

Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW – LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

2015/4-6.

VOL. II. NO. 4-6.

Polgári Szemle
Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat

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

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

Főszerkesztő: dr. Lentner Csaba

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

Honlap: www.polgariszemle.hu
www.facebook.com/polgariszemle
Kéziratok szerkesztése, lektorálása lezárva: 2015. december 15.

Nyomdai előkészítés: Iconos Kft.
1138 Budapest, Úszódaru u. 12. VI. em. 62.

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

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

ISSN 1786-6553

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

TARTALOMJEGYZÉK

Erkölcsei irányítóul – Vendégszerkesztői beköszöntő prof. dr. Balla Péter rektor és dr. Böcskei Elvira egyetemi docens tollából	9
<i>A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos műhelyéből</i>	
Domokos László – Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve	13
Zsengellér József – A gazdaságetika keresztény (bibliai) alapjai	21
Miskolczi Bodnár Péter – Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata	27
Hegedős Soma – Igazságosság – kifizetődő? Az igazságosság érvényesíthetőségének nehézségei a versenyképesség világában	34
Birkás Antal – Luther és Kálvin politikai és gazdasági nézetei	41
Birher Nándor – Abonyi János – Normák, kapcsolatok, igazság	52
Szűcs Anita – Az igazságosság nemzetközi politikaelméleti fogalmának megjelenése az európai gazdasági kormányzásról szóló vitában	60
Tolnai Ágnes – A versenyképesség növelésének etikai korlátai	68
Bodzási Balázs – Etikus hitelezés – etikus jogi szabályozás	76
Homicskó Árpád Olivér – A munkaerőpiac szerepe a szociális gondoskodás nézőpontjából	83
Benedek Andrea – Egyéni értékek szerepe a CSR-központú vállalatirányításban	94
Tarnóczi Tibor – Fenyves Veronika – Bács Zoltán – Böcskei Elvira – Versenyképesség és gazdasági etika. Vállalati teljesítmény elemzése panel regresszióval	104
<i>Politikatudomány, Államtudomány</i>	
Arkadiusz Adamczyk – A mi hősünk, a ti ellenségetek – Orbán Viktor politikai arculata	114
Egedy Gergely – Brit bevándorlási politika: a Cameron-kormány (2010–2015)	128
Falus Orsolya – Király Lajos – Kobolka István – Sasvári Gábor – A Szigeti veszedelem mint titkosított szöveg-intermediáció. A „Zrínyi-kód”	142
Bódi Stefánia – Szuhai Ilona – Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete	154
Bukovics István Az államfogalom szerveződésfilozófiai megalapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára	174
Gellén Márton – A „jó állam” empirikus, kvalitatív vizsgálata: bizalom, együttműködés, szakmaiság és vezetés a központi közigazgatásban	208
Nyikos Györgyi – Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön?	227
Koi Gyula – A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945)	240

Szmodis Jenő – A politikumtól a szakma felé. Adalékok az alkotmánybíráskodás kérdéseihez	258
Deák Ferenc – A polgári jogi igények közérdekű érvényesítése. Úton a tisztességes pénzügyi intézményi működés felé	268
<i>Gazdaságpolitika, jegybankpolitika, állami ellenőrzés</i>	
Parragh Bianka – A fenntarthatóság feltételei és kockázatai	277
Kolozsi Pál Péter – Önfinszírozási program: jegybanki eszközökkel az ellenállóbb magyar gazdaságért	290
Gábor Ágnes – Bárczi Judit – A Magyar Nemzeti Bank felelősségvállalási és oktatási programja	306
Báger Gusztáv – A 2014. évi költségvetési folyamatok nemzetközi és hazai makrogazdasági környezete	317
Pulay Gyula – Bővülő államháztartás, csökkenő hiány. A 2014. évi költségvetési folyamatok főbb jellemzői	343
Dargay Eszter – Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban	361
Novoszáth Péter – „Nincs más út a társadalom számára, mint a korrektség és a törvénytisztelet”. A román korrupcióellenes ügynökség működésének értékelése	372
Zéman Zoltán – Lukács János – Túróczi Imre – A pénzmosás megjelenése a gazdaságban	388
Víg István – Autonóm gazdaság, nemzeti modell, magas ütemű és fenntartható gazdasági növekedés	401
Járosi Márton – A magyar energetika lehetőségei a 21. században	416
Szalai Piroska – Család és munka: a női foglalkoztatás összehasonlító elemzése	435
Korom Ágoston – Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgástér	445
Szabó Tamás – A modern nagyvárosi kormányzás jelene	455
Szigeti Cecília – Tóth Gergely – Csökkenthető-e a gazdasági növekedés környezeti ára?	472
Ilyés Ferenc – A gazdasági együttműködés feltételei a Székelyföldön	490
Borbély Tamás – Borbély Attila – Az EUfóriától az EUtanáziáig? Migránsok, emigránsok, menekültek	505
<i>Műhelytanulmányok, recenziók</i>	
Hamza Gábor – A Trianoni Békeszerződés és Lengyelország	525
Hamza Gábor – Száz évvel ezelőtt hunyt el Széll Kálmán, Magyarország miniszterelnöke	526
Hamza Gábor – Kapcsolatok Magyarország és Franciaország között a politikai gondolkodás és az alkotmányozás területén	533

