg, vagyis az állami iparpolitika szerves részének tekinthetjük.

A fokozott állami szerepvállalás miatt az 1990-es években a pénzügyi szektor liberalizálása még nem történt meg, nem volt kitéve a globális folyamatoknak, ami lehetővé tette az ázsiai pénzügyi válság gyors leküzdését Szingapúrban. Jelentősebb liberalizációra csak a válságot követően került sor (*Yeung*, 2005, 96. o.). A válsággal járó elkerülhetetlen gazdasági nehézségek legitimálták a kormány beavatkozásait a gazdaságba, az állam megerősíthette szerepét annak irányításában (*Yeung*, 2000, 148–153. o.).

Az állam megerősödését a 2000-es években kiváló intézményi teljesítmény kísérte. A WGI-mutatók⁴ arról tanúskodnak, hogy a szingapúri intézményrendszer

⁴ Lásd: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Letöltve: 2015. 07. 14.

kiemelkedően jó minőségű és piacbarát volt. Az elmúlt évtizedben a politikai stabilitást, a kormányzati hatékonyságot, a szabályozás minőségét, a jog uralmát és a korrupció ellenőrzését jellemző mutatók rendszeresen meghaladták a 90 százalékot.⁵ A szólásszabadságot és az elszámoltathatóságot számszerűsítő mutató terén azonban Szingapúr sereghajtónak számít: 2006-ban a mutató 35,6 százalékra süllyedt, 2013-ban pedig 52,1 százalék volt.

Ebben az időszakban az iparpolitika figyelme a tudásalapú gazdaság, ezen belül a biotechnológiai ágazat felé fordult. A hagyományosnak tekinthető FDI-ösztönzés segítségével az addig nem létező ágazat 2005-ben a feldolgozóipari termelés 10 százalékát tette ki és a munkaerő 2,6 százalékát foglalkoztatta. A nyugati exportpiacok szigorú szabályai ugyanakkor lehetetlenné teszik a késztermékek kivitelét, ami az ágazat lehetőségeit némiképp behatárolja (*Pereira, 2006*).

A globalizációhoz alkalmazkodott szingapúri fejlesztő állam sikerességét jelzi, hogy a 2007–2009-es világválság is csupán közvetett úton gyűrűzött be. Az erős pénzügyi szabályozórendszer miatt a válság az exportpiacok visszaesése révén terjedt át Szingapúrra, mivel a nyugati piacok kereslete a gazdaság nem olaj jellegű exportjának 33 százalékát tette ki (*Thangavelu, 2008, 3–6. o.*). A válság éveit követően 2010-ben a szingapúri gazdaság teljesítménye rekordmagasságba emelkedett, elérve a 14,5 százalékos gazdasági növekedést (lásd a 3. ábrát). A Global Competitiveness Report⁶ alapján jelenleg Szingapúr a világ második legversenyképesebb gazdasága.

A látványos sikerek kapcsán végezetül meg kell említeni az egységes és a célok tekintetében elkötelezett bürokrácia kulcsszerepét a fejlesztő állam iparpolitikájának kialakításában és végrehajtásában (*Evans, 1995, 12. o.*). E bürokrácia megfelelő működését a kormány a köztisztviselőknek nyújtott versenyképes bérekkel segíti elő, ami mérsékli a tehetségek elvándorlását a versenyszférába, valamint csökkenti a korrupció ösztönzőit (*Quah, 2001*).

A szingapúri fejlesztő állam tehát a 2000-es években is folytatta megszokott iparpolitikáját, amely a húzóágazatok kiválasztását, FDI-vonzást és a szükséges képességek kifejlesztését jelenti. A gazdasági növekedés és az oktatás terén tapasztalható látványos sikerei ellenére azonban nem ment át a koreaihoz hasonló változásokon. Bár a fejlesztő állam sikerei nyomán 1981-ben megjelent a parlamenti ellenzék, ez a fordulat ellenlépések meghozatalára, a választási rendszer átalakítására (*Mu-*

⁵ Tehát a világ országainak 90 százaléka rosszabb mutatókkal rendelkezett.

⁶ Lásd: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf. Letöltve: 2015. 07. 14.

talib, 2002, 661. o.), továbbá egy új ideológiai koncepció, az úgynevezett ázsiai értékek megalkotására (*Chua*, 1995) készítette a kormányzó PAP-t. Nemzetépítő tevékenysége érdekében a sajtó a kormányzat ellenőrzése alatt áll (*Bokhorst–Heng*, 2002), a civil szerepvállalás erősítése érdekében 1999-ben elindult Singapore 21. elnevezésű program pedig csak PR-jellegű. A civil csoportok megnyilvánulásainak törvényi, társadalmi és kulturális korlátai vannak, a végső szó mindig a hatóságoké (*Lee*, 2002, 106–110. o.).

Mindazonáltal a hatalom legitimitációját a jólét folyamatos növekedése szolgáltatja. A lakosság körében konszenzus van abban a tekintetben, hogy a PAP jól végzi a dolgát, ezt pedig az ázsiai pénzügyi válság sem tudta kikezdeni. Az ellenzék nem jelent alternatívát a szavazók számára (*Sim*, 2001, 60–64. o.). *Pereira* [2008] épp ennek tulajdonítja a szingapúri fejlesztő állam fennmaradását, szemben a klasszikus fejlesztő állammal. Az FDI-ra épülő fejlődés miatt a hazai ipari csoportok nem tudtak megerősödni. A munkások tisztában vannak azzal, hogy a jólét növelése csak a PAP munkájától függ, hiszen a transznacionális vállalatok bármikor tevékenységük beszüntetése mellett dönthetnek.

Következtetések

Az első fontos észrevétel, hogy a klasszikus fejlesztő állam tapasztalatai alátámasztják a modellben leírt önfelszámoló fejlődés folyamatát. A dél-koreai Pak-rezsim tevékenysége nyomán a gyors gazdasági és társadalmi átalakulás az ipari munkások érdekérvényesítő képességének növekedéséhez vezetett. A szakszervezeti demonstrációkat a politikai ellenzék felhasználta céljai elérésére. A politikai színezetet öltött megmozdulások, kiegészülve a társadalom más csoportjaival, a politikai elit bukásához vezettek.

A leírt önfelszámoló folyamat gazdasági vetületét a nagyvállalatok megerősödése jelenti. Nemzetgazdasági súlyuk miatt a csebolok az 1980-as években már egyre kevésbé fogadták el az állami iparpolitika utasításait. A járadékvadászat visszaszorítása érdekében a Cson-kormányzat privatizálta az állami bankrendszert. A forráshoz jutás új lehetőségét kihasználva a nagyvállalatok felvásárolták a pénzügyi közvetítőket, jelentős üres kapacitásokat építettek ki, nemzetgazdasági súlyuk tovább emelkedett. Ez a folyamat az 1990-es években a Kim Jongszam-kormány elhamarkodott liberalizációs kísérlete során felgyorsult, súlyos gazdasági válságba sodorva az országot. A válság során megtörtént a klasszikus fejlesztő állam megmaradt intézményi jellemzőinek lebontása.

A koreai tapasztalatokkal ellentétben a szingapúri fejlesztő állam nem ment keresztül forradalmi változásokon. Az ellenzéki mozgalmak az 1980-as években megjelentek ugyan, de üzenetükkel nem tudták megszólítani a tömegeket, Szingapúrban az ipari dolgozók nem vonultak az utcára. A lakosság elfogadta a kormány politikáját, amely az FDI vonzására épül. A szingapúri érdekcsoportok gyengék, ezért nem indulhatott el a koreaihoz hasonló átalakulási folyamat.

A leírtak alapján a tanulmány első következtetését az alábbiakban fogalmazhatjuk meg: A klasszikus fejlesztő állam esetében az iparpolitika sikerei révén megerősödött érdekcsoportok támadásai miatt átalakulási folyamatok kezdődtek, amelyek a politikai elit leváltását és az intézményrendszer lebontását idézték elő.

A klasszikus fejlesztő állam sikereinek tehát a demokratikus folyamatok kiteljesedéséhez és egy liberális szabályozó állam felemelkedéséhez kellene vezetniük. A 2000-es évek tapasztalatai azonban azt bizonyítják, hogy ez a fejlődési pálya megtorpan. Az ázsiai pénzügyi válság során az állam visszanyerte autonómiáját a meggyengült érdekcsoportokkal szemben, ami lehetővé tette a rég esedékes intézményi és szerkezeti reformok kivitelezését, ezáltal pedig szavatolta a fejlesztő állam fennmaradását és alkalmazkodását a globalizációhoz. A globalizálódó világgazdaság keretei között az innováción alapuló versenyképesség kerül előtérbe, amely felteveli a hazai kvv-k támogatását, valamint az FDI-beáramlás stratégiai szemléletű elősegítését. Ezen túl a lakosság is elvárja az állami beavatkozást.

Szingapúr tapasztalatai megerősítik ezeket az észrevételeket. A globalizációhoz folyamatosan alkalmazkodó szingapúri fejlesztő állam, erős autonómiája birtokában, a 2000-es években is folytatni tudta évtizedekkel előbb megkezdett pályáját. Ennek keretében fejleszti intézményrendszerét, az iparpolitika pedig továbbra is a versenyelőny FDI-vonzáson alapuló megteremtésére épül. A rendszert a gazdasági siker legitimálja, amit a választók szerint csak a kormánypárt képes fenntartani.

Az ázsiai pénzügyi válságot követően tehát a fejlesztő állam globalizációhoz alkalmazkodott változata emelkedett fel. Az ehhez szükséges állami autonómiát a globalizáció támasztotta kihívások teremtették meg. Más szavakkal: a fejlesztő állam fennmaradását az teszi lehetővé, hogy a globalizációban az állam szerepe ismét felértékelődik. Ez a szerep az intézményrendszer fejlesztése, a versenyképes ágazatok létrehozása, valamint a globalizáció kedvezőtlen hatásainak enyhítése terén mutatható ki.

A fejlesztő állam alkalmazkodásának sikerességét bizonyítja a tárgyalt ázsiai gazdaságok kiemelkedő ellenálló képessége a 2007–2009-es gazdasági világválság hatásaival szemben, valamint az azt követő gyors kilábalás. A sikeres alkalmazko-

dást elősegítette a két gazdaság demokratikus deficitje, ami egyszerűbbé tette az állami beavatkozásokat. Modellünk értelmében a későbbiekben a fejlesztő állam hatásfokát a demokratikus „zaj” csökkenteni fogja, hiszen a hosszú távú tervek megvalósítását és a meritokratikus elveket alááshatják a felerősödő ellenzéki/tiltakozó akciók. Ezért úgy vélem, hogy a fejlesztő állam csupán időleges gazdaságpolitikai eszköz lehet, amelyet a demokratikus folyamatok átalakulásra fognak kényszeríteni.

A tanulmány végén néhány szó erejéig kitérnék az elmélet általánosíthatóságára. A globalizációs folyamatok értelemszerűen a világgazdaság más régióiban is éreztetik hatásukat, így ott is megjelenhet az igény a fejlesztő állam beavatkozására. Konzolidálódott demokráciákban azonban a civil szervezetek tevékenysége miatt szükség van társadalmi konszenzusra. Ezért úgy vélem, hogy a fejlesztő állam sikeréért Európában az állami képességeken túl a társadalmi csoportok, ezeken belül pedig a civil szervezetek is közvetlenül felelősek. Összességében elmondhatjuk, hogy a demokratikus fejlesztő állam esetében az elitkonszenzus és a társadalmi konszenzus együtt alakítja ki a fejlesztési terveket. A tervek kivitelezéséhez megfelelő állami képességekre van szükség, éppúgy, mint erős, de piacbarát intézményekre, valamint képzett, érdem alapján kiválasztott bürokráciára.

Irodalomjegyzék

- Acemoglu, D. – Robinson J. A.* [2013]: Miért buknak el nemzetek? HVG könyvek, Budapest.
- Amsden, A. H.* [1989]: *Asia's Next Giant*. Oxford University Press.
- Benczes István* [2009]: Erős állam, gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában. In: *Csáki Gy.* (ed.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 35–65. o.
- Bischoff, I.* [2003]: Determinants of the Increase in the Number of Interest Groups in Western Democracies: Theoretical Considerations and Evidence from 21 OECD countries. *Public Choice*, 114. sz., 197–218. o.
- Bockhorst-Heng, W.* [2002]: Newspapers in Singapore: a mass ceremony in the imagining of the nation. *Media, Culture and Society*. SAGE Publications, 24. évf., 559–569. o.
- Cheung, P.* [1994]: Education development and manpower planning in Singapore. *CUHK Educational Journal*, 21. évf., 2. sz., és 22. évf., 1. sz., 185–195. o.
- Cho, D.* [2010]: Responses of the Korean economy to the global crisis: another currency crisis? Working paper. Conference on global economic crisis: impacts, transmission, and recovery. Elérhető: <http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/02Cho-Aug2010.pdf>.
- Chu, Y. W.* [1998]: Labor and democratization in South Korea and Taiwan. *Journal of Contemporary Asia*, 28. évf., 2. sz., 185–202. o.
- Chua, B. H.* [1995]: *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. Routledge, London.
- Coates, D. – Heckelman, J. C.* [2003]: Interest groups and investment: A further test of the Olson hypothesis. *Public Choice*, 117. sz., 333–340. o.

- Cummings, B. [1984]: The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38. évf., 1. sz., 1–40. o.
- Evans, P. [1995]: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Grabowski, R. [1994]: The Successful Developmental State: Where Does It Come From? *World Development*, 22. évf., 3. sz., 413–422. o.
- Grice, K. – Drakakis-Smith, D. (1985): The role of the state in shaping development: Two decades of growth in Singapore. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 10., No. 3. pp. 347–359.
- Györfy Dóra [2013]: *Institutional trust and economic policy. Lessons from the history of the euro*. Central European University Press, Budapest – New York.
- Haggard, S. – Kim, B. – Moon, C. [1991]: The transition to export-led growth in South Korea: 1954–1966. *The Journal of Asian Studies*, 50. évf., 4. sz., 850–873. o.
- Hayashi, S. [2010]: The developmental state in the era of globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy. *The Pacific Review*, 23. évf., 1. sz., 45–69. o.
- Hundt, D. [2005]: A Legitimate Paradox: Neo-liberal Reform and the Return of the State in Korea. *The journal of development studies*, 41. évf., 2. sz., 242–260. o.
- Huff, W. G. [1994]: *The economic growth of Singapore*. Cambridge University Press.
- Huff, W. G. [1999]: Singapore's economic development: four lessons and some doubts. *Oxford Development Studies*, 27. évf., 1. sz., 33–55. o.
- Kalinowski, T. [2008]: Korea's recovery since the 1997/98 financial crisis: The last stage of the developmental state. *New Political Economy*, 13. évf., 4. sz., 447–462. o.
- Kang, D. [2003]: Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia. *Comparative Politics*, 35. évf., 4. sz., 439–458. o.
- Kim, K. [1976]: Political Factors in the Formation of the Entrepreneurial Elite in South Korea. *Asian Survey*, Vol. 16., No. 5., 465–477. o.
- Kim, H. R. [2000]: The state and civil society in transition: the role of non-governmental organizations in South Korea. *The Pacific Review*, Vol. 13., No. 4., 595–613. o.
- Kim, H. [2004]: *Korea's development under Park Chung Hee*. Routledge Courzon.
- Kim, J. Y. [2005]: „Bowling together” isn't a cure-all: The relationship between social capital and political trust in South Korea. *International Political Science Review*, 26. évf., 2. sz., 193–213. o.
- Knack, S. – Keefer, P. [1997]: Does Social Capital Have an Economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*. November, 1251–1288. o.
- Koh, B. S. K. és társai [2007]: *Investment patterns in Singapore's Central Provident Fund system*. Cambridge University Press, 37–65. o.
- Kohli, A. [1994]: Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's „Developmental State”. *World Development*, 22. évf., 9. sz., 1269–1293. o.
- Koo, Y. [2013]: Evolution of industrial policies and economic growth in Korea: challenges, crises and responses. *ERIEP*, 7. sz.
- Lee, S. H. [1993]: Transitional politics of Korea, 1987–1992: Activation of civil society. *Pacific Affairs*, 66. évf., 3. sz., 351–367. o.
- Lee, T. [2002]: The politics of civil society in Singapore. *Asian Studies Review*, 26. évf., 1. sz., 97–117. o.
- Lee, S. – Han, T. [2006]: The demise of “Korea, Inc.”: Paradigm shift in Korea's developmental state. *Journal of Contemporary Asia*, 36. évf., 3. sz., 305–324. o.
- Leftwich, A. [1993]: Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14. évf., 3. sz., 605–624. o.
- Leftwich, A. [1995]: Bringing the politics back in: Towards a model of the developmental state. *The Journal of Development Studies*, 31. évf., 3. sz., 400–427. o.
- Li, K. J. [2000]: *A Szingapúr sztori*. MTA világgazdasági kutatóintézet. Budapest.

- Lim, H. – Jang, J. [2006]: Between neoliberalism and democracy: the transformation of the developmental state in South Korea. *Development and Society*, 35. évf., 1. sz., 1–28. o.
- Lim, L. Y. C. [1983]: The myth of the free market economy. *Asian Survey*, 23. évf., 6. sz., 752–764. o.
- Mutalib, H. [2002]: Constitutional-electoral reforms and politics in Singapore. *Legislative Studies Quarterly*, 27. évf., 4. sz., 659–672. o.
- Minns, J. [2001]: Of miracles and models: The rise and decline of the developmental state in South Korea. *Third World Quarterly*, 22. évf., 6. sz., 1025–1043. o.
- Olson, M. [1987]: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.
- Olson, M. [1993]: Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review*, 87. évf., 3. sz., 567–576. o.
- Olson, M. [1997]: A kollektív cselekvés logikája. Osiris Kiadó, Budapest.
- Önis, Z. [1991]: The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, 24. évf., 1. sz., 109–126. o.
- Park, S. [2010]: Crafting and dismantling the egalitarian social contract: the changing state society relations in globalizing Korea. *The Pacific Review*, 23. évf., 5. sz., 579–601. o.
- Pereira, A. A. [2006]: Biotechnology foreign direct investment in Singapore. *Transnational Corporations*, 15. évf., 2. sz., 99–124. o.
- Pereira, A. A. [2008]: Whiter the developmental state? Explaining Singapores continued developmentalism. *Third World Quarterly*, 29. évf., 6. sz., 1189–1203. o.
- Phang, S. Y. [2001]: Housing policy, wealth formation and the Singapore economy. *Housing Studies*, 16. évf., 4. sz., 443–459. o.
- Putnam, R. [1993]: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Quah, J. S. T. [2001]: Combating corruption in Singapore: What can be learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9. évf., 1. sz., 29–35. o.
- Sim, S. F. [2001]: Asian values, authoritarianism and capitalism in Singapore. *The Public*, 8. évf., 2. szám, 45–66. o.
- Tan, C. [2005]: The potential of Singapore's ability driven education to prepare students for a knowledge economy. *International Education Journal*, 6. évf., 4. sz., 446–453. o.
- Thurbon, E. – Weiss, L. [2006]: Investing in openness: The evolution of FDI strategy in South Korea and Taiwan. *New Political Economy*, 11. évf., 1. sz., 1–21. o.
- Thangavelu, S. M. (2008): Global financial crisis: impact on Singapore and ASEAN. EABER working paper series. No. 49.
- Vasoo, S. – Lee, J. [2001]: Singapore: social development, housing and the Central Provident Fund. *International Journal of Social Welfare*, 10. sz., 276–283. o.
- Vigvári Gábor [2009]: Változó szerepek. In: Csáki Gy. (ed): A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Weiss, L. [2000]: Developmental states in tranzition. adapting, dismantling, innovating, not „normalizing”. *The Pacific Review*, 13. évf., 1. sz., 21–55. o.
- Yeoh, C. és társai [2004]: Singapores regionalization blueprint: a case of strategic management, state enterprise network and selective intervention. Working paper. Elérhető: http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=3364&context=lkcsb_research. Letöltve: 2015. 04. 16.
- Yeung, H. W. [1999]: Regulating investment abroad: the political economy of the regionalization of Singaporean firms. *Antipode*, 31. évf., 3. sz., 245–273. o.
- Yeung, H. W. [2000]: State intervention and neoliberalism in the globalizing world economy: lessons from Singapore's regionalization programme. *The Pacific Review*, 13. évf., 1. sz., 133–162. o.
- Yeung, H. W. [2005]: Institutional capacity and Singapores developmental state. In: Nesedurai, H. E. S. (ed.): Globalization and economic security in East Asia: governance and institutions. London. Routledge.
- Zhu, T. [2002]: Developmental States and Threat Perceptions in North-East Asia. *Conflict, security and development*, 2. évf., 1. sz., 5–30. o.

Abstracts of the Articles

Nationalizations: Hungarian specialty or a new European trend?

ÉVA VOSZKA

The expansion of public ownership after 2008 is a new phenomenon in many developed countries. How can we interpret the Hungarian nationalizations, having been accelerated from 2010 on: as part of a general trend, or as an element of the unique, „unorthodox” Hungarian economic policy? Based on an ongoing research, the paper summarizes the main characteristics of the European nationalizations, and analyses the Hungarian decisions against this background. It shows that starting from a relatively low level, the growth rate of state ownership put the country at the vanguard at European level. Comparing the goals, the sectors concerned, the methods and financing of nationalizations we find similar characteristics, but also significant modifications. The main difference is that the expansion of public ownership in Hungary might be regarded as an element of changing the model of capitalism rather than a short-term crisis management tool.

Transit or target country?

Asian migrants in Hungary

ÁGNES HÁRS

The article presents the Hungarian findings of an international empirical research based on 80 interviews per country with the persons representing the diverse communities of temporary migrants between Asia and Europe. The article focuses on the results based on the Hungarian semi-structured interviews, conducted with economic migrants from Asian countries to Hungary. An overview will be given on the size, structure and institutional environment of Hungarian migration, followed with the presentation of the reasons, purposes and the success of economic migrants to Hungary based on the interview results. The article concludes with the discussion of the reasons and the consequences of the low level of migration in Hungary.