Boda Boglárka – Az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi tevékenység változása az államszocialista korszakban	539
Oksana Tokarenko – Development of Polish HEI Personnel Potential	549
Diana Kucherenko – Sergii Zakharin – Financing Development in Higher Educationin The Ukraine	560
Fási Csaba – Az állami vagyon dinamikája. Kormányzati és jegybanki közvagyonnövelés	567
Tóthné Kardos Krisztina – Győr ma már nem „csupán” iparváros	582
Sebestény Sándor – A Felvidék visszatérése 1938/39	593
Nagy András – Recenzió A pálos rend és az állambiztonság küzdelme című könyvről (Bertalan Péter könyvéről)	612
Siposné Kecskeméthy Klára – Recenzió A 21. század élettérháborúi című könyvről (Isaszegi János könyvéről)	615

TABLE OF CONTENTS

Moral Compass – Guest Editor’s Foreword by dr Péter Balla, Rector and dr Elvira Böcskei, Associate Professor	9
 <i>Papers of the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary</i>	
László Domokos – Transparency, Accountability and Integrity – The Three Principal of Ethical Public Financial Management	13
József Zsengellér – Christian (Biblical) Basis for Ethics in Economy	21
Péter Miskolczi Bodnár – Close Correlation Between Morals and Law	27
Soma Hegedős – Does Fairness Pay? Difficulties in Enforcing Fairness in the World of Competitiveness	34
Antal Birkás – Political and Economical Views of Luther and Calvin	41
Nándor Birher – János Abonyi – Norms, Networks and Veritas	52
Anita Szűcs – Global Justice and the Debate About the European Economic Governance	60
Ágnes Tolnai – Ethical Limits of Increasing Competitiveness	68
Balázs Bodzási – Ethical Lending and Ethical Legal Regulati	76
Árpád Olivér Homicskó – Role of the Labour Market in Terms of Social Care	83
Andrea Benedek – Role of Personal Values in CSR-oriented Corporate Governance	94
Tibor Tarnóczy – Veronika Fenyves – Zoltán Bács – Elvira Böcskei – Competitiveness and Economic Ethics. Corporate Performance Analysis with Panel Regression	104
 <i>Political Science, State and Local Government</i>	
Arkadiusz Adamczyk – Our Hero, Your Enemy. Viktor Orbán’s Political Image	114
Gergely Egedy – UK Immigration Policy: the Cameron Government	128
Orsolya Falus – Lajos Király– István Kobolka – Gábor Sasvári – The Siege of Sziget as a Cypher. Text-intermediationThe “Zrínyi-code”	142
Stefánia Bódi – Ilona Szuhai – Sovereignty and Migration – Legal Status of Various Migrant Groups	154
István Bukovics – The Philosophical Alignment of the Concept of the State According to the Special Consideration of the Problemacy of “Good Government” Controversy	174
Márton Gellén – Empirical and Qualitative Analysis of the “Good State”: Confidence, Co-operation, Professionalism and Governance in the Central Public Administration	208
Györgyi Nyikos – Pest County and Central Hungary – Jointly or Separately?	227
Gyula Koi – The Characteristics of French Science of Administrative Law (1705–1945)	240

Jenő Szmodis – From Politics Towards Profession. Contributions to Various Matters Related to Constitutional Court Activity	258
Ferenc Deák – Enforcement of Civil Claims in Accordance with Public Interest. Towards a Fair Operation of Financial Institutions	268
<i>Economic Policy, Central Bank Policy and Government Control</i>	
Bianka Parragh – Conditions and Risks of Sustainability	277
Pál Péter Kolozsi – Self-financing Programme: With Central Bank Instruments for a More Resistant Hungarian Economy	290
Ágnes Gábor – Bárczi Judit – Responsibility and Educational Programme of the National Bank of Hungary	306
Gusztáv Báger – International and Hungarian Macro-Economic Background to Budgetary Developments	317
Gyula Pulay – Improving Public Finances, Declining Deficit. Main Features of 2014 Fiscal Trends	343
Eszter Dargay – Integrity in Public Administration As a Means of Corruption Prevention	361
Péter Novoszáth – “There is No Other Way for Society than Fairness and Abiding by the Law” Assessment of the Operation of the Romanian National Anti-Corruption Directorate	372
Zoltán Zéman – János Lukács – Imre Túróczi – Appearance of Money Laundering in the Economy	388
István Víg – Autonom Economy, National Model, Fast and Sustainable Economic Growth	401
Márton Járosi – The Possibilities of Hungarian Energetics in the 21st Century	416
Piroska Szalai – Family and Work: Comparative Analysis of the Employment of Women	435
Ágoston Korom – Elbowroom for Member States in the Regulation of Ownership Title and Right to Use Agricultural Land in Light of the Law of the European Union	445
Tamás Szabó – City Governance Today	455
Cecília Szigeti – Tóth Gergely – Can the Ecological Price Paid for Economic Growth be Cut?	472
Ferenc Ilyés – The Conditions of the Economical Collaborations Among Community Members in Seklerland	490
Tamás Borbély – Attila Borbély – From EUphoria to EUthanasia? Migrants, Immigrants and Refugees	505
<i>Occasional Papers, Reviews</i>	
Gábor Hamza – Peace Treaty of Trianon and Poland	525
Gábor Hamza – Hundred Years Ago Passed Away Kálmán Széll, Prime Minister of Hungary	526

Gábor Hamza – Relations between Hungary and France in the Political Thinking and the Constitution Making	533
Boglárka Boda – Changes in HR Policy Related to the Managers of State-Owned Companies During the Socialist Era	539
Oksana Tokarenko – Development of Polish HEI Personnel Potential	549
Diana Kucherenko – Sergii Zakharin – Financing Development in Higher Education in The Ukraine	560
Csaba Fási – Growth Rate in State Holdings Increase in Public Property by the Government and the National Bank	567
Krisztina Tóthné Kardos – Győr Today is Not „Only” an Industrial City	582
Sándor Sebestény – Return of the Uplands, 1938–1939	593
András Nagy – Review About The Clash of the Pauline Order and the State Security (a book by Péter Bertalan)	612
Klára Siposné Kecskeméthy – Review of the Book Entitled 21 st -Century Wars for Living Space (a book by János Isaszegi)	615

Erkölcsei iránytűül

A Károli Gáspár Református Egyetem 2015 októberében megtartott konferencia-előadásából, a nagy múltú alma mater szellemi munkásainak gondolataiból szemezgetünk mostani lapszámunk összeállításakor. A konferencia erkölcsi iránytűjéül Matolcsy György jegybankelnök és Domokos László számvevőszéki elnök előadásai szolgáltak. Lásd vendégszerkesztőink gondolatsorát. Törekvésünk hagyományteremtő célzatú.

Majd, lapszámaink tematikáját követve, a beérkezett, lektorált írásokat három csoportba szedtük. Politikatudomány, államtudomány; Gazdaságpolitika, jegybankpolitika, állami ellenőrzés; illetve a Műhelytanulmányok rovatba. (A *főszerkesztő.*)

Vendégszerkesztői beköszöntő prof. dr. Balla Péter rektor és dr. Böcskei Elvira egyetemi docens tollából

A Károli Gáspár Református Egyetem 2015. október 15-én hazai és a nemzetközi tapasztalatokat is feltáró, nemzetközi konferenciasorozatot indított el. Az első konferencia az *Eti-kus közgazdasági gondolkodás és versenyképesség: Etika – Gazdaság – Jog* témakörét ölelte fel. A konferenciasorozat elindításával céljaink között szerepelt, hogy közös gondolkodásra invitáljuk a széles körű szakmai közvéleményt. A különböző tudományterületek tudósait, professzorait kívánjuk a jövőben is megszólítani, hogy fejtsek ki véleményüket, nézeteiket korunk gazdaságát meghatározó témákról, mint bizalom és versenyképesség, erkölcs és jog, tulajdonosi érdekek és etikai normák, keresztény etikai felfogás és gazdaság.

Ma még ugyan nyitott kérdés, hogy a gazdasági szemléletnek mely főbb irányokat kell(ene) követnie, azonban egységes az az álláspont, hogy egy hosszú távon is fenntartható versenyképes gazdaságpolitika kialakítása a cél. A fent megfogalmazott célok elérésében a mélyreható közgazdasági ismeretek mellett legalább olyan fontos szerepet kell hogy kapjon az etikus gondolkodás, amelyben a vallás mint hiteles értékhordozó jelenik meg. Hiszünk abban, hogy etikusság és hatékonyság, tisztesség és versenyképesség egymást erősítő fogalomvá válik a 21. század modern közgazdaságtani felfogásában is.