**Relations of youth unemployment and labour market flexibility in the
European Union**

BEÁTA UDVARI – JÚLIA MEZŐ URBÁNNÉ

One of the greatest problems in the European Union today is high unemployment, including the large proportion of young people who are not in education, employment or training. As a consequence, boosting employment is a top priority for the EU. There is no widely accepted theoretical concept about the methods of increasing youth employment. This paper therefore aims to investigate the effects of labour market flexibility on youth employment (especially for young people under the age of 25) in the EU member states. To reach this goal, we compare the results of two time periods: one immediately prior to the 2008 financial and economic crisis (2005-07) and the years of 2011-13. Our empirical examination led to the conclusion that youth unemployment is usually lower in more flexible labour markets. Before the crisis, member states formed relatively homogeneous groups in the dimensions of labour market flexibility and youth employment, but in the aftermath of the crisis, these groups were broken up and relatively more labour markets became rigid among the EU members.

**The Survival of the Developmental State in Globalization: The experiences of
South Korea and Singapore**

LÁSZLÓ FIKÓ

The paper examines the survival of the developmental state from the point view of the social groups. Answering this question it takes the experiences of South Korea and Singapore. According to the conclusions, the survival of the developmental state has been determined by the power sharing between the state and the social groups. It is the globalization process that opens the door for the recovery of the state autonomy what helps the survival of the developmental state. The danger of the globalization has been assuming state intervention as it helps to exploit the possibilities arising by it.

Verseny és szabályozás 2014

Szerkesztette:

Valentiny Pál,

Kiss Ferenc László,

Nagy Csongor István

292 oldal

ISSN 1789 9702



Az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének verseny- és ágazati szabályozás kérdéskörével foglalkozó nyolcadik kötetében a közgazdaságtannak a verseny és ágazati szabályozásban betöltött szerepe került a középpontba. A kiadványt elsősorban a felsőoktatási intézmények oktatói és hallgatói, a verseny- és ágazati szabályozó hatóságok, az államigazgatás szakemberei, a bírói kar versenyjogi, szabályozási kérdésekben eljáró tagjai, a tanácsadó cégek, a fogyasztók szervezetei, az ágazati szabályozás, versenyhatósági eljárás által érintett vállalkozások munkatársai számára ajánljuk. A kiadvány elkészítését a *Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ* támogatja.

TARTALOMJEGYZÉK

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

Csorba Gergely: Párhuzamos események
értékelése a fúziókontrollban

Belényesi Pál: Hogy juthatok a pénzemhez?

Az ügyvédi sikerdíjas jogérvényesítési
rendszer közgazdasági háttere

Nagy Csongor István: Tisztességes eljárás és
bírói felülvizsgálat a versenyfelügyeleti
eljárásban

II. Betekintés

KÖZGAZDASÁGTAN A VERSENY ÉS ÁGAZATI SZABÁLYOZÁSBAN

Valentiny Pál: Létezik-e jogalkalmazási köz-
gazdaságtan?

Muraközy Balázs: Kvantitatív módszerek
alkalmazása versenyhatóságok kiemelt
ügyeiben, 2009–2013

Antal-Pomázi Krisztina: Közgazdasági szak-
értők a bírói eljárásokban

Paizs László: Piaci erő az áramtermelő piacon.
Eredmények az egyensúlyi modellezés
területéről

Muraközy Balázs – Valentiny Pál: A verseny-
hatósági döntések jóléti hatásának méréséről

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

Pápai Zoltán – Papp Bertalan: Versenyprob-
lémák a postai piacokon és a magyar postai
piacnyitás tanulságai

Selei Adrienn – Takácsné Tóth Borbála:
Az ukrán krízis rövid távú hatásai Kelet-
Közép-Európa és Magyarország gázellátás-
biztonságára

IV. Kitekintés

SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ

Válogatott bibliográfia, 2014

Összeállította: **Bálint Éva**

A könyv korlátozott számban ingyenesen meg-
rendelhető az alábbi címen:

Bálint Éva

MTA KRTK Könyvtár

Cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefonszám: (36-1) 309 2649

E-mail: biblio@krtk.mta.hu

A KÜLGAZDASÁG 2015. évi tartalomjegyzéke

	Folyóirat- szám	Oldalszám
Aman Sejla – Lovas Anita: Információs aszimmetria kezelése a kockázatitőke-finanszírozásban. Elméleti megközelítés és a hazai tapasztalatok értékelése	5–6	80
Antalóczy Katalin – Naszádos Zsófia: Quo vadis rajnai kapitalizmus? A német szociális piacgazdaság modelljének jövője: esélyek és dilemmák	7–8	3
Berlinger Edina – Lovas Anita: Fenntarthatóság és növekedés: a Stern- jelentés és az irányított technológiaváltás modellje	7–8	65
Dávid Ágota – Szigetvári Tamás: Az Európai Unió és Törökország közötti tudományos együttműködés – Előnyök és lehetséges szinergiák	9–10	61
Fikó László: A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai	11–12	79
Gittins, Tim – Lang, Richard – Orosz Ágnes: A vizsztatérő migráció nemzetköziesedésre gyakorolt hatása: magyar információtechnológiai kisvállalatok összehasonlító elemzése	3–4	96
Gyórfy Dóra: A várakozások szerepe a pénzügyi kimentések eredményességében: válságkezelés Görögországban és Írországban	1–2	79
Halmai Péter: Európai integráció és gazdasági növekedés. Tényezőpiaci integráció, növekedési hatások, európai növekedési modell	1–2	107
Hámori Balázs – Szabó Katalin: Az innováció innovációja: új innovációtípusok a globális gazdaságban	5–6	100

Hárs Ágnes: Célország vagy tranzitország? Az ázsiai országokból érkező migránsok Magyarországon	11–12	23
Hegedűs Zsuzsanna – Kiss Judit: A magyar EU-csatlakozás agrárkereskedelmi mérlege	3–4	64
Kiss Judit – Hegedűs Zsuzsanna: A magyar EU-csatlakozás agrárkereskedelmi mérlege	3–4	64
Kovács Attila: Politikai hálózatok az Európai Parlamentben – A Közös Agrárpolitika 2013-as reformjának hálózatelemzése	9–10	3
Lang, Richard – Orosz Ágnes – Gittins, Tim: A vizsztatérő migráció nemzetköziesedésre gyakorolt hatása: magyar információtechnológiai kisvállalatok összehasonlító elemzése	3–4	96
Lovas Anita – Aman Sejla: Információs aszimmetria kezelése a kockázatitőke-finanszírozásban. Elméleti megközelítés és a hazai tapasztalatok értékelése	5–6	80
Lovas Anita – Berlinger Edina: Fenntarthatóság és növekedés: a Stern-jelentés és az irányított technológiaváltás modellje	7–8	65
Nagy Katalin – Serfőző Nóra: Gazdasági potenciál, együttműködési lehetőségek és korlátok a szlovák–magyar határ mentén	5–6	3
Naszádó Zsófia – Antalóczy Katalin: Quo vadis rajnai kapitalizmus? A német szociális piacgazdaság modelljének jövője: esélyek és dilemmák	7–8	3
Orosz Ágnes – Gittins, Tim – Lang, Richard: A vizsztatérő migráció nemzetköziesedésre gyakorolt hatása: magyar információtechnológiai kisvállalatok összehasonlító elemzése	3–4	96
Pontet Julianna – Udvari Beáta: Költségvetés-támogatás: útban a hatékonyabb segélyezés felé (?)	1–2	134
Pontet Julianna – Udvari Beáta: Költségvetés-támogatás a törékeny államokban: anomália vagy paradoxon?	9–10	88
Réti Pál: Szabályozóalku szabadpiaci környezetben: a budapesti taxipiac	5–6	58
Sass Magdolna: Európai elektronikai munkamegosztás: válság utáni váltás?	7–8	29

Serfőző Nóra – Nagy Katalin: Gazdasági potenciál, együttműködési lehetőségek és korlátok a szlovák-magyar határ mentén	5–6	3
Szabó Katalin – Hámori Balázs: Az innováció innovációja: új innovációtípusok a globális gazdaságban	5–6	100
Székács Tamás: Munkaerő-piac és munkaerő-migráció a szlovák-magyar határ mentén a gazdasági válság után	3–4	123
Szigetvári Tamás: EU–török vámunió: működik-e a „török modell”?	7–8	99
Szigetvári Tamás – Dávid Ágota: Az Európai Unió és Törökország közötti tudományos együttműködés – Előnyök és lehetséges szinergiák	9–10	61
Szűcs Balázs Árpád: A reálopciók értékelés inputjainak számszerűsítése	7–8	82
Udvari Beáta – Pontet Julianna: Költségvetés-támogatás: útban a hatékonyabb segélyezés felé (?)	1–2	134
Udvari Beáta – Pontet Julianna: Költségvetés-támogatás a törekeny államokban: anomália vagy paradoxon?	9–10	88
Udvari Beáta – Urbánné Mező Júlia: Az ifjúsági munkanélküliség és a munkaerő-piaci rugalmasság összefüggései az Európai Unióban	11–12	52
Urbánné Mező Júlia – Udvari Beáta: Az ifjúsági munkanélküliség és a munkaerő-piaci rugalmasság összefüggései az Európai Unióban	11–12	52
Vince Péter: A versenypolitika érvényesítése az Európai Unió energiaszektorában	9–10	38
Voszka Éva: Államosítások: magyar fordulat vagy új európai irány?	11–12	3

KONJUNKTÚRAELEMZÉSEK 2015 TAVASZÁN

	Folyóirat- szám	Oldalszám
GKI Gazdaságkutató Zrt.: Lényeges tempóvesztés várható (Karsai Gábor)	3–4	4
KOPINT-TÁRKI Zrt.: Háromszázalékos növekedés, nulla infláció (Nagy Katalin – Palócz Éva – Vakhal Péter)	3–4	11
Magyar Nemzeti Bank: Élénk maradhat a növekedés 2015-ben és 2016-ban is (Virág Barnabás)	3–4	20
Pénzügykutató Zrt.: Kisebb lendület, megőrzött egyensúly (Várhegyi Éva)	3–4	26
Policy Agenda: Nem látni a gazdasági bizalom újraépülésének jeleit (Belyó Pál)	3–4	41
A Századvég Gazdaságkutató Zrt.: A növekedés idén is három százalék fölött maradhat (Virovác Péter)	3–4	47
wiiw: A növekedési motor beindítva – de mi jön ezután? (Richter Sándor)	3–4	54

KÖRKÉRDÉS

	Folyóirat- szám	Oldalszám
Körkérdés a magyar gazdaság szerkezetének és pénzügyi rendszerének átalakulásáról	1–2	3
<i>Válaszolnak:</i> Antalóczy Katalin, Bod Péter Ákos, Gyórfy Dóra, Isépy Tamás, Kállay László, Karsai Gábor, Mellár Tamás, Palócz Éva, Petschnig Mária Zita, Sass Magdolna, Soós Károly Attila, Várhegyi Éva, Vincze János, Virovác Péter		

ÚJ KÖNYVEK

	Folyóirat- szám	Oldalszám
Az új paradigma keresésének útján. G. W. Kołodko: Witherthe World? The Political Economy of the Future. I–II. kötet. (Csaba László)	3–4	150
Csaba László: Európai közgazdaságtan (Farkas Beáta)	5–6	131
Dr. Jámbor Attila – Dr. Mizik Tamás: Bevezetés a Kö- zös Agrárpolitikába (Kovács Attila)	5–6	147
Halmi Péter: Krízis és növekedés az Európai Unióban – Európai modell, strukturális reformok (Pásztor Szabolcs)	5–6	143
Latin-Amerika: egy új korszak hajnala? Cornia, G. A. (szerk.): Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons (Ricz Judit)	7–8	122
Losoncz Miklós: Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban (Benczes István)	7–8	116
Muraközy László (szerk.): A bizalmatlanság hálójában. A magyar beteg (Klubuk Dániel)	5–6	136

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2016. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát..... példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5400 Ft/félév.

Megrendelő neve:

Megrendelő címe:

Megrendelő postafiók címe:

Megrendelő e-mail címe:

Telefon:

Telefax:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

Fizetési mód: Csekken: Átutalással:

(Számmlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy a 2016-os megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

Külgazdaság Szerkesztősége

1112 Budapest, Budaörsi út 45. • 1518 Budapest, Pf.: 71
web: www.kulgzadasag.eu • e-mail: kulgzadasag@kopint-tarki.hu
Tel.: 309-2695 • Fax: 309-2647

Jogi melléklet

Külgazdaság, LIX. évf., 2015. november–december (153–154. o.)

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Fókuszban az Európai Unió Oroszországgal szemben alkalmazott gazdasági szankciói

A *Külgazdaság* Jogi Melléklete – rendhagyó módon – tematikus összeállítással jelentkezik az Oroszországgal szemben jelenleg is fenntartott uniós gazdasági szankciók témájában. Ennek közvetlen háttere, hogy a Krím-félsziget tavaly bekövetkezett annexiója az orosz–ukrán konfliktus minőségi átértékeléséhez vezetett az Európai Unió tagállamai részéről, és az addigi mérsékelt távolságtartó, inkább passzívnak tekinthető megközelítést felváltotta az aktív beavatkozás politikája. Ennek megvalósításaként a tagállamok a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalban szoros, érték-alapokon nyugvó egységet demonstrálva komplex gazdasági szankciók bevezetéséről döntöttek Oroszországgal szemben. A tematikus melléklet e szankciós intézkedések három különböző aspektusát vizsgálja. Az összeállítás első tanulmánya (*Czina Veronika: Az Oroszországgal szembeni szankciók és Magyarország különutas politikája*) Magyarország szemszögéből közelíti meg a kérdést, arra keresi a választ, hogy mekkora mozgástérrel rendelkeznek a tagállamok, milyen mértékben képesek a saját érdekeiket és céljaikat előtérbe helyezni az olyan egységes, közös célok szerint meghatározott fellépések során, mint amilyen az uniós gazdasági szankciók bevezetése. A melléklet második írása a Kereskedelmi Világszervezet jogának összefüggéseit ismerteti (*Horváthy Balázs: Az Európai Unió Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciói és a Kereskedelmi Világszervezet joga*), és olyan jogi érveket elemez, amelyek szerint megfelelő igazolás esetén a szankciós intézkedések összhangban állónak tekinthetők az unió WTO-jogból fakadó kötelezettségeivel. A harmadik tanulmány a gazdasági szankciók hatékonyságát vizsgálja az unió által bevezetett intézkedések kapcsán (*Szép Viktor: Az Európai Unió által Oroszország-*

gal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága), és mellett érvel, hogy a hatékonyság kérdését nem lehet kizárólag csak az intézkedések gazdasági hatásaira korlátozni. A tematikus összeállításban közzétett tanulmányok szerzői az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport tagjai, az egyes tanulmányok a Kutatócsoportban folytatott kutatásaikba illeszkednek. A szerkesztők a Jogi Melléklet jelen számát kezdeményezésnek is tekintik, és a jövőben tervezik tematikus számok megjelenését.

Az Oroszországgal szembeni szankciók és Magyarország különutas politikája

CZINA VERONIKA

*Magyarország az elmúlt években sok szempontból különutas, tehát az Európai Unió fő stratégiai irányvonalaitól eltérő politikát folytatott az EU-ban. Igaz ez a magyar–orosz kapcsolatok alakulására is, amelyben a különutas viselkedés úgy nyilvánul meg, hogy Magyarország igen szorosra fűzte szálait Oroszországgal annak ellenére, hogy az EU gazdasági és politikai szankciókat is bevezetett keleti szomszédja ellen az ukrán válságban játszott szerepe miatt. A dolgozat Magyarország különutas politikáját vizsgálja Oroszországgal szembeni stratégiájára fókuszálva, amelyhez az elméleti keretet az EU alkotmányos alapelvei szolgáltatják, amelyek elvben kooperatív viselkedést várnak el a tagállamoktól az EU közös céljainak elérése érdekében. A dolgozat egyik végkövetkeztetése az, hogy az EU engedélyez bizonyos szintű eltérést fő politikai irányvonalaitól, ha a tagállamoknak megfelelő indokuk van erre. Azonban ha olyan elvek vagy célok forognak kockán, amelyek az unió közös érdekeit szolgálják, akkor az EU kész arra, hogy fellépjen, vagy legalább vizsgálatot indítson a tagállami eljárás ügyében. Ezen kívül a tanulmány amellet érvel, hogy a vizsgált alkotmányos alapelvek szabálykövető magatartást várnak el a tagállamoktól, amelyek betartatása, valamint a jogszerű és jogszerűtlen tagállami viselkedés közötti határvonal meghúzása az uniós jogrendszer feladata.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F510 – International Conflicts; Negotiations; Sanctions; N4– Government, War, Law, International Relations, and Regulation.

* A tanulmány az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport *Magyarország közpolitikai lehetőségei az Európai Unióban – A jogi keretek elemzése* c. kutatása keretében készült.

Czina Veronika, kutatási asszisztens (MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport); PhD-hallgató (Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola).

E-mail cím: Czina.Veronika@tk.mta.hu.

1. Bevezetés

Magyarország az elmúlt években sok szempontból különutas politikát folytatott az Európai Unióban, ami azt jelenti, hogy stratégiai irányvonalai a különféle szakpolitikákban és a politikai diskurzusban nem mindig egyeznek meg az EU által előírt célokkal. Igaz ez a magyar–oroszcapsolatok alakulására is, amelyben a különutas viselkedés úgy nyilvánul meg, hogy Magyarország igen szorosra fűzte szálait Oroszországgal annak ellenére, hogy az Európai Unió gazdasági és politikai szankciókat is bevezetett keleti szomszédja ellen az ukrán válságban játszott szerepe miatt. A dolgozat Magyarország különutas politikáját vizsgálja Oroszországgal szembeni stratégiájára fókuszálva, amelyhez az elméleti keretet az Európai Unió alkotmányos alapelvei szolgáltatják.

Az uniós jog forrásai mellett az Európai Unió működését és azon belül a tagállamok viselkedését is nagyban meghatározzák az Európai Unió Bírósága (EUB) gyakorlatában kikristályosodott és ma már az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSZ) is lefektetett alkotmányos alapelvek. Ezek közé tartoznak például a szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, pluralizmus, a diszkrimináció tilalma, tolerancia, igazságosság és szolidaritás (EUSZ 2. cikk (3) bekezdés), valamint a lojális együttműködés elve.¹ Ezek az uniós alap-(ítő) elvek felelősek az európai integráció koordinációjáért, valamint azért, hogy az EU-ban egy a közös, hosszú távú célok elérésére irányuló belső kohézió alakuljon ki. Ebből kifolyólag egy olyan követendő viselkedésmintát írnak elő a tagállamok számára, amelyet végső soron minden, az EU-ba felvételt kérő ország előzetesen elfogadott. A mindennapi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezek az alkotmányos alapelvek nem mindig szolgálnak fő irányító tényezőként sem az uniós, sem a tagállami politikaalkotás színterén, hiszen a tagállamok olykor figyelmen kívül hagyják őket, és inkább az autonóm stratégiaalkotás vagy viselkedés mellett döntenek.

Az elmúlt öt évben Magyarország egy ilyen nonkonvencionális, különutas stratégiát folytatott az EU-ban, amely korábban példátlan nemzetközi érdeklődés középpontjába állította az országot. Ebben a tanulmányban a különutas tagállami viselkedést a fent említett alkotmányos alapelvek közül a hűség, szolidaritás és egyenlőség szempontjából vizsgáljuk, mert ezek azok a legfontosabb elvek, amelyek korlátozzák

¹ Lásd: EUSZ 4. cikk (3) bek., angolul: 'sincere cooperation'. Az elvre korábban a magyar terminológia a közösségi hűség elveként hivatkozott. A lisszaboni szerződés előtt ez az EGKSZ 5., majd az EKSZ 10. cikkében jelent meg (angolul legtöbbször loyaltyként hivatkoztak rá). Lásd bővebben: *Lévayné* [2014], 123. o.

a tagállamok közös uniós célokat veszélyeztető viselkedését. Különutaság (vagy az angol kifejezésből kiindulva partikularizmus) alatt egy tagállam olyan viselkedését vagy stratégiáját értjük, amely az egyéni cselekvésen és a saját tagállami érdek hangsúlyozásán alapul, akár a közös EU-s célok rovására is. Ezek alapján a tanulmány arra is igyekszik rávilágítani, hogy a különutas viselkedés hogyan viszonyul a fent említett alkotmányos alapelvekhez.

Ez a kérdéskör abból a szempontból is rendkívül érdekes, hogy a különutas viselkedés nem feltétlenül és minden esetben tekinthető önkényesnek vagy szándékosnak, hiszen a gazdasági és politikai körülmények olykor rákényszeríthetik a tagállamokat az egyéni érdekek szem előtt tartására, így a közösségi irányvonaltól eltérő viselkedésre is. Az uniós jogrendszerbe való beilleszkedés és a jogszabályok adaptálása, ugyanakkor a nemzeti stratégiák és érdekek hatékony érvényesítése nehéz feladat a tagállamok számára, ennek következménye lehet a különutas viselkedés. Ebből a szempontból elemezni a tagállami magatartást nagy kihívást jelent, ugyanakkor rendkívül érdekes eredményeket is hozhat, hiszen sokszor nehéz eldönteni, hogy amit egy tagállam részéről tapasztalunk a nemzeti vagy uniós politikaalkotás szintjén, az még a legitim sokszínűség határain belül mozog, vagy már illegitim különutaságnak tekinthető. A kettő között húzódó határvonal definiálása nehéz feladat, hiszen a tagállami mozgásteret meghatározzák ugyan a jogszabályok, de egyrészt ezek a jogszabályok is biztosítanak némi rugalmasságot, másrészt a politikai valóság jelentősen átformálhatja a tagállami viselkedést.

A tanulmány ebben a kontextusban vizsgálja Magyarország Oroszországhoz fűződő viszonyát az EU–orosz „szankcióháború” idején, különös tekintettel arra, hogy a magyar stratégia mennyire távolodott el az EU Oroszországgal szembeni hivatalos állásfoglalásától, és az unió hogyan viszonyul ehhez a magyar hozzáálláshoz. A dolgozat először a vizsgált alkotmányos alapelveket, azok uniós szerződésekben és esetjogban való megjelenését mutatja be – a terjedelmi korlátoknak megfelelően. Ezután rátér a magyar uniós stratégia, azon belül is az Oroszországgal szembeni politika elemzésére.