Visszatekintve a múltat, a közgazdaságtan két axiómája a mai napig arra a kérdésre keresi a választ, hogy a gazdasági élet szereplői hogyan tudnák a rendelkezésre álló szűkös erőforrásokat a lehető leghatékonyabban felhasználni. Adam Smith a *Nemzetek*

PROF. DR. BALLA PÉTER egyetemi tanár, rektor, DR. BÖCSKEI ELVIRA PhD,
egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem.

gazdagsága című könyvében rámutatott arra, hogy az egyének önérdékkövető tevékenysége határozza meg a piacok hatékonyságteremtő képességét, míg Keynes *A foglalkoztatás, a kamat, és a pénz általános elmélete* című művében a kormányzatok gazdaságpolitikájának szerepét hangsúlyozta. Az eltelt évtizedek során ezen elméletek tovább fejlődtek, azonban a közgazdászok egyetértettek abban, hogy az *emberi erőforrásoknak*, a *természeti erőforrásoknak*, a *tőkefelhalmozásnak* és a *technológiának* nélkülözhetetlen szerepe van a gazdasági növekedés megteremtésében.

Ma már a hétköznapi életünk részévé válnak olyan alapfogalmak, mint a GDP, a versenyképesség, a foglalkoztatottság és az infláció. Nem is oly régen az egész világ szembesült a pénzügyi válság kihívásaival, és szinte nincsen olyan család, amelyet ne érintett volna az árfolyamkockázatból adódó negatív hatás. A pénzügyi és gazdasági válság újabb alternatív közgazdasági irányzatok kibontakozásának adott teret. A „láthatatlan kéz” elmélete, amely szerint a piac önszabályozó, illúzióknak bizonyult (Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Könyvkiadó, Budapest, 2015.).

A közgazdaságtan ugyan nem nélkülözheti a matematikai modelleken alapuló számításokat, azonban nem hagyhatók figyelmen kívül a nem modellezhető faktorok, így az erkölcsi, etikai, szociológiai, filozófiai, pszichológiai szempontok sem (Tomás Sedláček: *A jó és a rossz közgazdaságtana*. HVG Kiadó, Budapest, 2012.). Gondoljunk csak arra, hogy a Kr. e. 600-ból származó pénzérme felhasználása a bizalom és a hit függvénye volt. Az adósság és a kamat kérdésében sokáig az a nézet uralkodott, amit a Szentírás is megfogalmaz: „Ha pénzt adsz kölcsön egy szegény embernek, aki népemből való, és melletted él, ne bánj vele úgy, mint egy uzorás: ne vessetek ki rá kamatot.” (2Móz 22,25).

A 21. század társadalmában a pénz, a hitel és a kamat a gazdaság nélkülözhetetlen szereplői, de legalább ilyen fontos szerepet kell betölteniük a vallás által közvetített és minden kultúrkörben ma is jelen lévő társadalmi értékeknek is. Fukuyama alaptétele szerint az adott térség kultúrája hatással van a térség gazdaságára és teljesítőképességére. A közös célok érdekében való összefogás erejét, az egymás iránti bizalom jelentőségét hangsúlyozta. Azokban a kultúrákban, ahol a vallás nem azt tanítja, hogy bízzál meg másokban is, nem alakul ki nagyvállalat – a gazdaság megreked a kis- és közepes vállalkozások szintjén –, ugyanis a vállalkozó a családtagjain kívül nem nevez ki vezetőt.

Az erkölcs és gazdaság, a vallás és gazdaság rendkívül szoros kapcsolatban van egymással. Talán ma még nem is vagyunk e kapcsolat erejének teljesen a tudatában, miközben a globalizáció kényszerítő ereje bír rá mindnyájunkat arra, hogy megismerjük exportpartnereink gondolkodását. A fejlettségarányos versenyképesség meghatározza a hosszabb távú fejlettségarányos növekedési ütemet, és a versenyképesség lényeges eleme a közintézmények és a vállalatok etikai állapota is. Ez megkönnyíti az etikus közgazdasági gondolkodás elfogadását, ugyanis ahol a kormányzat nem képes hatékonyan fellépni az etikus eljárásrendek megszilárdulása érdekében, ott a gazdaság kisebb fejlettségarányos ütemben nő, a népesség elszegényedik, és ha teheti, elvándorol.

Sokféle civilizáció lehet sikeres, de jó erkölcs nélkül nincs érdemi növekedés, ez a legfontosabb – empirikusan is mérhető – üzenet. Azt, hogy minden civilizáció egyformán alkalmas-e a gazdasági növekedés elősegítésére, még nem tudjuk, de hogy erkölcsmentes, hatékony növekedés nem lehetséges, ez kiinduló axiómáknak tekinthető.

Moral Compass

This volume is a selection of the papers presented at the conference held by the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary in October 2015, representing the thoughts of the intellectual workers of the long-established alma mater. The moral compass served by György Matolcsy, governor of Hungarian National Bank and László Domokos, chairman of State Audit Office. See the train of thoughts by our guest editors. Our purpose is to create tradition.