2. A tagállami mozgásteret szabályozó alkotmányos alapelvek az uniós jogban

Az Európai Unióhoz való csatlakozáskor az európai országok beleegyeztek abba, hogy közös elvek mentén határozzák meg viselkedésüket és politikaalkotási stratégiáikat, annak érdekében, hogy közös célokat érhessenek el, amelyek megvalósulása

kölcsönös előnyükre szolgál. Mivel az EU kollektív közösségnek tekinthető, működésének fő eleme azon az egyetértésen alapul, hogy tagjai közösen több előnyre tehetnek szert, mint külön-külön, vagy akár olyan előnyökre is, amelyeket – kölcsönös függésük miatt – egyedül nem tudnának elérni. Ezek alapján elméletileg logikus lépés lenne a tagállami preferenciák összehangolása. Ez az elképzelés nemcsak politikaelméleti, hanem gazdasági meglátásokon is alapul, hiszen a négy alapszabadság az EU-ban (a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása) egyértelmű gazdasági okokból alakult ki. Ezen kívül a tagállamok különféle jogi kötelezettségek teljesítését is vállalták az EU-tagsággal, amelyek kikényszeríthetőek, és akár korlátozhatják is politikai mozgásterüket vagy nemzeti jogalkotásukat, így akadályozva meg a különutas viselkedést. Mivel egy kollektív rendszer csak akkor működhet jól, ha annak tagjai együttműködnek, így az olyan egyéni viselkedés, amely a közös célokat veszélyezteti – tehát a különutaság – nem kívánatos a rendszerben. A közösségben való viselkedés szabályait be kell tartani, amit többek között az a tény is biztosít, hogy ezek a szabályok alkotmányos alapelvek formájában le vannak fektetve a szerződésekben.

Az alkotmányos alapelvek az uniós jogrendben több szerepet is betölthetnek, például a joganyagot kerek egészé teszik, kiegészítést nyújtanak az érvelésben a kreatív jogalkalmazáshoz, ugyanakkor segítik a jogi infrastruktúra fenntartását és továbbfejlesztését. Egyszerűbben szólva, ezek felelnek az uniós jog egységének kialakításáért.² Ezen kívül olyan jogi kötelezettségeket és viselkedési szabályokat hoznak létre a tagállamok számára, amelyek szigorú kötőerővel bírnak. Az unió általános alapelvei ugyanakkor felhatalmazzák az Európai Unió Bíróságát arra, hogy kitöltsön bizonyos hézagokat az uniós jogban, valamint hogy megalapozza a bírói felülvizsgálatot.³ Ezek az elvek azonban több különböző formában jelenhetnek meg az uniós jogban. A következő bekezdések bemutatják, hogy milyen formában találkozhatunk velük a szerződésekben, valamint kismértékben betekintést nyújtanak abba is, hogy hogyan jelennek meg az EUB ítélezésében.

2.1 Alkotmányos alapelvek az uniós alapszerződésekben

A szerződésekben a következőképpen szerepelnek a vizsgált alapelvek. A lojális együttműködés elvét az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése fogalmazza meg: „Az Unió

² Lásd: *Bogdandy* [2010], 35. o.

³ Lásd: *Lenaerts–Gutiérrez-Fons* [2010], 1629. o.

és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.” Ez a kötelezettség olyan hűség- és kölcsönös együttműködés tudatot alapoz meg, amelynek elvben meg kellene akadályoznia az uniós célokat veszélyeztető, egyoldalú tagállami cselekvést. Az EUSZ 1. cikk (1) bekezdése megállapítja, hogy a szerződő felek létrehozzák az Európai Uniót, „amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak”. Ezen kívül az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése alapján az EU „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást”. Mindkét mondat a szolidaritás elvére utal, amelynek érvényesüléséhez kölcsönös megegyezésre és együttműködési hajlandóságra van szükség a tagállamok részéről. Ezen kívül a szerződések alapján az Unió tiszteletben tartja a tagállamok szerződések előtti egyenlőségét (EUSZ 4. cikk (2) bekezdés), valamint állampolgáraikat is egyenrangúan kezeli, függetlenül attól, hogy melyik tagállam állampolgárai (EUSZ 9. cikk).

A fenti paragrafusok rendelkezésein kívül nem lehet figyelmen kívül hagyni a vizsgált alapelvek egy egészen speciális szegmensét sem, amely az EUSZ 24. cikkében, a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések között található. Ez azt írja elő, hogy „a tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét”. A lojális együttműködés és a szolidaritás elvének betartása tehát kötelező érvényű ebben az uniós szakpolitikában. A lojális együttműködés elve a szakirodalomban nagyon gyakran ebben a külpolitikai értelemben jelenik meg, és ez az értelmezés a magyar– orosz viszony elemzése szempontjából is releváns.

A hűség, szolidaritás és egyenlőség elve az EU kollektív jellegének alkotmányos kinyilatkoztatása: követni ezeket az elveket magától értetődő kellene hogy legyen bármilyen gazdasági vagy politikai unióban, mert a kollektív rendszer sikerességét erősítik. Ezek alapján a jelen tanulmány egyik fő hipotézise az, hogy *az alkotmányos alapelvek a különutas tagállami viselkedés elkerülését irányozzák elő, hiszen a különutaság nemcsak az uniós érdekeket, hanem az egyéni tagállami érdekeket (a szabályszegő országét) is aláássa*. A különutaság és a nemzeti szuverenitáshoz való állandó ragaszkodás általában azon a tévképzeten alapulnak, hogy a kollektív rendszer elnyomja tagjait, ahelyett hogy előnyöket szerezne számukra. Ez az érvelés és a partikularizmus azonban ellentmond az európai együttműködés alapvető eszméinek, és a felszínre hozza az unilaterális problémáit és konfliktusait, miközben éppen ezen konfliktusokat és problémákat akarták a tagállamok elkerülni a szerző-

dések aláírásával. A tagállamok között fennálló magas szintű kölcsönös függőség miatt az egyik tagállam különutas viselkedése egy másik tagállam autonóm reakciójához vezet, ami úgynevezett egyoldalúsági spirált hozhat létre és végső soron veszélyeztetheti a közös célok elérését és az EU működésének egészét.

2.2 Alapvető tagállami kötelezettségek az Európai Bíróság joggyakorlatában

A tagállami kötelezettségek, így a fent ismertetett alapelvek az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában is megjelennek. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül néhány olyan esetet említünk, amelyben a lojális együttműködés vagy a közösségi hűség elve szolgáltatott alapot az EUB érveléséhez annak jogértelmezési, jogfejlesztő ítélkezési gyakorlatában. Az egyik legalapvetőbb bírósági döntés, amely az uniós jog természetének alapjait és kikényszeríthetőségének lehetőségeit fektette le, a Van Gend en Loos-ítélet 1963-ból.⁴ Ez az ügy hozta létre a közvetlen hatály elvét az uniós jogban. Ennek értelmében a közösségi jog kötelezettségeket ró az egyénekre a tagállami törvényektől függetlenül, tehát az uniós jog érvényesül, tekintet nélkül arra, hogy az adott kérdéstről létezik-e nemzeti szabályozás, vagy sem. Bár a közvetlen hatály elve a Van Gend en Loos legismertebb hozadéka, más szempontból is érdemes megemlíteni ezt az ügyet. Először is ebben az esetben utalt a Bíróság először a Szerződések szellemére és természetére,⁵ ami azt jelenti, hogy ezek nem csupán jogi szövegek, amelyek kötelezettségeket rónak a szerződő felekre,⁶ hiszen egy meghatározott céllal rendelkező szervezetet és egy koherens jogrendszert hoztak létre.⁷ Másodsorban a Van Gend en Loos az EU jogrendszerének néhány fontos sajátosságára is rámutat, amelyek mind jogokat, mind pedig kötelezettségeket is ruháznak az alanyokra.⁸

A másik, kiemelkedő eset a lojális együttműködés szempontjából a Costa kontra ENEL-ügy,⁹ amely a közösségi jog elsőbbségének elvét mondta ki. Ez azt jelenti, hogy az elsődleges és másodlagos forrásokból származó uniós jog szigorú kötele-

⁴ Lásd: 26/62. sz. NV Algemene Transport- En Expeditie Onderneming van Gend & Loos Kontra Netherlands Inland Revenue ügyben hozott ítélet (Van Gend & Loos ügy) [ECLI:EU:C:1963:1].

⁵ Lásd: *von Bogdandy – Bast* [2011], 15. o.

⁶ Lásd a Van Gend & Loos ügyet.

⁷ Lásd: *Chalmers–Barroso* [2014], 121. o.

⁸ Lásd: *Chalmers–Barroso* [2014], 108. o.

⁹ Lásd: 6/64. sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott ítélet (Costa-ügy) [ECLI:EU:C:1964:51].

zetségnek tekintendő, és azt nemzeti jogi szabályozások nem írhatják fölül.¹⁰ Ez a kötelezettség a tagállamok jogrendszerébe teljesen integrálódik, így annak részét képezi, és közvetlenül érvényes állampolgáraikra, akikre „a nemzeti bíróságok által védendő egyéni jogokat ruház”.¹¹ Ez a két eset fektette le az Európai Unió jogának alapjait abban a formában, ahogy azt ma ismerjük.¹²

A különféle EUB-döntések jelentősen átformálták az alkotmányos alapelvek jelentését az évek során. Az EKSZ 10. cikk alapján meghatározott hűség elve például elvárta a tagállamoktól, hogy minden szükséges intézkedést hozzanak meg az EU jog hatékonyságának biztosítása érdekében.¹³ Ezen kívül már egész korai ítéletekben is a közösségi hűség elvét lefektető paragrafus (EGKSZ 5. cikk) minden intézkedést megkövetelt a tagállamoktól annak érdekében, hogy kövessék a hűség elvét az EU céljai elérésének megkönnyítésére, és tartózkodjanak az e célok megvalósulásának megakadályozására irányuló törekvésektől.¹⁴ Ez konkrétan azt jelenti, hogy a tagállami hatóságoknak minden általános és konkrét intézkedést meg kell tenniük azért, hogy a tagállami jog megfeleljen az EU-jog követelményeinek. Ez az elv érvényesült a Simmenthal-ügyben is, amelyben az EUB gyakorlatilag a nemzeti bíróságokat jelölte ki a közösségi jog érvényesítésére hivatott bíróságokként.¹⁵

A lojális együttműködés elve alapján egy tagállamnak el kell ismernie belső jogrendszerében az uniós tagságából eredő következményeket, és ha szükséges, úgy kell a költségvetési előírásokat is alkalmaznia, hogy azok ne akadályozzák meg a Szerződésben meghatározott keretek és határidők betartását. Lényegében tehát a tagállamoknak nem megengedett, hogy egyedi módon szabályozzák belső ügyeiket, és nem hivatkozhatnak adminisztratív nehézségekre az uniós jogi kötelezettségek elmulasztásakor.¹⁶ A fenti nagyon rövid áttekintés és a hivatkozott jogesetek jelzik számunkra, hogy a szerződésben lefektetett, a tanulmány által vizsgált alapelvek, különösen a lojális együttműködés elve, rendkívül sokféle kontextusban különböző kötelezettségeket ruháznak a tagállamokra, ugyanakkor kötelező érvényűek.

¹⁰ Lásd: *Arnulf-Wyatt* [2011], 237. o.

¹¹ Lásd *Costa-ügy*

¹² Lásd: *Arnulf-Wyatt* [2011], 238. o.

¹³ Lásd: C-354/99. számú Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:202] 46. pont.

¹⁴ Lásd 85/85. sz. Bizottság kontra Belgium [ECLI:EU:C:1986:129]; 22/70. sz. Bizottság kontra Tanács (ERTA) ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1971:32].

¹⁵ Lásd: 106/77. sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato* kontra *Simmenthal-ügyben* hozott ítélet [ECLI:EU:C:1978:49].

¹⁶ Lásd: 30/72. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben [ECLI:EU:C:1973:16].

2.3 A lojális együttműködés más uniós jogelvek tükrében

Az előző bekezdésekben kifejtett egyértelmű állásfoglalás az alkotmányos alapelvek betartása mellett azonban nem azt jelenti, hogy az EU-ban egyáltalán nincs lehetőség egyéni tagállami cselekvésre. Néha a nemzeti és uniós szintű politikaalkotás között egy bizonyos érdekütközés látszik kialakulni, amely konfliktust maguk a szerződések is elismerik és próbálják megoldani. Ezt a „problémát” olyan intézményi szintű szabályozásokkal hidalta át az unió, mint például a tagállami és a közösségi szint között kialakított megosztott kompetenciák rendszere (például a szociálpolitika, a belső piac vagy a környezetvédelem területén – Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 4. cikk). Ezen kívül a szubszidiaritás és az arányosság elve is egy jelentős alkotmányos vezérfonal az EU működésében. Az uniós politikaalkotásban a szubszidiaritás azt jelenti, hogy „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók” (EUSZ 5. cikk (1) bekezdés). Az arányosság elve pedig kimondja, hogy „az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges” (EUSZ 5. cikk (4) bekezdés).

A két elv együttesen értelmezve azt jelenti, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni, és az EU csak akkor léphet fel döntéshozóként, ha hatékonyabban járhat el, mint a nemzeti vagy esetleg még alacsonyabb szintek. Ebből az következik, hogy a mindennapi politikai döntéshozatalban a mozgástér nagyobb, mint ahogy az elsőre tűnik az alkotmányos alapelvek szigorú értelmezése alapján. Első ránézésre ez azt is jelenthetné, hogy a szubszidiaritás és az arányosság elve ellentétesek az ebben a tanulmányban vizsgált alapelvekkel, de ez elhamarkodott következtetés lenne. Ezek ugyanis arra szolgálnak, hogy emlékeztessék a tagállamokat, hogy az EU olykor nem képes önállóan, a közösségi szinten cselekedni, és az uniós célok pedig a tagállamok által is elérhetőek, amennyiben azok nem lépik túl hatásköreiket. Ezeknek az egyéni, a szubszidiaritás és arányosság elve alapján indokolt tagállami intézkedéseknek azonban mindig a közösség előnyeit kell szolgálniuk, és soha nem ütközhetnek uniós jogba, ahogy arra az EUSZ 4. cikk (3) bekezdés alapján következtethetünk. Röviden összefoglalva, egy tagállam különutas viselkedése nem indokolható a szubszidiaritás és az arányosság elvével, hiszen

azok kiegészítik és erősítik a hűség, szolidaritás és egyenlőség elvét, ahelyett hogy ellentmondának nekik.

Ahogy az előző bekezdésekből is látszik, amellett hogy az alkotmányos alapelveket az európai integráció fő irányító elveinek kell tekinteni, az EU-n belüli sokszínűség (diverzitás) jelentősége sem hanyagolható el. A tagállamok között fennálló nyilvánvaló diverzitás miatt a mindennapi politikai döntéshozatalban gyakran alakulnak ki különféle csoportosulások vagy kategóriák az országok között. Ilyenek például a kis-nagy, régi-új, nettó befizető-nettó haszonélvező kategóriák. Az egyetlen módszer, amellyel a tagállamok hatékonyan alkalmazkodhatnak a valós politikai kihívásokhoz, az az, hogy saját tulajdonságaikat felismerve a legtöbbet próbálják meg azokból kihozni. Ez a helyzet különösen nehéz a kis tagállamok számára, akik annak ellenére, hogy többen vannak az EU-ban, mint a nagyok, még mindig számos gazdasági vagy éppen adminisztratív nehézséggel küszködnek társaikhoz képest. Ez a helyzet könnyen ahhoz vezethet, hogy a kicsik saját érdekeikre fókuszálva próbálják meg érdekeiket érvényesíteni, és figyelmen kívül hagyják az EU-s szabályokat. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a különutaság a kis tagállamok alapvető tulajdonsága, pusztán arra hívja fel a figyelmet, hogy ezek az országok olykor speciális preferenciaalkotási és érdekérvényesítési technikákhoz folyamodnak annak érdekében, hogy hatékony politikaalkotók lehessenek az EU-n belül.¹⁷ Az országok sokszínűségéből adódóan tehát a tagállami tevékenységet szabályozó normatív elveket nem mindig követik a tagok, amely komoly nehézségeket állíthat a kollektív uniós célok elérése elé. Éppen ezért, bár a sokszínűséget fel kell ismerni az EU-ban, azt sem lehet kifogásként használni a különutas viselkedésre. Ez a partikularizmus és az alkotmányos alapelvek között fennálló kettősség felveti a kérdést, hogy vajon *indokolt lehet-e a különutas viselkedés és stratégia alkalmazása az unióban, ha ugyanakkor egy normatív keret köti a tagállamokat arra, hogy összehangoltan cselekedjenek.*

3. Magyarország jelenlegi európai uniós stratégiája és Oroszország-politikája

3.1 Szemléletváltás Magyarország európai uniós stratégiájában

Magyarország európai uniós stratégiájának vizsgálata segíthet rávilágítani arra, hogy hol húzódnak a tagállami különutaság határai. Csatlakozási szerződésével

¹⁷ A kis tagállamok preferenciaalkotásáról és érdekérvényesítéséről bővebben lásd: *Copsey–Haughton* [2009] és *Panke* [2010].

Magyarország alávetette magát az uniós tagsággal járó kötelezettségeknek, amely más tagállamokhoz hasonlóan a magyar politikai és jogi mozgásteret is csökkentette, még olyan esetekben is, amelyek különféle nemzeti gazdasági és társadalmi szempontokból jelentősek voltak. Ezen kötelezettségek betartásával azonban Magyarország általánosságban szabálykövető tagállam lett. Az elmúlt években azonban az ország egy olyan stratégiát kezdett alkalmazni az unión belül, amely jelentősen különbözik korábban folytatott stratégiájától és amely nem számít szokványosnak a kelet-közép-európai térség államai között. 2010 óta Magyarország a politikai figyelem középpontjába került, hiszen egy sokkal tudatosabb, függetlenebb viselkedést kezdett tanúsítani, ami jobban odafigyel az egyéni tagállami lehetőségekre, valamint jogi és politikai konfliktusokat vállal fel az EU-val annak érdekében, hogy növelje saját mozgásterét.

A 2010-es kormányváltást követően egy egyértelmű változás következett be a magyar politikai attitűdben, retorikában és uniós stratégiában. Ez a változás jól érzékelhető, ha összehasonlítjuk a jelenlegi kormányzati külpolitikai stratégiát az elmúlt két évtized korábbi stratégiáival. A rendszerváltást követő években a magyar külpolitika hármaskörében a jószomszédi kapcsolatok kialakításán és a határon túli magyar kisebbségek támogatásán kívül az euroatlanti integráció melletti teljes elköteleződés volt a fő cél.¹⁸ Ezzel szemben a 2000-es években a legfontosabb külpolitikai célkitűzés az uniós tagsághoz való minél zökkenőmentesebb alkalmazkodás és beilleszkedés volt.¹⁹ Az Orbán Viktor miniszterelnök vezette kormány 2011-es hivatalos külpolitikai stratégiájában az elődeinél sokkal nyíltabban és erőteljesebben hangsúlyozta az ország nemzeti és gazdasági érdekei elérésének fontosságát, valamint az ország külpolitikájának legfontosabb nemzeti értékeként Magyarország szuverenitását és területi integritását említi.²⁰ A 2010–2014-es időszakban (és azóta is) a magyar kormány legfontosabb prioritása az Európai Unión belül a magyar érdekek minél hatékonyabb érvényesítése volt.²¹

Ez a stratégiai szemléletváltás legnyíltabban a nemzeti pozíciók EU-val szembeni védelmében mutatkozott meg. Ez több különböző formában és fórumon előtérbe került, de leginkább a 2010-től kezdődő magyar alkotmányos-jogi reformok bírálatában öltött testet.²² Ezek az intézkedések feszültséget és heves vitákat gerjesztettek az Európai Unióval, amelyet számos európai intézménytől érkezett bí-

¹⁸ Lásd: *Terényi* [2009].

¹⁹ Lásd: Magyarország Külkapcsolati Stratégiája [2008], 2. o.

²⁰ Lásd: Külügyminisztérium [2011], 4. o.

²¹ Lásd: *Ódor–Sinka* [2014], 4. o.

²² Lásd például: *Tavares* [2013].

rálat, figyelmeztetés és az országgal szemben indított kötelezettségsegési eljárás kísért.²³ Meg kell említeni azonban, hogy a különutas viselkedés ellenére Magyarország általánosságban jogkövető tagállamnak számít az EU-ban, hiszen az irányító hatóságok többnyire változtattak az uniós intézmények által kifogásolt elemeken, hogy elkerüljék a további, akár súlyosabb retorziókat. Ennek fényében az látszik, hogy Magyarország uniós stratégiáját a jogi megfelelés és a politikai manőverezés kontrasztja jellemzi. A jelenlegi magyar kormányzat külpolitikájának másik fontos eleme az ország gazdasági érdekei érvényesítésének az előtérbe helyezése. A különutas gazdasági viselkedés fontosabb állomása volt például a bankok megadóztatása, a közműszolgáltatók államosítása, vagy az olyan adók beemelése a 2015-ös költségvetésbe, amelyek egyértelműen a külföldi gazdasági szereplők ellen irányultak (pl. reklámadó). A fenti intézkedések némelyikét jelenleg is folyamatban lévő uniós eljárások vizsgálják, ami arra enged következtetni, hogy a nemzeti vállalatok előnyben részesítése akár a külföldi gazdasági szereplők elleni diszkriminációnak, vagy állami támogatásnak is minősülhet.

3.2 Magyar–orosz közeledés az Oroszországgal szembeni uniós szankciók bevezetése idején

A magyar kormány egy másik fő stratégiai lépése, amely jó tesztként szolgálhat a partikularizmus elemzéséhez, az Oroszországhoz való közeledés 2014-től kezdve. 2014-ben Magyarország kétoldalú kereskedelmi tárgyalásokat kezdeményezett Moszkvával annak ellenére, hogy az EU szankciókat vezetett be Oroszország ellen annak Ukrajnában való fellépése miatt. Ez a döntés, bár a gyakorlatban a magyar gazdaság külpolitikai eszközökkel való megvédését szolgálta, megkérdőjelezi Magyarország hűségét az uniós kollektív rendszeréhez. Az ország gazdasági motivációk hatására kezdeményezte a tárgyalásokat, válaszként arra, hogy az uniós szankciók hatására Moszkva befagyasztotta az uniós tagállamokból jövő importját, amely igen komoly károkkal fenyegette a magyar gazdaságot. Magyarország állami intézkedéseket is bevetett, hogy a hazai termelőket támogatva javítani próbálja helyzetükön. A kormány egy másik szakpolitikai területen, az energiapolitikában is az oroszok felé fordult: még sokáig folytatta a Déli Áramlattal kapcsolatos tárgyalásokat az oroszokkal, annak ellenére, hogy az EU összes többi tagállama már beszün-

²³ Lásd: Európai Bizottság [2011].

tette azokat.²⁴ Ezen a ponton lényeges megemlíteni, hogy Magyarország kötődése a keleti nagyhatalomhoz energiafronton nem új keletű, hiszen az orosz import aránya a teljes magyar energiaimportban immár évek óta 80% körül mozog.²⁵ Az európai országok energiafüggőségének problémájára maga az EU is rámutatott új, 2014-es Európai Energiabiztonsági Stratégiájában.²⁶

Mivel a magyar–orosz közeledés okai egyértelműen gazdasági jellegűek, így feltételezhetjük, hogy a magyar kormány figyelmen kívül hagyta az uniós szankciók mögöttes motivációit és céljait, amellyel megsértette a hűség, szolidaritás és egyenlőség elvét,²⁷ különösen ha a szerződések külkapcsolatok terén megfogalmazott követelményeire, iránymutatásaira gondolunk.²⁸ Ezt a feltételezést erősítik Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter szavai, aki egy interjúban azt hangsúlyozta, hogy Magyarország a magyar érdekeknek megfelelő „magyarbarát” külpolitikát folytat.²⁹ E szavak azt jelzik, hogy a tagállam figyelmen kívül hagyja a kollektív uniós rendszerbeli tagságát. Ugyanakkor azonban muszáj megjegyezni, hogy az EU részéről nem történt hivatalos fellépés a magyar intézkedések ellen. Ennek okai az ügy háttérében álló nem szokványos politikai és jogi körülmények lehetnek, valamint az a tény, hogy nem Magyarország volt az egyetlen tagállam, amely gazdasági érdekeit szem előtt tartva az uniós szankciók ellenére továbbra is közeli kapcsolatokat ápolt Oroszországgal.

Magyarország nemcsak a gazdaság, hanem az atomenergia területén is szorosra fűzte kapcsolatait Moszkvával. Orbán Viktor miniszterelnök és Vlagyimir Putyin orosz elnök 2014 januárjában írták alá a két ország közötti békés atomenergia-felhasználásról szóló egyezményt, amely magában foglalja a paksi atomerőmű bővítését. A beruházás költsége 12 milliárd euró lesz, amelynek 80%-át Oroszország folyósítja 30 éves időtartamra a magyar államnak.³⁰ A paksi atomerőmű bővítéséről szóló törvényt 2014 februárjában fogadta el a magyar országgyűlés,³¹ az ellenzéki pártok támogatása nélkül. Az orosz–magyar megegyezés legvitatottabb pontja az, hogy 2015 márciusában a parlament elfogadott egy törvényt, amely alapján az erőműbővítés dokumentumai harminc évig titkosítottak lesznek, tehát

²⁴ Lásd: *Horváthy–Nyircsák* [2014].

²⁵ Lásd: Greenpeace Magyarország [2014].

²⁶ Lásd: Európai Bizottság [2014].

²⁷ Lásd: *Horváthy–Nyircsák* [2014].

²⁸ Lásd: EUSZ 24. cikk (3) bekezdés.

²⁹ Lásd: *Hirado.hu* [2014].

³⁰ Lásd: Euractiv [2015], március.

³¹ Lásd: 2015. évi VII. törvény a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról.

nemzetbiztonsági okokra hivatkozva közérdekű adatként nem ismerhetők meg.³² Így tehát az az információ, amely alapján a magyar kormány aláírta az oroszokkal a megállapodást, és annak részletei, hogy pontosan hogyan is költi majd el a hitelt, nem lesznek hozzáférhetők. Tiltakozásul néhány ellenzéki párt az Alkotmánybírósághoz és a köztársasági elnökhöz fordult panasszal.³³

Mivel a paksi bővítésről szóló megállapodás pályázati kiírás nélkül született meg, felmerülhet a kérdés, hogy vajon a magyar–orosz paktum az uniós jog szempontjából versenykorlátozó intézkedésnek, esetleg állami támogatásnak minősülhet-e. Az Európai Bizottság már 2015 tavaszán bejelentette, hogy vizsgálatot indít abban a kérdésben, hogy a paksi megállapodás tiltott állami támogatásnak minősül-e.³⁴ Ez a vizsgálat azt is kilátásba helyezte, hogy amennyiben az Európai Bizottság kérdéseire a magyar kormány nem ad kielégítő választ, a következő lépés a kötelezettségzegési eljárás megindítása lehet. Lázár János miniszterelnökséget vezető miniszter azonban szeptember végén Brüsszelben tárgyalt a paksi bővítés engedélyezési eljárásairól *Margrethe Vestager* versenypolitikáért felelős biztossal és *Dominique Ristorival*, az EB Energiaügyi Főigazgatóságának vezetőjével, ahol a felek megállapodtak abban, hogy az eljárások megfelelően zajlanak, valamint egy szigorú implementációs tervet is rögzítettek.³⁵ Az Európai Bizottság már korábban aggodalmát fejezte ki az ügyben, az építési területre való üzemanyag-szállítással kapcsolatban, de a szerződő felek megfelelően módosították a szerződést, így a vizsgálat lezárult.³⁶

A Magyarország és Oroszország között létrejött atomenergia-megállapodás különféle szempontok szerint értékelhető. A magyar kormány úgy érvel, hogy egy gyümölcsöző üzleti megállapodást kötött, amely beruházási, kereskedelmi és energiapolitikai célokat szolgál, míg az ellenzék és egyes szakértők szerint a jelenleg rendelkezésre álló információ alapján a beruházás nem fogja tudni fedezni saját költségeit állami támogatás nélkül. Az Energiaklub nevű kutatóközpont tanulmánya is az utóbbi véleményt támasztja alá.³⁷ Így felmerül a gyanú, hogy a megállapodás Moszkva eszköze arra, hogy gazdasági úton vásároljon jó kapcsolatot egy uniós tagállammal egy olyan időszakban, amikor megítélése Európában erősen hanyatlik.³⁸

³² Lásd: *The Wall Street Journal* [2015].

³³ Lásd: Pakskontroll [2015].

³⁴ Lásd: *Than Krisztina* [2015].

³⁵ Lásd: *Kormany.hu* [2015].

³⁶ Lásd: *HVG* [2015].

³⁷ Lásd: *Felsmann* [2015].

³⁸ Lásd: *Reuters* [2015].

Ezt az érvelést erősíti Putyin magyarországi látogatása 2015 februárjában, amely egy magyar részről nagy várakozásokkal, uniós részről erős kritikákkal kísért esemény volt, hiszen az elmúlt időszakban az orosz államfő lényegében „persona non grata” lett az Európai Unióban.³⁹ Ennek következtében Magyarország Oroszországhoz való közeledése egyre növekvő távolságot jelent Magyarország és nyugati szövetségesei között, ami azért alakult ki, mert Magyarország, akár az uniós politika fő irányával szembeszegülve is, kész arra, hogy „sikeres” európai orszaggá váljon, kerül, amibe kerül. A jelenlegi magyar uniós stratégiával kapcsolatban ez az eset arra világít rá, hogy amennyiben az ország folytatja különutas politikáját az unióval, fennáll a politikai elszigetelődés, valamint a gazdasági marginalizálódás veszélye, ami semmiképp nem lenne előnyös Magyarország számára.⁴⁰

Ezen események tükrében nehéz értékelni, hogy maga az EU hogyan reagál az olyan különutas viselkedésre, ami az alkotmányos alapelvektől eltérő irányt mutat. Bonyolult megtalálni a határt a legitim sokszínűség és az illegitim partikularizmus között, hiszen nem könnyű logikusan követett mintát találni arra, hogy milyen tagállami viselkedés nem feszíti szét az EU által elvárt és megszokott kereteket. A magyar esetet vizsgálva szembeűnő, hogy a magyar kormány néhány intézkedése felett (pl. kétoldalú kereskedelmi tárgyalások folytatása Oroszországgal) elsiklott az unió, de legalábbis nem adott hivatalos intézményi figyelmeztetést. Annak ellenére azonban, hogy az EU nem lépett fel erélyesen, nyilvánvaló, hogy gazdaságpolitikai intézkedéseivel Magyarország ellentmondott a saját maga által az alkotmányos alapelvek iránt vállalt elköteleződésének. Az ország eltért a közös uniós kötelezettségvállalásoktól azért, hogy megvédje saját gazdaságát, szorosabbra fűzze kapcsolatát egy világmérű nagyhatalommal, és így az európai politikai színtér sikeresebb szereplője lehessen (legalábbis a saját megítélése szerint). Ezzel szemben más magyar intézkedések, mint például az Alaptörvényben eszközölt egyes módosítások és azok hatásai az alapvető jogokra, vagy a paksi megállapodás hivatalos vizsgálatot eredményeztek legalább egy európai intézmény részéről.

4. Konklúzió

A fenti elemzés alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az Európai Unió engedélyez bizonyos szintű eltérést fő politikai irányvonalaitól akkor, amikor a tagállamnak megfelelő indoka van erre, hiszen több tagállam is az orosz gazdasági

³⁹ Lásd: Euractiv [2015], február.

⁴⁰ Lásd: Losoncz [2014].

kapcsolatainak ápolására törekedett az uniós szankciók ellenére. Azonban, *ha közös elvek vagy célok forognak kockán, amelyek az unió közös érdekeit szolgálják* (például a jogállamiság vagy a verseny szabadságának védelme), akkor *az EU kész arra, hogy fellépjen vagy legalább vizsgálatot indítson a tagállami eljárás ügyében.*

A fenti megállapítás is igazolja, hogy *a vizsgált alkotmányos alapelvek szabálykövető magatartást várnak el a tagállamoktól* a közösségi célok és közös politikák megvalósítása érdekében. Azonban szembevetendő a tény, hogy az EU alkotmányos struktúrája nem az egyéni tagállami érdekekre helyezi a fő hangsúlyt, hanem általános követelményeket fogalmaz meg, és legtöbbször figyelmen kívül hagyja azt, hogy az egyes országok egyénileg hogyan tehetnek előnyre szert az EU-tagságuk során.⁴¹ Éppen ezért van arra szükség, hogy az EU intézményei fellépjenek és kikényszerítsék a jogkövető magatartást, valamint az alkotmányos alapelvek és jogi kötelezettségek betartását a tagállamoktól. Ez egyelőre nem minden esetben valósul meg. Ennek ellenére a tanulmány egyik végkövetkeztetése, hogy *az uniós jogrendszer feladata az, hogy meghúzza a határt a jogszerű és jogszerűtlen tagállami viselkedés között.*

Az alkotmányos alapelvek és az esettanulmány rávilágított arra, hogy a kisebb és sérülékenyebb tagállamok egy súlyos dilemmával szembesülnek uniós stratégiáik kialakítása során: hogyan legyenek sikeres kis tagállamok, amelyek hatékonyan tudják saját preferenciáikat érvényesíteni az EU-ban úgy, hogy közben szabálykövető, alapelveket és értékeket tisztelő országok is maradnak. Hiszen, ahogy ezt a magyar–orosz eset mutatta, a nemzeti kormányzás szempontjából előnyös stratégiának tűnő magatartás valójában alááshatja a tagállam lehetőségeit az uniós szinten. Ez különösen fontos egy kis ország esetében, mert annak nemzeti érdeke nagyban függ az európai szintéren felmerülő lehetőségektől.

Végezetül, minden előttük álló nehézség ellenére az uniós kormányoknak komolyan kell venniük az EU-s rendszerben való részvételüket, hiszen a politikaalkotásban való aktív részvétel lehetővé teszi számukra, hogy saját érdekeiket is érvényesíthessék, ahogy következik ez a hűség, szolidaritás és egyenlőség elvéből is. *Az együttműködésnek vagy az alkotmányos alapelvek követésének való ellenállás veszélyeztetheti a tagállamok nemzeti preferenciaalkotását, érdekérvényesítését.* A tagállami különutaság és opportünizmus egyik legsúlyosabb következménye lehet

⁴¹ Természetesen erre is vannak kivételek. Az alapszerződések is említenek olyan eseteket, ahol tagállami közpolitikai célokra lehet alapozni a nemzeti szinten meghozott szabályokat, lásd pl. EU-MSZ 36. cikkben a mennyiségi korlátozások tilalma alóli kivételeket az áruk szabad mozgásának szabályozásán belül.

az a veszély, hogy a kisebb politikai sikerek elérése érdekében a tagállam feláldozza hosszú távú, társadalmilag és gazdaságilag fontosabb kollektív céljait nemcsak az európai, hanem a nemzeti politikai szintén is.

Irodalomjegyzék

- Arnulf, Anthony – Wyatt, Derrick (szerk.) [2011]: European Union Law. 6. kiadás. Hart, Oxford.
- Bogdandy, Armin von [2010]: Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch. *Revus*, 12. sz., 35–56. o.
- Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (szerk.) [2011]: Principles of European Constitutional Law. 2. jav. kiadás. Hart, Oxford.
- Chalmers, Damian – Barroso, Luis: [2014]: What Van Gend En Loos Stands for. *International Journal of Constitutional Law*, 12. évf., 1. sz., 105–134. o.
- Copsey, Nathaniel – Haughton, Tim [2009]: The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47. évf., 2. sz., 263–286. o.
- Euractiv [2015]: Hungary Says EU Authorised Its Nuclear Fuel Supply Deal with Russia. <http://www.euractiv.com/sections/energy/hungary-says-eu-authorised-its-nuclear-fuel-supply-deal-russia-313273>. (2015. március 26.)
- Euractiv [2015]: Putin and Orbán Contemplate Stronger Energy Ties. <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/putin-and-orban-contemplate-stronger-energy-ties-312207>. (2015. február 18.)
- Európai Bizottság [2011]: ‘Viviane Reding’s Letter to Tibor Navracsics’. Európai Bizottság. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/news/20120109_1_en.pdf. (2011. december 12.)
- Európai Bizottság [2014]: European Energy Security Strategy, SWD(2014) 330 Final (2014. május 28.)
- Európa Tanács [2013]: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at Its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013. Európa Tanács, Velencei Bizottság (2013. június). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e).
- Felsmann Balázs [2015]: Működhet-e Paks II állami támogatások nélkül? Az Erőműtársaság vállalatgazdasági közelítésben. Budapesti Corvinus Egyetem – Energiaklub Szakpolitikai Intézet, Módszertani Központ. http://www.pakskontroll.hu/sites/default/files/documents/paks2_allami_tamogatas_2015jun.pdf.
- Greenpeace Magyarország [2014]: Háttérinformációk a „80% Energiafüggetlenség?” című sajtóközleményünkhöz. <http://www.greenpeace.org/hungary/hu/sajtokozpont/Hatterinformacio-Bizalomvesztes-es-szankciok-Oroszorszaggal-es-a-Rozsatommal-szemben/>.
- Horváthy Balázs – Nyírsák Adrienn [2014]: EU-Russia Sanctions War. Part II: Consequences of Restrictive Measures for Hungary – National Interests and Questions of Loyalty. HAS CSS Lendület-HPOPs Research Group. <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/10/eu-russia-sanctions-war-part-ii-consequences-for-hungary>. (2014.10.06.)
- Kormány.hu [2015]: Lázár János Brüsszelben tárgyalta a paksi atomerőmű bővítéséről. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/lazar-janos-brusszelben-targyalta-a-paksi-atomeromu-boviteserol>. (2015. szeptember 29.)
- Külügyminisztérium [2008]: Magyarország Külkapcsolati Stratégiája. http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/kulkapcsolati_strategia/hu.
- Külügyminisztérium [2011]: Magyar Külpolitika az uniós elnökség után. http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf.

- Lévayné Fazekas Judit [2014]: A lojális együttműködés elve, avagy a tagállamok kötelezettségei az uniós jog érvényesülésének szolgálatában. In: *Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta* (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk*. HVG Orac, Budapest, 123–135. o.
- Lenaerts, Koen – Gutiérrez-Fons, José A. [2010]: The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. *Common Market Law Review*, 47. sz., 1629–1669. o.
- Losoncz Miklós [2014]: Magyarország tíz éve az EU-ban – Mekkora volt a mozgástér? *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 4. sz., 486–492. o.
- Ódor Bálint – Sinka László [2014]: Magyar Európa-politika 2010–2014: Kihívások és eredmények. *Európai Tükör*, 19. évf., 1. sz., 3–15. o.
- Pakskontroll [2015]: Alkotmányellenes a paksi titkosítás. <http://www.pakskontroll.hu/hu/alkotmanyellenes-paksi-titikositas>. (2015. március 3.)
- Panke, Diana [2010]: Small States in the European Union: Structural Disadvantages in EU Policy-Making and Counter-Strategies. *Journal of European Public Policy*, 17. évf., 6. sz., 799–817. o.
- Reuters [2015]: Special Report: Inside Hungary's \$10.8 Billion Nuclear Deal with Russia. <http://www.reuters.com/article/2015/03/30/us-russia-europe-hungary-specialreport-idUSKBN0MQ0MP20150330>. (2015. március 30.)
- Tavares, Rui [2013]: Report on the Situation of Fundamental Rights: Standards and Practices in Hungary (pursuant to the European Parliament Resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)). Európai Parlament. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Terényi János [2009]: 1989–2009: Húsz év a magyar külpolitikában. Külügyminisztérium, http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/DE/hu/20_eves_jubileum/terenyi.htm.
- Than Krisztina [2015]: Hungary's Nuclear Deal under EU Scrutiny. Reuters, <http://www.reuters.com/article/2015/03/30/us-russia-europe-paks-idUSKBN0MQ0N720150330#uhbo0qBkL55jJwmb.97>. (2015. március 30.)
- The Wall Street Journal* [2015]: Hungary Makes \$14 Billion Power Plant Expansion Secret. <http://www.wsj.com/articles/hungary-makes-14-billion-power-plant-expansion-secret-1425396373>. (2015. március 3.)

Az Európai Unió Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciói és a Kereskedelmi Világszervezet joga

HORVÁTHY BALÁZS

*Az orosz–ukrán válság kibontakozásában a Krím-félsziget annexiója olyan fordulópontra jelentett, amelynek eredményeként az Európai Unió eddig nem tapasztalt mértékben vált képessé az egységes külpolitikai fellépés demonstrálására, és döntött gazdasági szankciók bevezetéséről az Oroszországi Föderációval szemben. Az uniós szankciók az általános gazdasági és kereskedelmi korlátozó eszközökön túlmenően magánszemélyeket közvetlenül érintő szankciós intézkedéseket, valamint büntető célzatú gazdaságdiplomáciai lépéseket is magukban foglalnak. Minthogy az Európai Unió, az uniós tagállamok és Oroszország is tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek, így joggal fogalmazható meg a kérdés, hogy miként helyezhetők el a szankciók a WTO rendszerében. A tanulmány ennek vizsgálata során elemzi az Unió által alkalmazott gazdasági szankciók általános hátterét, majd a szankciós intézkedéseket a Kereskedelmi Világszervezet jogába helyezi és megvizsgálja, hogy azok milyen jogalapra hivatkozással lennének igazolhatók.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F510 – International Conflicts; Negotiations; Sanctions; F13 – Trade Policy; International Trade Organizations; N4 – Government, War, Law, International Relations, and Regulation.

* A tanulmány az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport „Magyarország közpolitikai lehetőségei az Európai Unióban – A jogi keretek elemzése” c. kutatása keretében készült.

Horváthy Balázs PhD, tudományos munkatárs (MTA TK JTI), egyetemi docens (SZE DFÁJK Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék). E-mail cím: horvathy.balazs@tk.mta.hu.

1. Bevezetés

Az orosz–ukrán válság kibontakozásában a Krim-félsziget annexiója olyan fordulópontot jelentett, amelynek eredményeként az Európai Unió eddig nem tapasztalt mértékben vált képessé az egységes külpolitikai fellépés demonstrálására, és döntött gazdasági szankciók bevezetéséről az Oroszországi Föderációval szemben. Az unió által elrendelt korlátozó intézkedések egyoldalú – tehát ENSZ-felhatalmazás nélküli – gazdasági szankcióknak¹ minősülnek, amelyek heterogén intézkedések összességére utalnak. Az általános gazdasági és kereskedelmi korlátozó eszközökön, pl. hadiipari termékek, kettős felhasználású termékek és technológiák tilalmán, a befektetési tevékenység korlátozásán túlmenően magánszemélyeket közvetlenül érintő szankciós intézkedéseket, valamint büntető célzatú gazdaságdiplomáciai lépéseket is magukban foglalnak.

Minthogy az Európai Unió, az uniós tagállamok és Oroszország is tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO), így megfogalmazható a kérdés, hogy miként helyezhetők el e szankciók a WTO jogában, és ez alapján hogyan minősíthetők az Európai Unió által alkalmazott intézkedések. Az alábbi írás ezt az összefüggést kísérli meg körbejárni. Az unió által bevezetett gazdasági szankciók általános hátterének bemutatását követően (2. *Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók háttere*) e szankciós intézkedéseket a Kereskedelmi Világszervezet jogába helyezi (3. *A gazdasági szankciók a WTO jogának tükrében*), és egyrészt minősíti ezen intézkedéseket a WTO-kötelezettségek alapján, majd hipotetikus jelleggel megvizsgálja, hogy milyen jogalapra hivatkozással lennének igazolhatók ezen intézkedések. Az elemzést végül a következtetések összefoglalása zárja. (4. *Következtetések*).

2. Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók háttere

2.1 Az uniós szankciók bevezetése, célja és jogi karaktere

2014 márciusára nyilvánvalóvá vált azon diplomáciai erőfeszítések hatástalansága, amelyekkel az Európai Unió az Oroszországi Föderációt kívánta rávenni, hogy határozottan lépjen fel az ukrán válság további kibontakozásának megaka-

¹ A gazdasági szankció és az embargó fogalmának átfogó kifejtését terjedelmi okok miatt és az írás alkalmazott jellegéből eredően e helyütt mellőzzük. Lásd ehhez Alexander [2009], 8–28. o.; Palásti [2005].

dályozása érdekében, valamint hogy hagyjon fel az eszkalációt elősegítő politikájával.² Ennek eredményeképpen a Tanács a korlátozó intézkedések új szakaszának bevezetéséről döntött. A gazdasági szankciók tárgyában kibocsátott jogszabályok elsősorban orosz és ukrán magánszemélyeket érintő korlátozásokat tartalmaztak (magánvagyonok befagyasztása és utazási tilalom),³ azonban ezt követően, miközben az Oroszország és Ukrajna között kiteljesedő konfliktus szinte háborús állapotokra kezdett emlékeztetni, a Tanács számos alkalommal módosította a szankciókra vonatkozó jogszabályokat, és kibővítette a korlátozó intézkedések típusait és alkalmazási körét. A legutóbbi érdemi módosításokat 2014 végén léptették életbe,⁴ és a szankciók alkalmazásának 2016 közepéig újabb hat hónappal történő meghosszabbításáról éppen jelen tanulmány lezárásakor, a G20-ak törökországi csúcstalálkozóján született informális megállapodás.⁵ Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók célja Oroszország elítélése és büntetése volt az ukrán válság eszkalációjában játszott szerepe miatt, és az ehhez kapcsolódó jogi aktusok két fő célkitűzésre épülnek.