In the order of the topics discussed in our issues, we divided the reviewed papers in three groups. Political science. Economic policy, monetary policy, government control. Occasional papers. (*The Editor-in-chief.*)

Guest Editor's Foreword by Dr Péter Balla, Rector and Dr Elvira Böcskei, Associate Professor

On 15 October 2015, the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary launched an international conference series to explore Hungarian and international experiences. The first international conference addressed the topic *Ethical Economic Thinking and Competitiveness: Ethics – Economy – Law*. We launched conference series, among others, to invite a wide range of professionals for joined-up thinking. In the future we intend to request scientists and professors of various fields to give us their opinions and ideas about different phenomena determining the economy of our times, like confidence and competitiveness, morals and law, proprietary interest and ethical standards, Christian approach and the economy.

For the time being, the question which direction should be adopted as an economic approach remains unanswered, however, there is mutual agreement that the aim is to develop a competitive economic policy. In addition to thorough economic knowledge, ethical thinking must play at least an equally important role in achieving the above-formulated objectives, with religion appearing as an authentic carrier of values. We believe that moral behaviour, efficiency, probity and competitiveness will become notions reinforcing one another also in 21st-century modern economic approach.

Retrospectively, up to this date there are two axioms in economics that seek answers to the question how the economic participants could use the available scarce resources in the most efficient way. In his book *The Wealth of Nations*, Adam Smith pointed out that individuals' action on their rational self-interest determines markets' efficiency generation ability, and in his book entitled *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Keynes emphasized the role played by governmental economic policies.

Although during the past decades these theories developed, economists agreed

that *human resources, natural resources, capital accumulation* and *technology* had indispensable roles in the creation of economic growth.

By now basic terms like GDP, competitiveness, employment and inflation have become part of our daily life. Not long ago, the whole world faced the challenges of the monetary crisis, and there is hardly any family left unaffected by the negative impacts involved in the exchange rate risk.

The monetary and economic crisis gave way to the unfolding of new alternative economic approaches. The theory of the “invisible hand”, the self-regulating free-market force, has proven to be an illusion (György Matolcsy: *Balance and Growth*. Kairosz, Budapest, 2015.).

Although economics cannot dispense with calculations based on mathematical models, factors that cannot be modelled, like moral, ethical, sociological, philosophical and psychological considerations can no longer be disregarded (Tomáš Sedláček: *Economics of Good and Evil*. HVG Kiadó, Budapest, 2012.). Just remember that the coin from 600 B.C. was a matter of confidence and faith. For a long time the approach to debt and interest was the one set out in the Bible: “If you lend money to any of my people with you who is poor, you shall not be like a moneylender to him, and you shall not exact interest from him.” (Exodus 22,25)

In the 21st-century society, money, credit and interest are indispensable economic factors, however, the social values mediated by religion and present in all cultures must also have a role of equal significance.

According to Fukuyama’s basic proposition, the culture of a given region influences its economy and performance. He emphasizes the power of joining forces in the interest of achieving common objectives and the significance of confidence in one another. In cultures where religion does not teach people to trust each other, no large company can be established – and the economy is caught at the level of small and medium-sized businesses –, as nobody but the entrepreneur’s family members are appointed as leaders.

Morals and the economy, religion and the economy are closely interconnected. Perhaps we are not yet completely aware of the power inherent in this relationship, while the compelling force of globalization makes us familiarize ourselves with our export partners’ thinking. Competitiveness proportionate to development determines the pace of growth over the longer-term, and the ethical state of public institutions and companies is a significant element of competitiveness. This facilitates the acceptance of an ethical economic approach, since the inability of a government to efficiently act in order to cement ethical procedures will result in a slower rate proportionate to development, the population will impoverish and emigrate, if they can.

Many different kinds of civilizations can be successful, but there is no genuine growth without good morals - this is the empirically measurable message. We do not yet know if all civilisations are equally suitable for facilitating economic growth, but it can be considered as our initial axiom that efficient growth without morals is impossible.

Domokos László

Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve

**Transparency, Accountability and Integrity
– The Three Principal
of Ethical Public Financial Management**



Összefoglalás

Az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az integritás a közpénzekkel való gazdálkodás három legfontosabb alapelve. A cikk bemutatja, hogy ezek az elvek miként érvényesülhetnek a gyakorlatban, többek között a napi számvevőszéki munkában. A közpénzekkel gazdálkodó vezetőknek azonban nemcsak a pénzköltés szabályosságával, hanem eredményességével is el kell számolniuk. Ezért az Állami Számvevőszék – élve az Országgyűléstől a közelmúltban kapott új felhatalmazásával – olyan közpénzügyi vezetőképzési rendszer létrehozásán dolgozik, amelyben az etikus vezetés és az eredményes gazdálkodás nem választható el egymástól.