Egyrészt általános célkitűzésként a szankciók nyomás alá helyezik Oroszországot annak érdekében, hogy hagyjon fel az ukrán válság kibontakozását elősegítő lépésekkel, vagyis minden olyan akcióval, amely Ukrajna területi integritását és szuverenitását aláássa, veszélyeztetve ezzel a térség stabilitását és biztonságát (pl. az oroszbarát szeparatisták katonai támogatásának beszüntetése). Másrészt a gazdasági szankciók egyben válaszlépést jelentenek az Ukrajnában elkövetett emberi jogi jogsértések, valamint Ukrajna egy részének anektálása kapcsán azokkal a döntéshozókkal, politikusokkal, gazdasági társaságokkal és egyéb jogalanyokkal szemben, akik felelőssé tehetőek e jogsértések bekövetkeztéért. E célkitűzések alapján látható tehát, hogy az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók tágabb értelemben vett kül- és biztonságpolitikai célok keresztülvitelét szolgálják, és nem csak pusztán a gazdasági tartalmuk alapján tekinthetők lényegesnek. Találóaan írta le tehát az intézkedések karakterét Hermann van Rompuy, az Európai Tanács ko-

² Az orosz–ukrán válság eszkalációjának és az uniós szankciók elrendelésének történeti hátteréhez lásd *Mátyás* [2015a]; 189–204. o.; *Mátyás* [2015b]; 157–174. o.; *Horváthy–Nyíresák* [2014]; és *Lekhadia* [2015], 151–176. o. Az orosz–ukrán kapcsolatok hátterének értelmezéséhez: *Karácsony–Kocsis–Kovály–Molnár–Póti* [2014], 99–134. o.

³ Lásd: Tanács 2014/145/KKBP határozata (HL L 78/16, 2014.3.17.); és Tanács 269/2014/EU rendelete (HL L 78/16, 2014.3.17.).

⁴ Lásd: Tanács 2014/855/KKBP határozata (HL L 344/29, 2014.11.29.); és Tanács 1290/2014/EU rendelete (HL L 349, 2014.12.5.).

⁵ *Lester* [2015].

rábbi elnöke, mely szerint az uniós szankciók a külpolitika kelléktárába tartoznak, és „nem önmagában vett célkitűzést, hanem egy cél elérésének eszközét” jelentik.⁶

2.2 Az uniós szankciók típusai

Az előzőek szerint tehát a gazdasági szankciók külpolitikai eszközként lényegesen könnyebben értelmezhetők, mint jogi instrumentumként. Nem vitatható azonban, hogy az alapszerződések az alapvető jogi kereteket lefektetik, és ezáltal behatárolják az Európai Unió politikai mozgásterét, amikor gazdasági szankciókat alkalmaz. Ezzel összhangban, minthogy az ukrán válságra vonatkozó nemzetközi jogi (ENSZ) embargó nincs hatályban, a vizsgált gazdasági szankciók az Európai Unió autonóm – közös kül- és biztonságpolitikájához kapcsolható – eszközeiknek tekinthetők.

Az Európai Unió által bevezetett szankciók három típusát lehet megkülönböztetni. A szankciók egy része általános gazdasági és kereskedelmi korlátozásokat jelent, emellett megkülönböztethetünk magánszemélyekkel szembeni vagyoni jellegű és beutazási korlátozást elrendelő intézkedéseket, valamint sajátos gazdaságdiplomáciai rendelkezéseket.

Az első kategória, vagyis az Oroszországi Föderációval és a Krím-félszigettel szemben bevezetett gazdasági és kereskedelmi korlátozó intézkedések keretében az unió általános export és importtilalmat rendelt el az EU közös katonai listáján⁷ szereplő termékek tekintetében. A korlátozásokat később kiterjesztették az ún. kettős felhasználási célú termékek és technológiák exportjára is, valamint speciális behozatali korlátozást vezettek be a krími régióból származó termékekre. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, ha a termék „tisztán” eredetét hivatalos ukrán származási okmány igazolja.⁸ Ezen túlmenően egyes befektetési tevékenységek is korlátozó intézkedések alá esnek. E megszorítások a közlekedési, távközlési és energiaágazatban Oroszországban megvalósuló befektetéseket, beleértve az olaj- és gázkitermeléssel, valamint bányászattal összefüggő projekteket érinti. A befektetési stop kiegészült e

⁶ EU strengthens sanctions against actions undermining Ukraine's territorial integrity (Council of the European Union; Press Release 8049/14; 21 March 2014): Letölthető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/141741.pdf.

⁷ Lásd: Az Európai Unió közös katonai listája (a katonai technológia és felszerelések kivételének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szóló 2008/944/KKBP tanácsi közös állás-pont által szabályozott eszközök, 2014. március 17.), HL „C” 107/1 (2014.4.9.).

⁸ Lásd 2014/386/KKBP határozat.

stratégiai ágazatokba irányuló kulcsfontosságú termékek és technológiák exportjának a tilalmával is, valamint a projektekkel összefüggő pénzügyi finanszírozási és biztosítási szolgáltatások is tiltottak.

A szankciók második kategóriája a magánszemélyekkel (természetes személyekkel, gazdasági társaságokkal) szembeni korlátozó intézkedések egyes vagyonelemek, részesedések zárolására és utazási tilalomra terjed ki. A legutolsó (2015. szeptember 15-i) állapot szerint vagyont érintő korlátozások és utazási tilalom 149 személlyel és 37 gazdasági társasággal szemben van hatályban, amely több olyan krími régióhoz köthető vállalkozást is magában foglal, amelyek tulajdonjoga – az annektálás nyomán – az ukrán joggal ellentétes módon változott meg.⁹

A vagyonok befagyasztását célzó intézkedések az uniós jogszabályban megnevezett személyek befektetéseit és mindennemű gazdasági érdekeltségét – beleértve a készpénzt, csekket, banki letéteket, üzletrészeket és részvényeket stb. – érinti. Ez ténylegesen azt jelenti, hogy az érintett személyek nem férhetnek hozzá, nem értékesíthetik, nem adhatják tovább ezen vagyonelemeket. Az utazási korlátozás természetes személyeket érint, amely alapján az adott személy beutazását az Európai Unióba megtagadják. A Tanács a szankciókat elrendelő jogszabályok mellékleteként vezeti a korlátozás alá eső személyek jegyzékét, egyúttal azonban biztosítja a jogorvoslat lehetőségét: az érintett személyeknek ugyanis joguk van, hogy észrevételeket tegyenek a listával kapcsolatban, valamint lehetőségük van a tanácsi döntést az Európai Unió Bíróságánál megtámadni.¹⁰

Az előzőekben tárgyalt típusok mellett szintén ebbe a második kategóriába tartoznak azok a specifikus korlátozó intézkedések, amelyek az Oroszországgal szembeni fellépéssel összefüggésben uniós polgárokat, valamint európai uniós vállalkozásokat érintően írnak elő kötelezettségeket. Ezek közül az orosz állami tulaj-

⁹ Lásd: List of persons and entities under EU restrictive measures over the territorial integrity of Ukraine (Council of the European Union; Press Release 1/45; 15 September 2015). Letölthető: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/pdf/150915-sanctions-table---Persons-and-entities_pdf/.

¹⁰ A megindított eljárások közül eddig Andriy Portnov, a volt ukrán elnök egykori adminisztrációjának helyettes vezetője ügyében született döntés: a Törvényszék helyt adott Portnov keresetének, megsemmisítette vagyonának befagyasztását, és kimondta, hogy Portnov nevének a jegyzékbe vétele nem teljesítette a pénzeszközök befagyasztásával érintett személyek jegyzékbe vételének kritériumait. Emellett lásd a Törvényszék előtt további folyamatban lévő eljárások közül az ismertebb személyek által indított ügyeket: T-331/14 Mykola Yanovych Azarov kontra Tanács (ukrán miniszterelnök 2010–2014 között); T-339/14 Serhiy Vitaliyovych Kurchenko kontra Tanács (ukrán üzletember); T-347/14 Viktor Fedorovych Yanukovych kontra Tanács (Ukrajna elnöke 2010–2014 között); T-434/14 Sergej Arbuzov kontra Tanács (ukrán miniszterelnök 2014. január–február között); T-717/14 és T-720/14 Arkady Rotenberg kontra Tanács (orosz üzletember). A gazdasági társaságokat érintő ügyek közül említendő a Rosneft orosz olajipari vállalat által indított eljárás: T-715/14. NK Rosneft és társai kontra Tanács.

donban lévő bankokkal szembeni korlátozások emelhetők ki, melyek alapján uniós polgárok és vállalkozások pénzügyi tranzakciókat a korlátozás alá eső bankokkal nem bonyolíthatnak, pénzügyi eszközökkel (kötvényekkel stb.) nem kereskedhetnek. Következésképpen az e kategóriába vonható gazdasági szankciók nem csak külföldi személyeket érinthetnek, közvetetten uniós személyek, gazdasági szereplők tevékenységét is korlátozhatják.

Végül a harmadik kategóriában említhetők az Oroszországgal szemben alkalmazott speciális büntető célzatú gazdaságdiplomáciai intézkedések, amelyek bevezetéséről az Európai Unió a gazdasági szankciók politikai súlyának és hatásainak erősítése végett döntött. Ennek keretében említhető a Tanács döntése, melyben felkérte az Európai Bizottságot, hogy értékelje újra esetről esetre az EU és Oroszország közötti partnerségi programokat és hozzon döntést egyes programok felfüggesztéséről.¹¹ E felülvizsgálat alól kivételt képeznek a határokon átnyúló kooperációt megvalósító, valamint az orosz civil társadalmat érintő programok. Emellett az unió tavaly lemondta a tervezett EU–Oroszország csúcstalálkozót¹² és döntöttek arról, hogy nem tartják meg a szokásos kétoldalú tárgyalásokat sem, így többek között felfüggesztették a vízümpolitikai együttműködésről, valamint egy új partnerségi megállapodásról szóló tárgyalásokat is. Az EU-tagállamok közös diplomáciai akcióként kezdeményezték Oroszország OECD-vel, valamint az OECD mellett működő Nemzetközi Energia Ügynökséggel folytatott csatlakozási tárgyalásának felfüggesztését is. Emellett tavaly az eredetileg Szocsiba tervezett negyvenedik G8 találkozót sem tartották meg, ehelyett Oroszország részvétele nélkül 2014. június 4–5-én Brüsszelben tartották G7 találkozót.¹³ Említhető továbbá, hogy az Európai Tanács 2014. július 16-án kezdeményezte az Európai Beruházási Banknál az Oroszországot érintő új finanszírozási keretprogram aláírásának elhalasztását,¹⁴ valamint a tagállamok jelezték, hogy hasonló lépéseket fognak tenni az EBRD igazgatótanácsában is az új finanszírozási programok jóváhagyása kapcsán.

¹¹ Lásd: EU sanctions against Russia over Ukraine crisis. *European Union Newsroom*. Letölthető: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm.

¹² Lásd: EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea (Council of the European Union, Background Note, Brussels, 29 July 2014). Letölthető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf.

¹³ Lásd: The Brussels G7 Summit Declaration (European Commission, Memo, Brussels, 5 June 2014). Letölthető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-402_en.htm.

¹⁴ Lásd: EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea (Council of the European Union, Background Note, 29 July 2014). Letölthető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf.

3. A gazdasági szankciók a WTO jogának tükrében

3.1 A szankciók előzetes jogi minősítése

Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók fent ismertetett elemei közül mindenekelőtt azok a kereskedelmi jellegű intézkedések bírnak jelentőséggel, melyek a WTO-jog tárgyi hatályának körébe vonhatók. Ebből kifolyólag itt nem értékelhetőek azok az előzőekben bemutatott gazdaságdiplomáciai intézkedések, melyek Oroszország mozgásterét próbálták a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban korlátozni, és szintúgy nem bírnak relevanciával a magánszemélyek mozgását korlátozó intézkedések. Következésképpen a WTO jogának szempontjából a fegyvereket, a kettős felhasználású termékeket, a speciális beruházásokhoz kapcsolódó termékeket és szolgáltatásokat érintő korlátozások, a krími és a szakadár területekről származó árukkal szembeni importtilalom, illetve az egyes, tiltólistán lévő vállalkozások kereskedelmi tranzakcióinak korlátozása értékelhető.

Ezek a szankciós intézkedések első megközelítésben ellentétesek a *legnagyobb kedvezmény elvével*,¹⁵ mely szerint egy WTO-tagállamnak az import és export tekintetében alkalmazott eszközeik kapcsán minden olyan kedvezményt azonnal és feltételek nélkül meg kell adnia a többi tagállamnak, amelyet a szóban forgó tagország harmadik államnak biztosít. Másképpen megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a WTO egy tagállama nem részesítheti kevésbé kedvező elbánásban egy másik tag termékét, mint amilyen módon az összes többi ország hasonló termékeit kezeli, vagyis e mögött a hátrányos megkülönböztetés elvének tilalma áll. A legnagyobb kedvezmény elvét a GATS is tartalmazza,¹⁶ így az uniós szankciók szolgáltatás kereskedelmi aspektusait – pl. az olajipari beruházásokhoz, vagy bankok tevékenységéhez köthető

¹⁵ Lásd: Az 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény I. cikk (továbbiakban: „GATT”. Ha kifejezett jelentősége van annak, hogy a hivatkozás a korábbi GATT szövegváltozatára irányul, ezt a „GATT 1947” kifejezéssel jelezzük); Kihirdette: Tanács 94/800/EK határozat a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről (továbbiakban: „WTO-egyezmény”), I. a) melléklet, HL L 336 (1994.12.23.) 1. o. (A határozat magyar fordítása a Hivatalos Lap különkiadásában megjelent, ld. 11. kötet 80. és köv. o.; illetve Magyarországon az egyezmény eredetileg az 1998. évi IX. törvénnyel lett kihirdetve. A továbbiakban a WTO-egyezményként említett hivatkozások a Tanács által elfogadott és közzétett szövegváltozatra értendők.)

¹⁶ WTO-egyezmény, I. b) melléklet: Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (GATS) II. cikk (1) bekezdés. A GATS a legnagyobb kedvezmény elvét a következők szerint határozza meg: „A jelen Egyezmény által érintett bármely intézkedés tekintetében, minden Tag bármely másik Tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak azonnal és feltétel nélkül köteles biztosítani legalább azt a kedvezményes elbánást, amelyet bármely más Tag hasonló szolgáltatásainak és szolgáltatóinak megad.”

szolgáltatási tilalmakat – az alapelv szintén érinti. Ezen túlmenően az unió által bevezetett szankciós intézkedések az *egyenlő elbánás* (nemzeti elbánás) elvével sem egyeztethetők össze. Ennek értelmében a WTO-tagállamok a többi tagország termékeit szabályozási szempontból nem részesíthetik kevésbé kedvező elbánásban, mint a saját nemzeti termékeiket.¹⁷

Az előzetes minősítés alapján tehát az kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók egyes elemei beleütköznek a fenti alapelvekbe, azaz sértik az Unió GATT 1994 és GATS alapján fennálló kötelezettségeit. Ez alapján adódik a kérdés, hogy a WTO-jog biztosít-e olyan jogalapot, amely ezen intézkedések mentesítését teszi lehetővé, vagyis kivételként az unió által bevezetett és a fenti alapelveket sértő gazdasági szankciós intézkedéseket igazolja. Túllépve a *prima facie* kizárható kivételeken,¹⁸ a nemzetbiztonsági érdekre történő hivatkozás¹⁹ az egyetlen olyan kivételi rendelkezés, amelynek alkalmazása a jelen tényállás keretei között reálisan megfontolható. Az alábbiakban e kivételi szabállyal foglalkozunk.

3.2 Nemzetbiztonsági kivételek a GATT-ban és GATS-ban

A nemzetbiztonsági érdekre (*essential security interest*) vonatkozó rendelkezés már a GATT eredeti, 1947-es szövegváltozatában szerepelt és e mentesítést az 1994-es reform is érintetlenül hagyta. Úgyszintén e szöveg lett átemelve a GATS XIVbis cikkébe is. A kivétel általános megközelítésben a tagállamoknak lényeges mozgásteret biztosít azokban az esetekben, ha alapvető biztonságuk, nemzetbiztonsági, biztonságpolitikai érdekeik forognak kockán, és felhatalmazást ad, hogy ilyen esetekben teljes egészében eltérjenek a GATT 1994 és GATS által lefektetett kötelezettségeiktől. Ennek igazolására három esetet nevesít. Egyfelől a tagállamok megtagadhatnak minden olyan rendelkezést, amely olyan információk közzétételére kötelezne, amelynek kiadása a tagállam nemzetbiztonsági érdekeivel ellentétes lenne.²⁰ Másrészt felhatalmazza a tagállamokat, hogy nemzetbiztonsági érdekeik védelméhez szükséges intézkedéseket szabadon meghozzák, kifejezetten utalva a fegyve-

¹⁷ Lásd: GATT III. cikk.

¹⁸ A speciális tényállás miatt nem alkalmazható az általános kivételi szabály (GATT XX. cikk), valamint logikailag is kizárt más, az alapelvektől eltérést engedő, pl. a szabadkereskedelmi övezetekre és vámuniókra alkalmazandó speciális mentesítés (GATT XXIV. cikk).

¹⁹ Lásd: GATT XXI. cikk és GATS XIVbis cikk.

²⁰ Lásd: GATT XXI. cikk: (a) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő féltől olyan információ szolgáltatását igényelje, amelyet alapvető nemzetbiztonsági érdekeivel szembenállónak tekint [...]”.

rek, lőszeres és hadianyagok forgalmára, valamint a háborús állapotokra, illetve a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzeteire.²¹ Harmadik lehetőségként pedig megerősíti, hogy a tagállamok az ENSZ Alapokmányából a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló feladatainak végrehajtását szolgáló intézkedéseket meghozhatják.²² E három esetkör közül az uniós szankciók kapcsán a második esetkör bír érdemi jelentőséggel, illetve a harmadik lehetőség mérlegelése is további vizsgálatot igényel.

3.3 A nemzetbiztonsági érdekek igazolása az eddigi gyakorlat alapján

A nemzetbiztonsági kivételekkel összefüggésbe hozható eddigi gyakorlat néhány konkrét jogvitára szorítkozik, és mindeddig egyetlen vitarendezési eljárásban sem született olyan végleges döntés, amelyben tagállam korlátozó intézkedéseinek kimentését sikeresen alapozta a GATT XXI. cikk vagy a GATS XIV**bis** kivételi szabályaira. Azonban a gyakorlatban megjelenő néhány olyan – kivétel nélkül a GATT XXI. cikkét érintő – esetben, amikor a nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is felvetődött, leszűrhető néhány olyan szempont, amely a jelen ügy megítélése során is jelentőséggel bírhat.

A GATT XXI. cikk alkalmazhatósága első alkalommal a Csehszlovákia által az Egyesült Államokkal szemben 1949-ben kezdeményezett eljárásban²³ vetődött fel, amelynek tárgya az USA által bevezetett exportellenőrzés és engedélyezési rendszer bevezetése volt. Az Egyesült Államok szerint e korlátozó intézkedésekre nemzetbiztonsági okokból volt szükség és csak bizonyos katonai célra is felhasználható, szűk termékkörre volt alkalmazható. A korlátozó intézkedés alapjaként a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdését jelölte meg, vagyis a nemzetközi kapcsolatok válságos

²¹ Lásd: GATT XXI. cikk (b) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő felet olyan intézkedés végrehajtásában akadályoz, amelyet alapvető nemzetbiztonsági érdekei védelmében szükségesnek vél, és pedig (i) hasadó anyagokkal vagy olyan anyagokkal kapcsolatban, amelyekből származnak, (ii) fegyverek, lőszeres és hadianyagok forgalmával kapcsolatban, amely közvetlenül vagy közvetve katonai intézményei ellátását szolgálja, (iii) háború idején, vagy a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzetében (...).”

²² Lásd: GATT XXI. cikk (c) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő felet akadályoz bármilyen intézkedésben, amely az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségei értelmében a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányul.”

²³ Lásd: US – Export Restrictions, GATT/CP. 3/SR.22 (8 June 1949), Third Session – Summary Record of the Twenty-Second Meeting, 4–10. o. Letölthető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90060100.pdf. Az esetet idézi: *WTO* [2012]; *Lehadiá* [2015], 160. o.

helyzetével indokolta az intézkedés szükségességét. A GATT szerződő államai végül elutasították Csehszlovákia kérelmét²⁴ és nem állítottak fel a vita kivizsgálásra munkacsoportot.²⁵ Emellett a nemzetbiztonsági érdek mibenlétének meghatározása sem történt meg, amit a tárgyalások végén Csehszlovákia akként értékelt, hogy a tagállamok saját maguk meghatározhatják, mely intézkedések tekinthetők a nemzetbiztonsági érdekek védelméhez szükségesnek.²⁶

Habár formális vitarendezésnek nem volt tekinthető, 1961-ben Portugália csatlakozása kapcsán vetődött fel a GATT XXI. cikk relevanciája. Ghána ugyanis abban az időszakban bojkottot tartott fenn a Portugáliából származó árukkal szemben a portugál kormányzat Afrikával szembeni politikája miatt, utalva kifejezetten az Angolában bekövetkező válsághelyzetre. Ghána a korlátozó intézkedéseit az előző esethez hasonlóan szintén a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdésére alapozta, és megállapította, hogy egy állam nemzetbiztonsági érdekeit ténylegesen fennálló, vagy potenciális veszély egyaránt fenyegetheti.²⁷

1975-ben a Svédország által bevezetett, a katonaság által használt lábbelikre vonatkozó importtilalom esetében²⁸ szintén utalás történt a GATT XXI. cikkre, azonban ez az ügy is a formális vitarendezésen kívül maradt. Svédország érvelése szerint az importtilalom a válságban lévő hazai gyártás fenntartását – voltaképpen védelmét – szolgálta, amely a svéd nemzetbiztonsági politika érdekében volt szükséges.²⁹ Fontos megállapítása volt a tagállamoknak, hogy a GATT XXI. cikke nem igényel konzultációt, tehát a korlátozásban érdekelt állam egyoldalúan hozhatja meg a szükséges intézkedéseket.³⁰ Ennél az esetnél is látható volt azonban, hogy a cikk alkalmazását nagyban befolyásolja, ki értelmezheti a GATT XXI. cikk tárgyi hatályát, vagyis ebben az esetben mely katonai célra használt lábbelikkal kapcsolatos korlátozás igazolása lenne elfogadható. Más szóval a nemzetbiztonsági kockázati körbe vonható termékeket maga a tagállam határozhatja meg autonóm

²⁴ Lásd: US – Export Restrictions, 8–10. o.

²⁵ E kezdeti ügy még a paneleljárás meghonosodása előtt vetődött fel.

²⁶ Lásd: US – Export Restrictions, 10. o.

²⁷ Summary Record of the Eleventh Meeting, SR.19/11/Corr.1 (28 December 1961), 196. o. Letölthető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90280183.pdf.

²⁸ Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, L/4250, 17 November 1975. Letölthető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90920073.pdf.

²⁹ Lásd: Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, 3. o.

³⁰ Lásd: GATT Council Meeting, Minutes of Meeting (10 November 1975), C/M/109. 9. o. Letölthető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90430147.pdf.

módon, vagy ennek vannak objektív feltételei.³¹ E kérdésekre a válasz továbbra is nyitva maradt.³²

A jelenlegi Oroszországgal szembeni szankciókhoz legközelebb álló korábbi jogeset az 1982-ben az EGK, Kanada és Ausztrália által Argentínával szemben bevezetett gazdasági szankciókat érintette, amelynek háttérében az Egyesült Királyság és Argentína között kialakult Falkland-szigeteki fegyveres konfliktus, valamint az ennek nyomán az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elfogadott 502. (1982) sz. határozat végrehajtása állt.³³ A GATT szerződő felek tárgyalásainak eredményeképpen végül külön határozatot fogadtak el a GATT XXI. cikk alkalmazását érintő kérdésekről.³⁴ A határozat jelentősége abban állt, hogy a nemzetbiztonsági kivétel alkalmazásának több eljárási jellegű kérdését is rendezte. Egyrészt kimondta, hogy a korlátozás alá eső szerződő fél irányában a korlátozó államnak a lehető legszélesebb körben meg kell adnia a bevezetett intézkedésekkel kapcsolatos információkat. Ez mindenekelőtt a GATT XXI. cikk (a) pontban említett kivétel alkalmazását kívánta tisztázni. Vagyis elejét akarta venni a fent említett GATT XXI. cikk (a) pont oly módon történő értelmezésének, hogy a szankciókkal kapcsolatos információk kiadását teljes egészében korlátozhassa a szankcionáló állam a szankcióval sújtott országgal szemben. Másrészt nyilvánvalóvá tette, hogy a korlátozással érintett államok a szankció alkalmazása során is megtartják minden, a GATT-ból fakadó jogosultságukat. Végül a döntés felhatalmazta a GATT Tanácsot, hogy kérelemre egy adott gazdasági szankcióval kapcsolatban további szempontokat is meghatározzon. A határozat az anyagi jogi kérdésekkel nem foglalkozott, azonban két további szempont a szövegből kiolvasható volt. Egyrészt a dokumentum megfogalmazásából következett, hogy a nemzetbiztonsági érdekek fennállása a tagállam teljes mérlegelése alá esik.³⁵ Más-

³¹ Konkrét példával megvilágítva, adott esetben katonai bakancsok nemzetbiztonsági érdekekkel fennálló kapcsolata jól érzékelhető, de kérdés, hogy példának okáért részes állam korlátozhatja-e a katonaság által használt papucsok forgalmát.

³² *Alford* [2011], 704–705. o.

³³ A határozat elismerte, hogy Anglia hivatkozhat az önvédelemre, amennyiben Argentína csapatai nem hagyják el a Falkland-szigeteket. Lásd: Resolution 502 (1982) of 3 April 1982. Letölthető: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502%281982%29.

³⁴ Lásd: Decision concerning Article XXI of the General Agreement (30 November 1982), L/5426 (2 December 1982). Letölthető: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf.

³⁵ Lásd: Decision concerning Article XXI of the General Agreement, első preambulumb-bekezdés: „Considering that the exceptions envisaged in Article XXI of the General Agreement constitute an important element for safeguarding the rights of contracting parties when they consider that reasons of security are involved”.

részt a határozat egyértelműen kimondta, hogy a korlátozást bevezető szerződő félnek figyelembe kell vennie az érintett harmadik államok érdekét is.³⁶

Szintén említést érdemel az Egyesült Államok által Nicaraguával szemben 1985-ben bevezetett embargó nyomán kialakult vita. Az Egyesült Államok a gazdasági szankciók kapcsán igazolásként a GATT XXI. cikkét hozta fel arra hivatkozással, hogy az akkoriban Nicaraguát irányító forradalmi szandinista vezetés valós veszélyt jelent az USA nemzetbiztonságára és külpolitikájára nézve.³⁷ Nicaragua ezt az érvelést elutasította, és panel felállítását kezdeményezte. Mivel azonban a panel felhatalmazása szerint nem vizsgálhatta az USA igazolását a GATT XXI. cikkre történő hivatkozás kapcsán, vagyis voltaképpen adottnak kellett vennie az USA által meghivatkozott nemzetbiztonsági érdek fennállását, a panel következtetésében nem tudta kimondani se nem azt, hogy az USA megfelelt volna a GATT XXI. cikkből eredő követelményeknek, se nem azt, hogy megsértette volna a GATT alapján fennálló kötelezettségeit.³⁸ A panel felhatalmazásának korlátozásából, illetve a panel ezen önkorlátozásából alapvetően az a következtetés vonható le, hogy a GATT XXI. cikk a nemzetbiztonsági érdek fennállásának az igazolását a tagállamra bízta, vagyis a tagállam megítélésétől és mérlegelésétől függ, hogy mit tekint a saját biztonsága szempontjából lényeges körülménynek.

A WTO megalapítását követően az új vitarendezési eljárásban érdemben egy esetben vetődött fel a GATT XXI. cikk szerinti mentesítés lehetősége. Az EK által az Egyesült Államokkal szemben megindított vitarendezési eljárás,³⁹ melynek háttérében a Helms Burton Act⁴⁰ által bevezetett szankciós intézkedések álltak. Az USA által bevezetett korlátozások kubai eredetű termékek forgalmát, kubai állampolgárok beutazását és kubai vállalkozásokkal szembeni egyéb gazdasági szankciókat foglaltak magukban. Az EK érvelése szerint az embargós intézkedések számos, a GATT-ból fakadó kötelezettséget sértettek. Az USA álláspontja szerint a szankciók alkalmazása egyrészt alapvető biztonsági érdekeit szolgálta, valamint hivatkozott

³⁶ Lásd: Decision concerning Article XXI of the General Agreement, harmadik preambulum-bekezdés.

³⁷ *Lekhadia* [2015], 162–163. o. és *Bossche-Zdouc* [2013], 597–598. o.

³⁸ Lásd: US – Trade Measures Affecting Nicaragua (Report by the Panel, L/6053, 13 October 1986), 5.3 pont. Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240197.pdf.

³⁹ US – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms Burton) (DS38).

⁴⁰ Lásd: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms–Burton Act, Pub.L. 104–114, 110 Stat. 785, 22 U.S.C. §§ 6021–6091). A szövetségi törvény Kubával szemben alkalmazott embargós intézkedések további szigorítását célozta. A jogszabály szigorításában szerepet játszott egy 1996-os incidens, melyben a kubai légierő két amerikai felségjelzés alatt közlekedő magánrepülőgépet lelőtt. A repülőket egy kubai menekültek által létrehozott egyesület működtette, amelyekkel rendszeresen repültek be a kubai légtérbe és terjesztettek röplapokat.

arra, hogy nem volt teljességgel kereskedelmi tárgyúnak tekinthető, így ezen érvelés szerint a jogvita nem tartozott a GATT-WTO-rendelkezések hatálya alá.⁴¹ A konzultációt követően a Vitarendezési Testület panelt állított fel, viszont később az EK kérelmére annak eljárást felfüggesztette, így végül az eljárás érdemi döntés meghozatala nélkül megszűnt.

Végül megjegyezhető, hogy a GATT XXI. cikk (c) pontjában szereplő tényállást, vagyis az ENSZ Alapokmánnyal összhangban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló tevékenységet érdemben eddig egyetlen vitarendezési ügy sem érintette. Szintén nem volt gyakorlata ez idáig a GATS XIV**bis** cikkben szereplő kivételi rendelkezésnek sem, viszont mivel annak szövege a GATT XXI. cikkel azonos módon lett megfogalmazva, a fent elemzett gyakorlat értelemszerűen a GATS esetében is mérlegelhető.

3.4 A nemzetbiztonsági kivétel alkalmazása az EU Oroszországgal szembeni szankcióira

Figyelembe véve a fenti gyakorlatban megfogalmazott szempontokat, a nemzetbiztonsági kivétel relevanciája érdemben az áruforgalom tekintetében a GATT XXI. cikk (b) és (c) pontok esetében merülhet fel, míg a szolgáltatások vonatkozásában GATS XIV**bis** cikk alkalmazása vethető fel. Az GATT XXI. cikk (a) pontjában szereplő kivétel nem bír lényeges relevanciával, mivel az unió által bevezetett gazdasági szankciók a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal keretében transzparens módon lettek elfogadva és közzétéve, így információ visszatartására vonatkozó igazolás vélhetően nem szükséges. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a GATT XXI. cikk – ezzel azonos módon a GATS XIV**bis** cikk is – az említett kivételi tényállások kritériumain túl további szempontokat nem határoz meg, vagyis nem tartalmaz pl. a GATT XX. cikk bevezető rendelkezéseihez (az ún. *chapeau*-hoz) hasonló követelményeket. Ennek megfelelően a kivételi rendelkezések alkalmazása és az uniós korlátozó rendelkezések igazolása – hipotetikus jelleggel – az alábbi módon történhet.

⁴¹ Lásd: Minutes of DSB meeting of 16 October 1996 (WT/DSB/M/24), 7. o. Letölthető: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/21715/Q/WT/DSB/M24.pdf.

3.4.1 A GATT XXI. cikk (b) pontjának alkalmazhatósága

A GATT XXI. cikk (b) pontjába foglalt kivételek alkalmazása esetében az uniónak igazolnia kell a nemzetbiztonsági érdekek fennállását, az intézkedés szükségességét és az egyes speciális esetek körülményeit (hasadó anyagok, fegyverek kereskedelme és háborús vagy válsághelyzet). A nemzetbiztonsági érdek fennállásának igazolása az Európai Unió szankciói esetében széles mozgásteret biztosít, ugyanis a fenti gyakorlat alapján mindenekelőtt a Csehszlovákia–USA közötti kereskedelmi vitában és az EGK, Kanada, Ausztrália Argentínával szembeni embargós intézkedések kapcsán kibocsátott határozatban megfogalmazottak szerint a nemzetbiztonsági érdek megállapítása az érintett állam megítélésétől függ. Különösképpen az USA–Nicaragua közötti jogvitában megjelenő érvelés szerint ez a döntés a biztonsági érdek fennállásáról érdemben felül sem vizsgálható.

Ennek következtében az unió szabad mérlegelésétől függ, hogy a krími annexió nyomán elmélyülő orosz–ukrán válság mennyiben tekinthető az unió és a tagállamok nemzetbiztonságát, külpolitikáját veszélyeztető körülménynek. Ilyen körülményként mérlegelhető önmagában az, hogy az Oroszországi Föderáció megsértette Ukrajna szuverenitását, fegyveres erőket alkalmazott, amit az állam- és kormányfők 2014. március 6-án megfogalmazott nyilatkozatában el is ítélték és egyben felszólították Oroszországot, hogy a vonatkozó megállapodásokkal összhangban haladéktalanul irányítsa vissza erőit azok állandó állomáshelyére.⁴² Mindemellett a Portugália–Ghána vitájában felmerülő szempontok még annyiban is növelik a fennálló mozgásteret, hogy az ott megfogalmazottak szerint nem csak a tényleges, hanem akár a potenciális biztonsági kockázat is értékelhető nemzetbiztonsági érdeket fenyegető tényezőként.

Kérdés továbbá, hogy a szükségesség igazolása milyen követelmények mentén lehetséges. Szemben a GATT XX. cikkével, amely több tényállás esetében a szükségesség kifejezett igazolását igényli, plauzibilis értelmezésnek tűnik, hogy a GATT XXI. cikk esetében a szükségesség igazolása csak formális kötelezettség. Ez egyrészt a szöveg megfogalmazásából grammatikailag is levezethető, amely szerint olyan nemzetbiztonsági érdekről van szó, melyet a szerződő fél „szükségesnek vél” („*which [the contracting party] considers necessary*”). Másrészt az előzőekből logikailag is következik, hogyha a nemzetbiztonsági érdek meghatározása teljes egészében a tagállam mérlegelésétől függ, akkor az így szabadon megállapított nemzet-

⁴² Lásd: Tanács 2014/145/KKBP határozata, első preambulum-bekezdés (HL L 78/16, 2014.3.17).

biztonsági érdek önmagában implikálja azt is, hogy az elrendelt szankciók ennek az érdeknek a védelméhez lesznek szükségesek. Ha tehát elfogadjuk a széles mérlegelési lehetőséget, ez utóbbi értelmezés tűnik valószínűnek.

Végül utalni kell arra, hogy a speciális körülmények igazolása körében az uniós szankciók alkalmazása kapcsán a GATT XXI. cikk (b) (i) bekezdése, amely a hasadó anyagokkal összefüggő korlátozásokat teszi kimenthetővé, a jelenleg ügyben nem bír jelentőséggel. Ezzel szemben a további két lehetőség egyaránt megfontolható az igazolás jogalapjaként. A hivatkozott rendelkezés (ii) bekezdésében a katonai intézmények ellátását szolgáló fegyverek, lőszeres és hadianyagok forgalmával kapcsolatos intézkedések az uniós gazdasági szankciók fegyverembargóra vonatkozó részéhez kapcsolhatók. A gyakorlatban korábban felvetődő szempontok miatt azonban nem döntött, hogy ez a kivétel a kettős felhasználású termékekre mint a katonai intézmények ellátását is szolgáló hadianyagokra is alkalmazható-e. Alapvetően e vita eldöntése nem is biztos, hogy elengedhetetlen, ugyanis a harmadik mentesítési jogalap, vagyis a (iii) bekezdésben említett speciális körülmények, a háború vagy a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzete közül ez utóbbi igazolhatónak tűnik az orosz–ukrán konfliktus eszkalálódásával összefüggésben is. Ez a kivétel lényegesen szélesebb körben, általános és nem termékspecifikus jelleggel bevezetett intézkedések mentesítését is lehetővé teszi, következésképpen adott esetben a kettős felhasználású termékeket érintő korlátozásokra is alkalmazható. Az „egyéb válságos helyzetek” értelmezése nem egyértelmű, viszont a nyelvtani értelmezés itt is széles mérlegelési lehetőségre utal. A háború mellett az „egyéb válságos helyzet” a nemzetközi konfliktusok szélesebb körét átfogó konfliktusát jelentheti, viszont e kontextus alapján feltételezhetően olyan súlyosabb konfliktusokról van szó, melyek lényegüket tekintve összehasonlíthatók a háborúval.⁴³

E jogalap alapján történő igazolás esetében tehát feltételezhető, hogy a meghivatkozott válság súlyos jellege szerepet játszana, azonban a korábbi gyakorlatban nem találunk olyan példát, amely orientálhatna ebben a kérdésben. A korábban hivatkozott példák közül az orosz–ukrán válsághoz hasonló helyzetként értékelhető a Ghána által a portugáliai árukkal szemben bevezetett bojkott. Ez esetben Ghána arra hivatkozott, hogy az Angolában kialakult válsághelyzet folyamatos veszélyt jelent egész Afrika békéjére és biztonságára nézve, és ez alapján hivatkozta meg a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdését, de mint ahogy erről fent szó esett, az eljárásban érdemi döntés nem született. Következésképpen, az uniós szankciók kimentése so-

⁴³ Singh [2012], 20. o.

rán a Krím-félsziget annektálását követő események, a szakadár területeken a fegyveres ellenállás akár csak hallgatólagos támogatása és az ennek nyomán bekövetkező válsághelyzet elképzelhető olyan érveként, amely alátámasztja az „egyéb válságos helyzetre” történő hivatkozást.

3.4.2 A GATT XXI. cikk (c) pontjának alkalmazhatósága

Az előző pontban tárgyalt kimentési jogalaphoz képest ugyan a GATT XXI. cikk (c) pontjának voltaképpen érdemi gyakorlata nincs, azonban az ebben a szakaszban szabályozott kivétel értelmezése kevesebb kérdést hagy megválaszolatlanul. Ez a mentesítés a WTO-tagállamok azon korlátozó intézkedéseit érinti, amelyek az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségeikkel összhangban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányulnak. E szakasz tehát a tagállamok azon kereskedelmi embargós intézkedéseit mentesíti, amelyeket az ENSZ Alapokmány 41. cikke⁴⁴ alapján a Biztonsági Tanács felhatalmazásával vezetnek be. Ezek a szankciós intézkedések az Alapokmány 25. cikke⁴⁵ alapján kötelezőek az ENSZ tagállamokra, vagyis a GATT XXI. cikk (c) pontja az ennek nyomán keletkező kollízióknak a feloldását szolgálja.⁴⁶ Az előző pontban tárgyalt tényálláshoz képest ez a mentesítési lehetőség lényegesen egzaktabb, tekintettel arra, hogy egyedül az ENSZ-felhatalmazás meglététől függ annak alkalmazhatósága. Viszont mivel az Európai Unió által az Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciók egyoldalú intézkedésként és nem ENSZ-felhatalmazás alapján lettek elrendelve, így a mentesítési lehetőség esetünkben nem bír érdemi jelentőséggel.

⁴⁴ ENSZ Alapokmánya 41. cikk: „A Biztonsági Tanács határozza meg, hogy milyen fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat kíván foganatosítani abból a célból, hogy határozatainak érvényt szerezzen és felhívhatja az Egyesült Nemzetek tagjait arra, hogy ilyen rendszabályokat alkalmazzanak. Ilyeneknek tekintendők a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió- és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása.”

⁴⁵ ENSZ Alapokmány 25. cikk: „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.”

⁴⁶ Megjegyezhető, hogy érdemi kollízió nem keletkezik, ugyanis ezt maga az ENSZ Alapokmányának 103. cikke rendezi, mely szerint ha az ENSZ tagállamoknak az Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból eredő kötelezettségeiket illeti elsőbbség.

3.5 Az Oroszországi Föderáció által bevezetett ellenszankciók

Habár az elemzés alapvetően az unió által bevezetett szankciók értékelésére irányul, nem kerülhető meg az Oroszország által elrendelt ellenszankciók megemlítése. Vlagyimir Putyin 2014. augusztus 6-án írta alá azt az elnöki rendeletet,⁴⁷ amely az Európai Unióból – és nem mellesleg az Egyesült Államokból, Ausztráliából, Kanadából és Norvégiából – származó élelmiszerek importtilalmát írta elő a nyugati államok által bevezetett gazdasági szankciókra adott válaszként. A behozatali tilalom érinti a marhahús, disznóhús, szárnyasok, halak, zöldség, gyümölcs, sajt, tej és egyéb tejtermékek Oroszországba irányuló forgalmát. Minthogy az élelmiszer tekintetében Oroszország számít az EU második legnagyobb exportpiacának 10%-os részesedéssel,⁴⁸ a totális élelmiszer-tilalom rendkívül súlyosan érintette az EU élelmiszer-ágazatát, különösképpen az uniós agrárszektor kénytelen komoly negatív hatásokkal szembenézni, ismerve, hogy Oroszország az EU legnagyobb zöldség- és gyümölcsimportőre.⁴⁹ Az Európai Bizottság megpróbált gyorsan reagálni, és a tej-ágazatot, valamint a zöldség- és gyümölcságazatot érintő azonnali támogatási intézkedésekről döntött, továbbá középtávú intézkedésként a Közös Agrárpolitika égisze alatt idén meginduló finanszírozási programok 30 millió euróval történő kiegészítését⁵⁰ rendelte el. Az ellensúlyozó intézkedések mellett 2014. augusztus 15-én a Külügyi Tanács politikailag elítélte⁵¹ az orosz korlátozó intézkedéseket, és – némileg szofisztikált megfogalmazással – azon várakozásainak adott hangot, hogy harmadik államok és uniós tagjelölt országok tartózkodni fognak olyan intézkedések meghozatalától, amellyel kiaknáznák az EU-val szemben bevezetett gazdasági embargóban rejlő lehetőségeket.

Az orosz ellenszankciók részletes jogi minősítése nélkül annyi mindenképpen megállapítható, hogy a WTO joga alapján az orosz intézkedések kimentése ugyan-

⁴⁷ Lásd: Government meeting – On measures to implement the Presidential Executive Order On Applying Certain Special Economic Measures to Ensure the Security of the Russian Federation. (7 August 2014). Letölthető: <http://government.ru/en/news/14199/>.

⁴⁸ Lásd: Russia hits West with food import ban in sanctions row. BBC News, (7 August 2014). Letölthető: <http://www.bbc.com/news/world-europe-28687172>.

⁴⁹ Lásd: Moscow retaliates with import ban on EU, US food. Euractiv, (7 August 2014). Letölthető: <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/moscow-retaliates-import-ban-eu-us-food-307770>.

⁵⁰ Lásd: Boost for promotion of EU agricultural products as medium-term response to Russian embargo (European Commission, Press release, 3 September 2014). Letölthető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-961_en.htm.