Summary

Transparency, accountability and integrity are the three basic principle of the public finances. The article shows how these principles prevail in the practice, among others

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke (elnok@asz.hu). A cikk a Károli Gáspár Református Egyetem *Etikus közgazdasági gondolkodás és versenyképesség. Etika – Gazdaság – Jog* című nemzetközi konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett, kibővített változata.

in the everyday activity of the State Audit Office of Hungary. Managers disposing of public resources should be accountable not only for the regularity of their spending but for the effectiveness of the spending as well. Therefore the State Audit Office of Hungary – enjoying the recent authorization given by the National Assembly – is working on the creation of a management training system for the managers of the public sector which integrates the ethical and the effective management.

A KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS SZÜKSÉGGÉPPEN ETIKUS

Max Weber *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* című könyvének megjelenése óta tudhatjuk, hogy a protestáns etika milyen megtermékenyítő hatással volt Európa gazdasági fejlődésére. Nincs ez másként ma sem. A világgazdasági folyamatokat nézve és elemezve meggyőződéssel állíthatom, hogy az európai gazdaság vagy etikus és versenyképes lesz, vagy etikátlan és versenyképtelen. Harmadik megoldás nincs. Európának a magas bérszínvonalával, a fejlett jóléti rendszerével és az előregedő népességével akkor van csak esélye helytállni a globális versenyben, ha etikus társadalmat és gazdaságot épít ki, amelyben nem csalják el a jóléti rendszerek fenntartásához szükséges adókat, amelyben nem élnek vissza az állampolgári jogosultságokkal, amelyben valódi innovációval és nem high-tech trükkkel akarnak megfelelni a magas követelményeket támaztó környezetvédelmi előírásoknak.

A közgazdasági gondolkodás szükségyszerűen etikus, hiszen ha az etikai követelményeket figyelmen kívül hagyja, akkor a gazdasági tevékenység egy alapvető összefüggéséről feledkezik meg. Egyetlen példát szeretnék mondani. Gyakran lehet hallani, hogy a versenynek jótékony hatása van a gazdaságra. Ez az állítás azonban így annyira leegyszerűsítő, hogy már nem is igaz. Ugyanis nem a verseny önmagában, hanem a tisztességes verseny az, ami a gazdaságot előreviszi. Nem véletlen, hogy az Alaptörvény is a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítását, az erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés kötelezettségét írja elő az állami szervek részére. Az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés legfőbb pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve, rendszeresen ellenőrzi, hogy az erre hivatott hatóságok minden eszközüket alkalmazták-e a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése és fenntartása érdekében. Az Állami Számvevőszék tehát nem a versenygazdaság szereplői magatartásának a tisztességes vagy nem tisztességes voltát ellenőrzi, hanem az állami szervezetnek a működését, hiszen az Állami Számvevőszék mandátuma elsősorban a közszféra ellenőrzésére terjed ki. A közpénzek és a közvagyon ellenőrzése kapcsán azonban általános ellenőrzési felhatalmazással rendelkezik.

Az általános ellenőrzési felhatalmazás azonban nem jelent korlátlan szabadságot az ellenőrzés területeinek, céljainak megválasztásánál, még akkor sem, ha az Állami Számvevőszék ellenőrzési tervét – néhány, törvényben meghatározott rendszeres ellenőrzési kötelezettség figyelembevételével – az Állami Számvevőszék elnöke maga határozza meg. Kiindulópontunk az Alaptörvény, amely Magyarország első olyan al-

kotmánya, amely a közpénzekkel kapcsolatos önálló fejezetet tartalmaz. Ez a fejezet fogalmazza meg az Állami Számvevőszék jogállásának legfontosabb jellemzőit is. Az Alaptörvénynek ez a fejezete meghatározza a közpénzekkel, illetve a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás elveit is. Eszerint:

– „A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.” [37. cikk (1) bekezdés]

– „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.” [38. cikk (2) bekezdés]

– „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” [39. cikk (2) bekezdés]

Az idézett rendelkezésekben kétszer is megjelenik az átláthatóság, mint a közpénzekkel, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás egyik legfontosabb követelménye. Következésképpen az átláthatóság az Állami Számvevőszék tevékenységében kétféleképpen is megjelenik. Egyrészt a Számvevőszék maga is közpénzekből, közvagyon hasznosításával működik, azaz az Állami Számvevőszék tevékenységére, gazdálkodására nézve is érvényes az átláthatóság követelménye. Sőt az Állami Számvevőszéknek mint az ország legfőbb ellenőrző intézményének példát is kell mutatnia e téren. Másrészt az Állami Számvevőszék ellenőrzései során is kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az ellenőrzött szervezetek eleget tettek-e az átláthatóság követelménye teljesítésének. Nézzük, mit jelent az átláthatóság fogalma, és hogyan lehet, kell az átláthatóság követelményét a közszféra szervezeteinek teljesíteniük!