⁵¹ Lásd: Council conclusions on Ukraine (Council of the European Union, Press release, 15 August 2014.). Letölthető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144314.pdf.

azokat a kérdéseket veti fel, amelyeket az uniós szankciók kapcsán előzőekben mérlegeltünk. Nevezetesen az orosz intézkedések is alapvető GATT-alapelvekbe ütköznek, és ezen nem változtat az a tény sem, hogy Oroszország ezeket az intézkedéseket – mintegy megtorló eszközként – az uniós korlátozások hatására vezette be. Szintén nem befolyásolná érdemben a minősítést az, ha – gondolat kísérletként – feltételeznénk, hogy az uniós szankciók kimentése nem vezetne eredményre. Másképpen megfogalmazva, a hipotetikus jogszétsérségsértőnek tekintett uniós gazdasági szankciók sem biztosítanának jogszerű felhatalmazást Oroszországnak ahhoz, hogy automatikusan és azonnal ellenintézkedéseket vezessen be. Ilyen szankciók elrendelésére csak abban az esetben kerülhetne sor, ha a vitarendezési eljárásban az Európai Uniót elmarasztalnák, ezt követően az Unió nem tenne eleget a vitarendezési döntésnek, majd végül az Oroszországi Föderáció kifejezett felhatalmazást kapna a Vitarendezési Testülettől az ellenszankciók bevezetésére. Mivel ezek a feltételek nem állnak fenn, így az Oroszország által alkalmazott intézkedések kimentése is csak az előbbiekben említett mentesítési lehetőségek keretein belül, mindenekelőtt a nemzetbiztonsági kivétel alapján történhetne meg.

4. Következtetések

Az unió által alkalmazott szankciók igazolására tehát a nemzetbiztonsági érdekre történő hivatkozás lehet alkalmas. A nemzetbiztonsági érdek fennállásának és a speciális körülményeknek az alátámasztására a GATT XXI. cikke széles mérlegelési lehetőséget ad, de alapvetően a vonatkozó gyakorlat csekély jelentősége miatt nem minden tekintetben egyértelmű, hogy a kivételi szabályok adott rendelkezéseit milyen módon lehet értelmezni. Emellett a fent ismertetett korábbi gyakorlat és a jelen eset is jól mutatja, hogy a gazdasági szankciók alapvetően olyan eszköznek tekinthetők, melyek értelmezhetők ugyan kereskedelempolitikai megfontolások mentén, azonban a gyakorlatban nem lehet attól elvonatkoztatni, hogy alapvető célkitűzéseik lényegesen túllépnek a kereskedelempolitikán, onnan nézve már pusztán csak a külpolitika szolgáltatójának tűnhetnek. Mindez azért fontos, mert a gazdasági szankciók efféle természete eleve nehezíti a jogi értékelés lehetőségeit és azt, hogy ezeket az eszközöket a WTO eljárásaiban jogilag „transzformáljuk”, tehát alkalmassá tegyük arra, hogy jogi fogalmakkal leírhatóvá váljanak és becsatornázhatóak legyenek pl. a vitarendezési eljárásba. Ennek pedig egyenes következménye, hogy a tagállamok inkább a WTO-n kívül tartják a gazdasági szankciókkal kapcsolatos vitáikat.

Mindemellett az is kétséges, hogy a vitarendezés mechanizmusa alkalmas-e egyáltalán arra, hogy az érintett államok vitáit a szankciókkal összefüggésben érdemben eldöntse, hiszen annak hátterében mindig politikai-külpolitikai természetű nézeteltérés áll. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy az Oroszországi Föderációval szemben bevezetett uniós gazdasági szankciókkal összefüggő kérdésekre sem vitarendezési eljárásban, hanem nemzetközi tárgyalóasztalnál fogják megadni a felek a szükséges válaszokat.

Felhasznált irodalom

- Alexander, Kern [2009]: *Economic Sanctions. Law and Public Policy*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Alford, Roger P. [2011]: The Self-Judging WTO Security Exception. *Utah Law Review*, Vol. 2011., Issue 3., 697–759. o.
- Bossche, Peter Van den – Zdouc, Werner [2013]: *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. 3. kiadás, Cambridge University Press, Cambridge.
- Horváthy Balázs – Nyircsák Adrienn [2014]: EU-Russia Sanctions War. Part I: The legal framework. HAS CSS Lendület–HPOPs Research Group. (2014.10.06.) Letölthető: <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/10/eu-russia-sanctions-war-part-i-the-legal-framework>.
- Karácsonyi Dávid – Kocsis Károly – Kovály Katalin – Molnár József – Póti László [2014]: East–West dichotomy and political conflict in Ukraine – Was Huntington right? *Hungarian geographical bulletin*, 63. évf., 2. sz., 99–134. o.
- Lekhadia, Rishika [2015]: Can the West Justify its Sanctions against Russia under the World Trade Law? *The Indian Journal of International Economic Law*, Vol. VII., 151–176. o.
- Lester, Maya [2015]: Western leaders agree 6-month extension of Russia sanctions. *European Sanctions – Law and Policy Blog* (23 November 2015). Letölthető: <http://europeansanctions.com/2015/11/23/western-leaders-reportedly-agree-6-month-extension-of-russia-sanctions/>.
- Mátyás Imre [2015a]: Gazdasági szankciók, mint a politikai viták megoldásának módszere – az ukrán válság. In: Szabó Sarolta (szerk.): *Bonas iuris margaritas quaerens. Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére*. Budapest, Pázmány Press. 189–204. o.
- Mátyás Imre [2015b]: Az ukrán válság jogi nézőpontból – A gazdasági szankciók. *Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII., 157–174. o.
- Palásti Gábor [2005]: A gazdasági embargó nemzetközi büntetőjogi relevanciája. *Debreceni Jogi Műhely*, II. évf., 2. sz.
- Singh, Shailja [2012]: WTO Compatibility of United States’ Secondary Sanctions Relating to Petroleum Transactions with Iran. *Working Paper CWS/WP/200/1*. Centre for WTO Studies – Indian Institute for Foreign Trade. Letölthető: <http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Iran%20Sanctions.pdf>.
- WTO [2012]: *GATT Analytical Index – Guide to GATT Law and Practice. Article XXI*. World Trade Organization, Geneva. Letölthető: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/gatt_ai_e.htm.

Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága

SZÉP VIKTOR

*Az Európai Unió (EU) által kivetett gazdasági szankciók hatékonyságát számos politikus és szakértő megkérdőjelezte a jelenlegi ukrajnai válság kapcsán. Ezt a peszsimizmust részben az a tény magyarázhatja, hogy a témában megjelent legtöbb elemzés túlhangsúlyozza a korlátozó intézkedések gazdasági hatásait Európára nézve. Valóban megdöbbentő lehet az Oroszországra kivetett gazdasági szankció árát látni. Ugyanakkor ez a tanulmány amellet érvel, hogy a szankciók politikai hatékonyságát nem lehet (kizárólag) eme intézkedések gazdasági hatásaira korlátozni. A tanulmány azt állítja, hogy ha egy politikai aktor (ez esetben az EU) eléri a szakirodalomban előre lefektetett külpolitikai célok egyikét, akkor az adott eset hatékonynak tekinthető. Következésképp igaz, hogy a szankciók segítségével nem sikerült Oroszország magatartását döntően befolyásolni, mint ahogy arra sokan számítottak volna. Ugyanakkor a szankciók segítségével az EU elrettentette Oroszországot további „rossz viselkedéstől” Ukrajnában, valamint elismertette magát nemzetközileg is, hiszen képes volt megmutatni, hogy a tagállamok egységesen kiállnak alapvető értékeik mellett.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F510 – International Conflicts; Negotiations; Sanctions; N4 – Government, War, Law, International Relations, and Regulation.

* A tanulmány az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport Magyarország közpolitikai lehetőségei az Európai Unióban – A jogi keretek elemzése c. kutatása keretében készült.

Szép Viktor, kutatási asszisztens (MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport).
E-mail cím: Szep.Viktor@tk.mta.hu

1. Bevezetés

Kelet-Európa politikai stabilitása ismét az Európai Unió (EU) figyelmének középpontjába került. Bár Ukrajna jövőjét az EU és Oroszország is különféle módszerekkel próbálták befolyásolni a hosszú évek során, utóbbi beavatkozása sokkolta az európai politikai elitet és közvéleményt, amely már rég elszokott a „*hard power*” alkalmazásától az európai kontinensen. A Krím-félsziget bekebelezése, valamint Kelet-Ukrajna destabilizálása miatt az EU válaszlépésként úgy határozott: a közösség rendelkezésére álló legkeményebb „*soft power*” eszközét alkalmazza Oroszország ellen, nevezetesen diplomáciai és gazdasági szankciókat vet ki a világ egyik meghatározó hatalmával szemben.

A kelet-ukrajnai válság kapcsán fellángolt a vita a szankciók hatékonyságáról. Mind a tudományos, mind a közéleti diskurzust alapvetően a gazdasági jellegű megfontolások dominálják. Másképp szólva, túlnyomórészt olyan elemzésekkel és véleményekkel lehet találkozni, amelyek a szankciók gazdasági hatásait tárják fel Európára és Oroszországra nézve. Mindazonáltal ez az elemzés abból indul ki, hogy a gazdasági szankcióknak külpolitikai céljaik vannak. Azért alkalmazzák ezt a típusú külpolitikai eszközt más államokkal szemben, hogy elérjenek bizonyos célokat. Ebben az értelemben ez a tanulmány definíciószerűen elfogadja, hogy a szankcióknak – akárcsak bármilyen más külpolitikai eszköznek – ára van.

Ezért ez a tanulmány nem azt vizsgálja, hogy a szankcióknak milyen gazdasági hatásai vannak Oroszországra (vagy Európára) nézve, hanem arra keresi a választ, hogy eléri-e politikai céljaikat. Ez a két szempont egymással összefügghet, azonban ezt a jelenlegi dolgozat nem tárja fel. Ezekből kifolyólag a jelenlegi tanulmánynak az a fő célja, hogy a szakirodalomban kidolgozott hatékonysági szempontokat bemutassa (*eléri-e a szankció az adott politikai célt vagy sem*), és ennek alapján következtetéseket vonjon le a jelenlegi esetre nézve. Az elemzés amellet érvel, hogy az Oroszországra kivetett szankciók két szempontból is – részben vagy egészben – hatékonynak tekinthetők, hiszen rendelkeznek valamennyi elrettentő erővel, valamint az EU képes volt nemzetközileg is felmutatni, hogy kiáll alapvető értékeinek védelme érdekében.

2. A gazdasági szankciók politikai hatékonyságáról szóló elméletek

A szankciók hatékonyságáról szóló szakirodalmat túlnyomórészt a „célorientált gondolkodás” határozta meg. Ez azt jelenti, hogy a szerzők többsége szerint a szankciók egy vagy több külpolitikai céllal rendelkeznek. Úgy érvelnek, hogy ha egy adott szankció eléri bármelyik előre meghatározott, szakirodalomban lefektetett külpolitikai célt, akkor a szankciót hatékonnak lehet tekinteni. A legújabb tanulmányokban inkább hangsúlyeltolódás, semmint forradalmi változás történt. Utóbbiak nem feltétlen vetik el a lehetséges külpolitikai célok meglétét, de a tágabb politikai, gazdasági és társadalmi kontextust is bevonják a szankciók értékelésének folyamatába. Ez a tanulmány – ahogy az a bevezetésben is említésre került – kizárólag a célok teljesülését veszi alapul a szankciók hatékonyságának megállapításában. Ennek ellenére a szakirodalmat, amennyire a tanulmány terjedelmi korlátai megengedik, teljes spektrumában bemutatom a legfőbb csomóponthoz vezető viták mentén.

A gazdasági szankciók politikai hatékonyságának irodalmát a 20. század második feléhez köthetjük. Bár a szankciók általános természetéről már korábban is írtak tanulmányokat, 1967-ben *Johan Galtung* volt az első, aki a szankciók politikai hatékonyságát tanulmányozta.¹ *Peter Wallensteen*² és *Margaret Doxey*³ tanulmányai szintén a legkorábbi kutatásokhoz sorolhatók. Mind a három szerző egyetért abban, hogy a szankcióknak kizárólag egy céljuk van, nevezetesen megváltoztatni a célország „rossz” magatartását. Ráadásul mindhárom szerző egyetért abban, hogy a szankciók elenyésző politikai hatékonysággal rendelkeznek. Bár eltérő nagyságú mintán tesztelik a szankciók hatékonyságát, pesszimista végkövetkeztetésük abból ered, hogy megfigyeléseik alapján a szankciók képtelenek a célország politikáit megváltoztatni.

A fenti elképzeléseket *James Barber* és *James Lindsay* egészítette ki. Mindketten amellet érvelnek, hogy a szankcióknak nemcsak egy, hanem több céljuk is lehetséges. *Barber* három célt határoz meg: (1) a célország politikáinak megváltoztatása, (2) a szankciót kivető ország népszerűségének növelése, illetve (3) bizonyos viselkedési minták fenntartása a nemzetközi rendszerben.⁴ *Lindsay* egyetért *Barberrel*, miszerint a szankciókat több céllal vetik ki, azonban szerinte öt ilyen lehet meghatározni: (1) a célország politikáinak megváltoztatása, (2) a célország kormánytagjainak eltá-

¹ Lásd: *Galtung* [1967].

² Lásd: *Wallensteen* [1968].

³ Lásd: *Doxey* [1972].

⁴ Lásd: *Barber* [1979].

volítása, (3) elrettentés, (4) nemzetközi szimbolizmus, és (5) hazai szimbolizmus.⁵ A két szerző „felpuhította” a szankciók irodalmát azzal, hogy hatékonynak tekintenek olyan eseteket is, amelyek nem változtatják meg a célország politikáit. Mindazonáltal elméletükkel jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy árnyaltabb értékelések jelenjenek meg a szankciók hatékonyságáról.

Hufbauer, Schott, Elliott és Oegg [2007] kutatása az egyetlen nagy mintára épülő kvantitatív vizsgálat. Eredményeik szembemennek az alapvető pesszimizmussal, és kijelentik: az általuk vizsgált 174 eset közül egyharmad hatékonynak tekinthető. *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyve is hasonló célokban gondolkodik,⁶ mint a korábbi kutatások, azonban ők két index összeszorzásával⁷ állapítják meg a hatékonyságot.⁸ *David Pape* szerint azonban koránt sincs ok olyan optimizmusra, mint amelyet *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyve bemutat. A nagy mintás kutatás alapján *Robert Pape* két problémára hívja fel a figyelmet. Egyfelől rosszul határozzák meg a gazdasági szankció fogalmát, így olyan esetek is bekerültek *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* kutatásába, amelyek valójában nem is tekinthetők annak. Másfelől szerinte kétséges azokat az eseteket sikeresnek tekinteni, ahol valójában a katonai beavatkozás hozott döntő változást. Újrafordulva *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* kutatásának eredményesnek vélt 40 esetét, *Pape* arra jut, hogy valójában abból legfeljebb nyolc tekinthető hatékonynak.⁹

Az első nagy mintás kutatást további viták követték. *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyvének egyik szerzője, *Elliott* szerint *Pape* olyan szűken határozza meg a gazdasági szankció hatékonyságának fogalmát, hogy ez alapján nagyon kevés esetet lehetne hatékonynak tekinteni. A fő különbség azonban abban mutatkozik meg a két kutató között, hogy előbbi szerint a szankciók hatékonyságának értékelésekor nem lehet a kiegészítő külpolitikai eszközöktől eltekinteni (pl. katonai beavatkozás).¹⁰ *Pape* szerint azonban *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyvének eredeti kutatási kérdése valójában arra vonatkozik – amelyre egyébként ő maga is keresi a választ

⁵ Lásd: *Lindsay* [1986].

⁶ (1) a célország politikáinak módosítása, (2) a célország kormányának leváltása, (3) katonai beavatkozások mérséklése, (4) katonai képességek meggyengítése, és (5) a célország politikáinak teljes megváltoztatása.

⁷ Mindkét index 1-től 4-ig terjedő értéket vehet fel. Ha a két index összeszorzásával legalább 9-es értéket kapnak, akkor az érintett szankciók hatékonynak tekintik. Az első index a szakpolitikai eredményt mutatja, amely lehet kudarc (1), de akár teljes siker is (4). A másik index a szankció sikerhez mért hozzájárulását értékeli, amely lehet negatív (1), de akár alapvető fontosságú is (4).

⁸ Lásd: *Hufbauer et al.* [2007].

⁹ Lásd: *Pape* [1997].

¹⁰ Lásd: *Elliott* [1998].

–, hogy vajon önálló külpolitikai eszközként sikeres lehet-e a gazdasági szankció kivetése. Ráadásul *Pape* szerint nem lehet olyan eszközöket bevonni a kutatásba, amelyeknek alapvetően gazdasági, és nem politikai céljaik vannak. A fentiekre való tekintettel ismét arra a következtetésre jut, hogy valójában a szankciók egymagukban aligha érnek el külpolitikai célokat.¹¹

Más nézetek szerint nemcsak a célokat kell figyelembe venni a szankciók értékelésekor, hanem a tágabb politikai, gazdasági és társadalmi kontextust is. *David Baldwin* alapvető hivatkozási ponttá vált *Economic Statecraft* című könyvével, amelyben kijelenti: ezt a típusú külpolitikai eszközt éppúgy kell értékelni, ahogy az összes többi diplomáciai és gazdasági eszközt. Másképp szólva a hatékonyság értékelésekor számításba kell venni az alternatív lehetőségek költségeit, kockázatait és következményeit is.¹² Másik tanulmányában is hasonlóan amellet érvel, hogy a hatékonyság (*sikerült-e elérni egy adott külpolitikai célt*) csak egy tényező a sok közül. Így azt is figyelembe kell venni az értékeléskor, hogy milyen költségekkel jár a szankció kivetése, valamint mekkora kockázattal jár a gazdasági szankció kivetése.¹³

Daniel Drezner három kritikát meg fogalmaz meg a korábbi kutatásokkal szemben: (1) leegyszerűsítő, csak igennel vagy nemmel megválaszolható kutatási kérdést el kell vetni, (2) nincs elég empirikus bizonyíték a hatékonyságot tekintve, valamint (3) a módszertani szempontok nem adnak kellő teret a megfelelő értékeléshez. *Drezner* saját elmélete szerint mind a szankciót kivető állam, mind pedig a célország kiszámolják a költségeket és figyelembe veszik az egymással kialakuló lehetséges konfliktusokat. A szerző szerint az a paradox a szankciók használatában, hogy erre a típusú gazdasági nyomásgyakorlásra sokkal jobban reagálnak a szövetségesek, mint az ellenségek. Másképp szólva arra az ellentmondásra jut, hogy bár ellenséges államokkal szemben sokkal gyakoribb a szankciók kivetése, valójában szövetségeseinkkel szemben hatékonyabbak működnek.¹⁴

David Cortright és *George Lopez* kutatásában 12 állam elleni ENSZ-szankció áll a középpontban. Szerintük is az a legnagyobb probléma, hogy a hatékonyság értékelésekor nem lehet kizárólag a deklarált politikai célokat figyelembe venni. Nézetük szerint a gazdasági, társadalmi, politikai és humanitárius következményeket is figyelembe kell venni. A két szerző szerint nem az a fontos, hogy a célország minden tekintetben megfeleljen a követeléseknek, hanem hogy legalább valamennyit telje-

¹¹ Lásd: *Pape* [1998].

¹² Lásd: *Baldwin* [1985].

¹³ Lásd: *Baldwin* [1999].

¹⁴ Lásd: *Drezner* [1999].

sítsen azok közül. Ez alapján kijelentik: tizenkettő esetből négy eset hatékonynak tekinthető.¹⁵ Egy másik kutatásukban – ahol kifejezetten az ENSZ „célzott szankcióit” vizsgálják – is hasonló eredményre jutnak: a 14 vizsgált eset közül öt epizódot tekintenek hatékonynak.¹⁶

3. Az EU által kivetett szankciók értékelése Oroszország ellen

3.1. Oroszország magatartásának és politikáinak megváltoztatása

Nyilvánvaló, hogy a Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása kapcsán érdemi változásról aligha beszélhetünk. Moszkva politikáit nem sikerült megváltoztatni az EU-szankciók segítségével, így ebben az értelemben az elemzés véget is érhetne: a szankciók sikertelenek voltak a keleti óriás külpolitikájának megváltoztatásában. Azonban érdemes néhány olyan szempontot megvilágítani, amely világosabbá teszi Oroszország megváltoztathatatlan külpolitikájának mögöttes indítékait.

Az EU bővítéspolitikájával és az Európai Szomszédosságpolitikával (ESzP) folyamatosan terjeszkedik Közép- és Kelet-Európa felé. Bár utóbbi deklaráltan nem kínál fel csatlakozási perspektívát az érintett partnerországok részére, abban mindketten megegyeznek, hogy fő céljuk a szomszédos államok európaizációja. Ennek részleteit ez a tanulmány nem tárgyalja, csupán jelzi: az EU-hoz való közeledés számos reformmal jár megannyi területen, így a jogi harmonizációtól kezdve a gazdaság számos szektorát érintik a változások. A Szovjetunió felbomlása után Közép- és Kelet-Európa nagy része, valamint Ciprus és Málta a nyugati integrációs utat választotta, azonban Ukrajnában más a helyzet. *Drezner* szerint bármely nemzetközi kapcsolatok szakos hallgató, aki elkezd geopolitikát is tanulni, az egyik legfontosabb alapelv, amire hamar rájön: Oroszország Ukrajna nélkül egy ország; azonban Oroszország Ukrajnával egy birodalom.¹⁷

Habár az ESzP kezdeti éveiben Moszkva nem tulajdonított nagy jelentőséget az EU új „bővítési kísérleteinek” – amellyel végtére is saját sztenderdjeit, normáit és értékeit exportálja Ukrajnába –, az utóbbi években látványosabban ellenkezik

¹⁵ Lásd: *Cortright–Lopez* [2000].

¹⁶ Lásd: *Cortright–Lopez* [2002].

¹⁷ Lásd: *Drezner* [2013].

Oroszország.¹⁸ Az ESzP egy nyíltan oroszellenes kezdeményezéssé vált a keleti óriás szemében. *Dmitrij Medvegyev* kijelentette, hogy országának kiváltságos érdekei vannak a kelet-európai térségben. *Vlagyimir Putyin* szerint az EU új külpolitikai programja a NATO keleti bővítésének alternatívája. *Szergej Lavrov* szerint is kárt okoz az EU újabb terjeszkedése a posztszovjet térségben. Bár a kelet-közép-európai térség túlnyomó része tagja az EU-nak és a NATO-nak is, Oroszország nem kívánja ugyanezt a folyamatot végignézni Ukrajnában is.¹⁹ Moszkva abban az illúzióban élt sokáig, hogy Fehéroroszország és Ukrajna mind gazdaságilag, mind kulturálisan tőle függ, azonban az elmúlt évek eseményei, kiváltképp pedig a Társulási Megállapodás aláírásának kilátásba helyezése alapvetően új helyzetet teremtett Ukrajnában.²⁰

Másképp megközelítve: az Ukrajnában való befolyás egy nagyhatalmi kötélhúzás része. A Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása egy legyengült ukrajnai központi hatalmat eredményez. Ennek közvetlen következménye könnyen belátható: Ukrajna sokkal lassabban képes az EU által megkívánt reformokat végrehajtani. Bár az ESzP deklarálta nem kínál csatlakozási perspektívát a részt vevő partnerországok részére, azonban a jelenlegi válság lelassítja az európai normák és értékek átvételét, így pedig az EU-hoz való közeledés sebességét. Mint-hogy Oroszország számára kiemelten fontos Ukrajna geopolitikai pozíciója, ezért befolyását a hatalom számos formájával, így a „*hard power*” eszközeivel is érezteti a kelet-európai térségben. A nyugati vezetők többször deklarálták, hogy a jelenlegi válság kezelésében kizárólag diplomáciai megoldást, valamint a szankciók kivetését tartják elképzelhető útnak Oroszország megbüntetésében, azonban ez nyilvánvalóan nem vezet utóbbi magatartásának érdemi megváltoztatásához.

¹⁸ Lásd: *Zagorski* [2009].

¹⁹ Lásd: *Wiśniewski* [2013].

²⁰ Az Társulási Megállapodás aláírásával egy ország mind politikailag, mind gazdaságilag közelebb kerül az EU értékeihez és normáihoz. Ennek eredményeképp Ukrajna egyre inkább egy zéróösszegű játszmahoz kezdett hasonlítani, ahol vagy az egyik, vagy a másik fél képes befolyását kiterjeszteni. Ha Ukrajna szabadkereskedelmi megállapodást ír alá az EU-val, akkor ugyan köthet szabadkereskedelmi megállapodást más államokkal is, így például Oroszországgal, azonban lehetetlenné teszi, hogy vámunióba lépjen utóbbival. Az orosz vámunióba való belépés azt jelentené, hogy be kell vezetni másokkal szemben kereskedelmi korlátokat, így esetünkben az EU-val szemben.

3.2 Oroszország elrettentése további „rossz viselkedéstől”

Az elrettentés talán az egyik legnehezebb mérhető és megítélhető szempont az összes közül. *Popescu* amellett érvel tanulmányában, hogy azért nehéz tesztelni az elrettentést, mivel az a jövőre vonatkozik. Szerinte – ahogy egyébként az a szakirodalomban is megjelent – a szankciókat sosem önmagukban vetik ki, hanem más eszközökkel együtt, és ezért így kell azokat értékelni is.²¹ Ebből két dolog következik. Egyfelől a Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása már megtörtént, azonban a szankciók hatására Moszkvát sikerült ezen a ponton megállítani. Másképp mondva, a szankciók elősegítették azt, hogy a válság ne mélyüljön még tovább.

Ha *Popescunak* igaza van, akkor a Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Erő (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) létrehozása hozzájárul a szankciók elrettentő erejéhez, hiszen azok kivetését kombinálják katonai erőkkel is. A NATO a walesi csúcson 2014-ben hozta létre ezt az egységet azzal a céllal, hogy a szervezet képes legyen a jelenlegi válságban gyors katonai válaszokra akár kollektív védelmi, akár válságkezelési célok érdekében cselekedni. A NATO a válság megjelenése óta egyébként folyamatosan megerősíti katonai kapacitását a kelet-európai térségben. Például 2015 februárjában azért találkoztak a NATO vezetői, hogy megduplázzák a gyorsreagálású erők számait megakadályozva ezzel a további orosz agressziót a térségben.²²

A fentiek tehát visszavezetnek a szakirodalomban is felvetett kérdésekhez. Ha elfogadjuk, hogy a szankciókat nem önmagukban, hanem egyéb külpolitikai eszközökkel együtt kell értékelni, és összehatásukat figyelembe venni, akkor kijelenthetjük: a szankciók kivetése hozzájárulhatott ahhoz, hogy a jelenlegi válság ne eszkalálódjon még tovább. Ha viszont szűken értelmezzük a hatékonyságot, akkor a szankciónak önmagukban nehezebb elrettentő erőt tulajdonítani. Utóbbit egyébként módszertanilag is nehezebb mérni, hiszen feltehetően kontrollváltozókat is be kéne vonni egy kutatásba, hogy valóban megtudjuk a szankciók önálló elrettentő erejét. Azaz a jelenlegi helyzetet figyelembe véve arra keresnénk a választ, hogy mi történt volna, ha az EU nem vet ki szankciókat (vagy esetleg nem csinál semmit). Ebben az esetben kizárólag a kelet-európai katonai jelenlét megerősítésének elrettentő erejét kéne lemérni.

²¹ Lásd: *Popescu* [2015].

²² Lásd: NATO ResponseForce.

3.3 Népszerűség növelése

Az EU-s szankciók kapcsán a népszerűség növelésének szándékáról több okból sem lehet beszélni. Egyfelől a szakirodalomban bemutatott szempont alapvetően egy állam által kivetett szankció és az ahhoz kötődő közvélemény alakulásáról beszél. Azt feltételezi néhány szerző, hogy bizonyos esetben azért vetnek ki szankciókat, mert a közvélemény pozitívan fogadná azokat. Azonban az EU nem kezelhető egy államként, így ez aligha értelmezhető ebből a szempontból. Másfelől – ez előbbivel szorosan összefüggő tényező, hogy – az EU egy 28 tagállamból álló nemzetközi szervezet. Még ha létezne is egy átfogó, mind a 28 tagállamra kiterjedő közvélemény-kutatás, akkor is nehéz elképzelni, hogy ezeket figyelembe véve alkalmaznak szankciókat vagy vetik el elképzeléseiket.

Mindazonáltal ha megnézzük a témával összefüggő közvélemény-kutatásokat, akkor részleges támogatást tapasztalhatunk a szankciók kapcsán. A *YouGov* felmérést készített az EU-s szankciók támogatottságáról, azonban ezzel több probléma van. Egyfelől míg az EU-ban 28 tagállam van jelenleg, addig ők csak hat tagállamból rendelkeznek adatokkal. Másodsor csak a „rég” tagországokból vannak adatok (Dánia, Svédország, Nagy-Britannia, Finnország, Franciaország és Németország), míg az „újjonnan” csatlakozott államokból semmilyen adat nem áll rendelkezésre. Harmadsor ezen országok között is eltérő mértékű támogatottságot mértek. Míg Dániában kétharmad támogatja a szankciók alkalmazását, addig Németországban a válaszadók 43 százaléka válaszolt ugyanígy. Ráadásul utóbbi felmérésben az is látható, hogy a németek harmada kifejezetten ellenzi az Oroszország ellen kivetett szankciókat. Nagyjából ugyanezek az arányok (43–31) láthatók Franciaországban is. Az északi országokban inkább a szankciók mellett foglalnak állást. Bár a hat országból érkező adat összességében inkább támogató attitűdöt mutat, ezek az információk aligha mondanak valamit az európai közvéleményről általában.²³

Inkább azt a kérdést érdemes feltenni az EU-szankciók megítélésének kapcsán, hogy mi történt volna, ha az EU nem tesz semmit egy ilyen súlyú válság esetén. Vajon a közvélemény hogyan viszonyult volna ahhoz, hogy a közösség nem tesz semmit saját értékeinek és végül is saját érdekeinek, a kontinens stabilitásának megvédelme érdekében? A közvélemény szemében az EU cselekvő aktorként jelenhet meg, hiszen saját eszközeinek segítségével képes reagálni a körülötte kialakuló válságra.

²³ Lásd: *YouGov* [2014].

Mindazonáltal a tanulmány szerzője amellel érvel, hogy az EU-s szankciók sikerességét vagy bukását nem lehet magyarázni a közvélemény alakulásával.

3.4 Putyin eltávolítása a hatalomból

Bár sokan szeretnének más vezetőt látni Oroszország élén, a jelenlegi szankciók célja alig lehet *Putyin* eltávolítása. Ebben az értelemben ez a szempont hasonlít Oroszország megváltoztathatatlan külpolitikai magatartásához: a szankciónak nem sikerült eltávolítani *Putyint* a hatalomból. Ebből adódóan ennek is inkább csak a háttérét mutatja meg eme tanulmány. A jelenlegi elnök 1999 decembere óta – elnöként vagy miniszterelnökként – van hatalomban Oroszország élén. A *Time Magazine* 2007-ben az év emberének választotta *Putyint*, akinek sikerült visszazereznie országának nagyhatalmi státuszát. A 2000-es évek elején 6-7 százalékos GDP-növekedést sikerült elérnie, és bár ma inkább a gazdasági visszaesésekről érkezik hír Oroszországból, a társadalom 85 százaléka támogatja *Putyin* politikáit.²⁴

Támogatottsága természetesen összefügg a jelenlegi válsággal: az oroszok többsége támogatta a Krím-félsziget elcsatolását. Ez természetesen részint magyarázható az azzal a ténnyel, hogy a társadalom túlnyomó többsége az orosz állam által birtokolt média híradásait nézve jut információkhoz. A „megfelelő” közvélemény kialakításában kitüntetett szerephez jut az állam által kívánt politikák „megfelelő” értelmezése.²⁵ A széles körű támogatottság mellett nyilvánvaló, hogy *Putyin* Oroszország legerősebb vezetője: *Medvegyev* elnöki ciklusát sokan csak *Putyin* saját hatalomtechnikai megoldásának tekintik. Ezen kívül a jelenlegi elnököt körülveszik a szilovikok, akik befolyásos intézmények élén állnak. Ilyen például a Roszneft orosz állami olajcég elnöke, *Igor Secsin*.

A hatalom koncentrációja ellenére léteznek olyan vélemények, amelyek szerint *Putyin* hamarosan meg fog bukni. A *Foreign Affairs* hasábjain *Alexander Motyl* amellel érvel, hogy a Krím-félsziget bekebelezése csupán a gazdasági hanyatlásról való figyelemelterelés egyik módszere. Ráadásul a szerző szerint *Putyin*nak se stratégiája, se eszközei nincsenek ahhoz, hogy Ukrajnát tönkretégye saját országa veszélyeztetése nélkül. *Motyl* szerint az ukrainai narancsos forradalom bármikor bekövetkezhet Moszkvában is.²⁶ Ez a tanulmány azonban amellel érvel, hogy nehéz elképzelni a *Motyl* által felfestett képet, valamint a narancsos forradalom „előképe” is valószínűtlen Oroszországban.

²⁴ Lásd: *Naím* [2015].

²⁵ Lásd: *Uo.*

²⁶ Lásd: *Motyl* [2015].

3.5 Nemzetközi szimbolizmus

A nemzetközi szimbolizmus azt jelenti, hogy egy aktor képes a nemzetközi közösség számára megmutatni, hogy cselekvőképes, képes kinyilvánítani véleményét bizonyos értékek védelme érdekében és elítél bizonyos lépéseket, és ezt a szankciók kivetésével képes elérni. Ebből a szempontból kétségtelenül sikeres volt az EU, hiszen az általa kibocsátott szankciók éles vitát generáltak politikai és szakértői szinten is, illetve a társadalom nagyobb részében is érzékelhető volt egyfajta diskurzus a szankciók hatékonyságáról. A nemzetközi szimbolizmussal ugyanakkor – hasonlóan a népszerűség növelésénél – az a probléma, hogy ebből a szempontból nézve az EU által kivetett szankciók mindig sikeressé válhatnak, hiszen egy globális válság alkalmával természetes, hogy az EU lépéseit a nemzetközi közösség figyelemmel kíséri.

Mindazonáltal ha elfogadjuk, hogy ez a sikeresség feltétele lehet, akkor kijelenthetjük: az EU sikeresen alkalmazta a szankciókat nemzetközi szimbolizmus szempontjából. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 21. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a nemzetközi szinten milyen értékek mellett kell kiállnia a közösségnek (pl. demokrácia, jogállamiság vagy az ENSZ Alapokmánya és a nemzetközi jog tisztelete), illetve ugyanezen cikk (2) bekezdése pedig deklarálja – többek között –, hogy az EU-nak meg kell őriznie a békét, meg kell előznie a konfliktusokat és meg kell erősítenie a nemzetközi biztonságot. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi válsággal az EU nemzetközileg követendő alapelvei és értékei sérültek. Ezeket az alapelveket és értékeket a szankciói segítségével a széles nemzetközi nyilvánosság előtt megvédi, tehát ebből a szempontból sikeresnek tekinthetők a szankciók.

4. Következtetések

A szakirodalomban megjelenő hatékonysági feltételek (*elért-e az EU bizonyos célokat a szankciók segítségével*) alapján megállapítható, hogy az EU-s szankciók egy szempont alapján részben, más szempont szerint teljes egészében hatékonyak és sikeresek voltak. Egyfelől részben tulajdoníthatunk elrettentő erőt a szankcióknak. Bár feltehetően a nyugati katonai erők kelet-európai jelenlétének megerősítése kombináltan segítette a szankciók sikerességét, de megállapíthatjuk: az ukrajnai válság eszkáladása megállt egy ponton, tehát a szankcióknak volt némi elrettentő erejük. Másfelől hatékonyak voltak nemzetközi szimbolizmus szempontjából, hiszen az EU-

nak sikerült a szankciók segítségével megmutatni a nemzetközi közösségnek, hogy képes fellépni alapelveinek és értékeinek megsértése esetén.

Ahogy a dolgozat elején érveltem: a szankciók hatásait (a gazdasági visszaesés bizonyos elemeit) el kell különíteni a szankciók sikerességétől. A hatások között szerepel például, hogy mind az USA, de még inkább az EU-28 korábbi kereskedelmi mérlege Oroszországgal csökken. Ez azt jelenti, hogy bizonyos ágazatok bőrukön érzik a szankciók hatását. Ez a szankció ára. A szankció kivetésének ára önmagában nem mond sokat a politikai hatékonyságról. A politikai hatékonyság szempontjából megállapítható, hogy a szakirodalom által felállított szempontokból legalább két aspektus alapján – részben vagy egészben – sikeresnek tekinthetők az EU által kivetett szankciók Oroszország ellen.

Irodalomjegyzék

- Baldwin, David A.* [1985]: *Economic Statecraft*. Princeton University Press, New Jersey.
- Barber, James* [1979]: Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs*, 55. évf., 3. sz., 367–384.
- Doxey, Margaret* [1972]: International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa. *International Organization*, 26. évf., 3. sz., 527–550.
- Drezner, Daniel W.* [1999]: The Sanctions Paradox. *Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Drezner, Daniel W.* [2013]: The Hard Limits of Economic Power. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2013/12/02/the-hard-limits-of-economic-power/>
- Elliott, Kimberly Ann* [1998]: The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty? *International Security*, 23. évf., 1. sz., 50–65. o.
- Galtung, Johan* [1967]: On the Effects of International Sanctions. *World Politics*, 19. évf., 3. sz., 378–416. o.
- Giumelli, Francesco* [2013]: *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*. Ashgate, Farnham.
- Hufbauer, Gary Clyde – Schott, Jeffrey J. – Elliott, Kimberly Ann – Oegg, B.* [2007]: *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics, Washington.
- Lindsay, James M.* [1979]: Trade Sanctions as Policy Instruments. *International Studies Quarterly*, 30. évf., 2. sz., 153–173. o.
- Motyl, Alexander J.* [2015]: Goodbye, Putin. Why the President's Days Are Numbered. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2015-02-05/goodbye-putin>
- NATO Response Force. <http://www.natolibguides.info/nrf>
- Naim, Moisés* [2015]: Vladimir Putin's Ebbing Power. *Carnegie Endowment*. <http://carnegieendowment.org/2015/03/26/vladimir-putin-s-ebbing-power>
- Pape, Robert A.* [1997]: Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22. évf., 2. sz., 90–136. o.
- Pape, Robert A.* [1998]: Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*, 23. évf., 1. sz., 66–77. o.
- Popescu, Nicu* [2015]: Sanctions and Russia. Lessons from the Cold War. *European Union Institute for Security Studies*. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_10_sanctions.pdf

Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók...

- Portela, Clara* [2010]: European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work? Routledge, London.
- Wallensteen, Peter* [1968]: Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, 5. évf., 3. sz., 248–267. o.
- Wiśniewski, Paweł Dariusz* [2013]: The Eastern Partnership – It is High Time to Start a Real “Partnership”. *Carnegie Moscow Center*. http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf
- YouGov* [2014]: Russia sanctions: public support weaker in France and Germany. <https://yougov.co.uk/news/2014/04/01/russia-sanctions-public-support-france-and-germany/>
- Zagorski, Andrei* [2009]: A Strategic Partnership Lacking a Strategic Vision. In: *Duleba, A.* (szerk): Searching for new momentum in EU-Russia relations. Devin Printing House, Bratislava.

Abstracts of the Articles

Sanctions against Russia and Hungary's particularist policy

VERONIKA CZINA

In the past years Hungary has conducted a particularist strategy in the European Union from several aspects, meaning that its main strategic priorities diverged from those of the European Union. This particularism manifested in the dynamics of the Hungarian-Russian relations, during which the two countries established a close relationship despite the fact that the EU imposed economic and political sanctions against its Eastern neighbor. This study examines Hungary's particularist policy focusing on its strategy towards Russia. The theoretical framework for the analysis is provided by the EU's constitutional principles, which expect a cooperative behaviour from the Member States with the purpose of attaining common EU goals. One of the main conclusions of the study is that the EU permits a certain divergence from its main policy lines, if the Member States have a good reason to do so. However, when common principles or goals are at stake, then the EU is ready to step up, or at least to investigate the case. Moreover, the article concludes that the examined constitutional principles expect a rule-abiding behaviour from the Member States, and it is the duty of EU law to enforce this behaviour, and also to provide the boundaries between legitimate and illegitimate Member State conduct.

The Economic Sanctions Imposed by the European Union on Russian Federation and the Law of the World Trade Organization

BALÁZS HORVÁTHY

The escalation of the crisis in Ukraine reached a tipping point, when the annexation of Crimea by the Russian Federation occurred, and as a result the European Union has shown a greater-than-ever capacity to carry a cohesive foreign policy and triggered a concerted response in the form of a series of restrictive measures labelled "economic sanctions". Beyond the restrictive economic and commercial measures against Russia and Crimea, these sanctions cover also specific measures

imposed on individuals, and punitive economic diplomacy as well. Since the EU, its Member States and also Russia are members of the World Trade Organization, the real question can be posed how these sanctions can be understood in the light of the WTO law. The present paper intends to analyse these questions, examines the general background of the sanctions, and tries to put it into the context of the WTO law, and it hypothetically considers, how these measures could be justified under the WTO obligations.

**The effectiveness of economic sanctions introduced by the European Union
against Russia**
VIKTOR SZÉP

The effectiveness of the economic sanctions imposed by the European Union (EU) has been a highly debated issue in the current Ukrainian crisis. This pessimism may be partly explained by the fact that the majority of the analyses tend to overemphasize the economic impacts of these restrictive measures on Europe. Indeed, it may be shocking to see the economic costs of the sanctions applied against Russia. However, this article argues that the political effectiveness of the sanctions cannot be measured by taking (only) the economic impacts of these restrictive measures into consideration. This article claims that once a predetermined foreign policy objective by the literature has been achieved by an actor (in this situation by the EU), any case can be considered effective. Consequently, it is true that the sanctions have not been able to alter Russia's behaviour, as one would have expected. Nevertheless, by applying sanctions, the EU achieved to deter Russia from "future wrong doing" in Ukraine and it is recognized internationally because it has showed that the Member States could all agree to stick to their core values.

A JOGI MELLÉKLET 2015. évi tartalomjegyzéke

	Folyóirat- szám	Oldalszám
Bajusz Anna: Az Európai Unió költségvetési rendszerének finanszírozási problémái	3–4	32
Bohádi Bianka Eszter: EU vs. WTO – Kibékíthetetlen ellentétek vagy a változás szelei?	1–2	19
Czékmány Olivér: A La Poste-ügy (2012). A széles körben értelmezett állami támogatás közelebbről	5–68	59
Czina Veronika: Az Oroszországgal szembeni szankciók és Magyarország különutas politikája	11–12	155
Horváthy Balázs: Az Európai Unió Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciói és a Kereskedelmi Világszervezet joga	11–12	172
Koós Gábor: Az Európai Unió Bírósága ítélete a C-463/13. sz. Stanley International Betting- és a Stanleybet Malta-ügyben	9–10	130
Martonyi János: Az egyenlő elbánás elvének elhalása a világgazdaságban	3–4	19
Mikola Orsolya: Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség fogalma és gazdasági relevanciája	1–2	1
Pardavi László: A nemzetközi vámjog intézményeinek jogharmonizációja	7–8	81
Raffai Katalin: Köz- és magánérdek védelme a Róma I. rendeletben – néhány észrevétel az imperatív szabályok értelmezéséről	9–10	111
Szép Viktor: Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága	11–12	191

Szerkesztői előszó – Fókuszban az Európai Unió Oroszországgal szemben alkalmazott gazdasági szankciói	11–12	153
--	-------	-----

ÚJ KÖNYVEK

	Folyóirat- szám	Oldalszám
A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös (Szerk.: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta) (László Knapp)	5–6	75

Megjelent a
Studies in International Economics
(2015, Vol. 1, No. 2),
a Külgazdaság szerkesztőségének angol nyelvű kiadványa

SEJLAAMAN – ANITA LOVAS:

Overcoming Asymmetric Information in Venture Capital Finance – Theoretical approach and evaluation of Hungarian findings

KATALIN NAGY – NÓRA SERFŐZŐ:

Differences of economic development and ways of cooperation in the Slovak-Hungarian cross border region

PÁL VALENTINY:

Anti-competitive practices, unlevel playing field after the full opening of the postal market

PÉTER VINCE:

Enforcement of competition in the energy sector of the European Union

LEGAL SUPPLEMENT

KATALIN RAFFAI:

Protection of Public and Private Interests in the Rome I Regulation – Observations on the Interpretation of Overriding Mandatory Provisions

BOOK REVIEWS

We ourselves are the world... Liber Amicorum Imre Vörös

(Eds.: Balázs Fekete – Balázs Horváthy – Brigitta Kreiszi) (**László Knapp**)