ÁTLÁTHATÓSÁG

Az átláthatóság fogalmát sokan misztifikálják. Pedig egy nagyon egyszerű követelményről van szó: a közpénzek felett rendelkező szervezetek tevékenysége legyen nyitott könyv. Ebben a körben talán felesleges is hangsúlyoznom, hogy az átláthatóság nem egy új követelmény. János evangéliumában például ezt olvashatjuk Károli Gáspár fordításában: „Mert minden, a ki hamisan cselekszik, gyűlöli a világosságot és nem megy a világosságra, hogy az ő cselekedetei fel ne fedessenek; A ki pedig az igazságot cselekszi, az a világosságra megy, hogy az ő cselekedetei nyilvánvalókká legyenek, hogy Isten szerint való cselekedetek.” (Jn 3,20–21)

Figyelemre méltó, hogy ebben a kétezer éve kimondott bölcsességben benne foglaltatik az átláthatóság mindkét aspektusa: a rossz elkerülése és a jó nyilvánosságra hozatala. Valóban nagy visszatartó ereje van annak, ha egy közintézmény vezetője tudja, hogy az általa aláírt szerződés vagy a külföldi utazására költött összegről szóló információ napokon belül felkerül az internetre, és ott azt bárki tanulmányozhatja. Igen, az állampolgároknak, az adófizetőknek joguk van tudni azt, hogy mit csinál egy közintézmény (vezetője), mire költi az adójukból származó forintokat. De a közszol-

gákkal szembeni etikai követelmények nem merülnek ki abban, hogy ne herdálják el a közpénzt, hanem a közösség erőforrásaival a közjó megvalósulását kell szolgálniuk. Ez az átláthatóság másik, talán még fontosabb aspektusa: lássák az emberek, hogy a közintézmény milyen teljesítményeket nyújt, és ezek révén milyen eredményeket, milyen hatásokat ér el. Talán meglepő, de – tapasztalataim szerint – az átláthatóságnak ezt a vonatkozását még inkább elhanyagolják a közpénzt használó intézmények vezetői, pedig az idézett evangéliumi részlet is azt hangsúlyozza, hogy „aki az igazságot cselekszi, a világosságra megy, hogy nyilvánosságra jussanak tettei”.

Bevallom, hogy a Számvevőszéknél nem szoktam a munkatársaimat evangéliumi idézetekkel biztatni jobb munkára. Egyszerűen csak az a követelmény, hogy minden pénteken írják le öt mondatban, mit csináltak azon a héten. Nem kell semmi különöset írniuk. Azt szoktam mondani, írják le azt, amit a kamasz gyereküknek mondanának, ha megkérdezné a vasárnapi ebédnél: „Mondd, papa, mit csináltál a héten a hivatalban?” Komolyan gondolom, hogy az átláthatóság ott kezdődik, hogy tudom-e vállalni az azon a héten végzett munkámat önmagam előtt, a családtagjaim előtt, azok előtt a barátaim előtt, akikkel munkáról, gazdaságról, Magyarországról és a világ problémáiról beszélgetek. A szemükbe nézve azt merem-e mondani nekik, hogy igen sok a probléma, ám azért közülük mi az Állami Számvevőszéknél hetente néhányat megoldunk, de legalábbis a megoldásnak vagyunk a részei, és nem a problémának. Az átláthatóság követelménye itt nem ér véget, nemcsak a barátaimnak, hanem az egész országnak meg kell mutatnom, hogy amit az intézmény tesz, az eredményes. Nemcsak a gyermekemnek, hanem az egész jövő nemzedéknek felelősséggel tartozom azért, hogy amit teszek, az fenntartható, az hosszabb távon is gazdagítja őket, és nem korlátozza jövőbeni életfeltételeiket.

Természetesen az ellenőrzés során az átláthatóság követelményét nem lehet ilyen könnyen érthető, hétköznapi módon számon kérni. Ezért mi is igyekszünk pontosan definiálni az átláthatóság fogalmát, és megragadni azokat az összetevőit, amelyek tárgyyszerűen ellenőrizhetők. Ennek érdekében az Állami Számvevőszék a közeljövőben megjelenteti *Az átláthatóság és elszámoltathatóság alapelvei* című dokumentumot, és az abban foglalt alapelveket a közpénzek felhasználásának, illetve a közfeladatok ellátásának ellenőrzése során az egyes szervezetekre (költségvetési szervek, egyéb gazdálkodó szervek) jellemző sajátosságok, jogszabályi előírások figyelembevételével alkalmazza. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az átláthatóság követelménye kiterjed a szervezet saját jogállására, stratégiájára, gazdálkodására, működésére és teljesítményére. Ennek megfelelően a szervezetnek a törvényeknek és egyéb szabályoknak megfelelően kell végeznie a tevékenységét, és arról nyilvánosan be kell számolnia. Mit jelent ez? Például azt, hogy a szervezet hozza nyilvánosságra az alapító okiratát, a szervezeti és működési szabályzatát, a különböző stratégiai dokumentumait, ideértve az azok teljesüléséről vagy éppen a nemteljesüléséről szóló beszámolókat is. A gazdálkodásra és a működésre vonatkozó adatok nyilvánosságának biztosítása alapvető követelmény, de fontos, hogy a szervezet tényleges teljesítményeiről szóló információk is nyilvánosságot kapjanak.

Nézzük meg, melyek az átláthatóságnak az Állami Számvevőszék által megfogalmazott alapelvei:

– A szervezet feladatellátása szabályozott keretek között történik, például a szervezet rendelkezik a feladatellátás részletes belső rendjét és módját meghatározó belső szabályzatokkal, és biztosított azok összhangja az év minden napján.

– A szervezet eleget tesz közzétételi és adatszolgáltatási kötelezettségének, például nyilvánosságra hozza a jogszabályban vagy az alapító dokumentumában meghatározott közfeladatát, és teljesíti a jogszabályban meghatározott adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségét.

– A szervezet vezetése kialakítja a szervezeten belüli és a szervezeten kívülre történő információáramlás szabályozott, dokumentált, visszakereshető rendszerét, meghatározza az adatbiztonsági követelményeket, és biztosítja az előírásoknak megfelelő működtetését, például az informatikai rendszer szabályozása során kialakítja az adatok biztonságának, védelmének érvényre juttatásához szükséges eljárási szabályokat.

– A szervezet vezetője a munkatársakkal szemben elvárásokat fogalmaz meg, például meghatározza az etikai elvárásokat a szervezet minden szintjén, beleértve a szerződéses jogviszonyban foglalkoztatottakat is.

A példák között olyan szabályozási feladatokat próbáltam felsorolni, amelyekkel kapcsolatban gyakran állapít meg a számvevőszéki ellenőrzés hiányosságokat. Gyakran tapasztaljuk, hogy a belső szabályzatok nem naprakészek, és azok tartalmi összhangja nem biztosított. Visszatérő hiányosság az adatok nyilvánosságra hozatalára vonatkozó előírások be nem tartása. Sok szervezet nem fordít elég gondot az adatbiztonságra. Javulást tapasztalunk az etikai elvárások megfogalmazását illetően, de ezek többnyire nem terjednek ki a szerződéses jogviszonyban foglalkoztatott dolgozókra.

ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

A közpénzekkel, a közhatalommal való gazdálkodásban az átláthatóság mellett nagyon fontos követelmény az elszámoltathatóság biztosítása. A két követelmény annyira összefonódik, hogy egyes esetekben szinte lehetetlen mereven szétválasztani őket.

Az elszámoltathatóság felöleli a jogi keretrendszert, a beszámolási kötelezettséget, a szervezeti felépítést, a stratégiát, az eljárásokat és a tevékenységeket, amelyek biztosítják, hogy a szervezet meghatározott keretek között eleget tegyen jogszabályi kötelezettségeinek, összhangban az alapító dokumentumban meghatározott, közpénzből finanszírozott közfeladatával és beszámolási kötelezettségével.

Az elszámoltathatóság legfontosabb kritériuma az, hogy a szervezet vezetője kialakítja a szervezeti célok eléréséhez igazodó eljárásokat, tevékenységeket, a teljesítmény nyomon követését és értékelését. Ennek kiindulópontja az, hogy a szervezet vezetője a feladatellátás folyamatában beazonosíthatóan meghatározza a konkrét feladatokat, felelősségi viszonyokat és hatásköröket, azokat a munkavállalók számára ismertté, világossá teszi. Fontos eleme az elszámoltathatóság megteremtésében a szervezeti célok elérését szolgáló feladatok/folyamatok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer kialakítása. Az elszámoltathatóság fenntarthatósága szempontjából nagy szerepe van az ellenőrzésnek, mind a kontrolltevékenység részeként folyamatba épített,

előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzésnek, mind pedig a független belső ellenőrzési rendszer működtetésének.

Az átlátható és elszámoltatható gazdálkodás szempontjából egyaránt fontos, hogy a szervezet vezetője a gazdálkodási tevékenység végzése során biztosítsa a jogszabályi követelmények érvényesülését. Például a szervezet rendelkezzen a gazdálkodásra vonatkozó, jogszabályokban előírt kötelező szabályzatokkal, a dolgozók mindegyikének legyen munkaköri leírása, amelyben rögzítik a feladatokat és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket. Még hosszasan folytathatnám a felsorolást, például a beszámolási kötelezettségek teljesítésének vagy az összeférhetetlenségi szabályok megalkotásának említésével. Ez utóbbi elvezet egy további problémához, a helytelen dolgozói magatartás elleni védelem kiépítéséhez. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményéhez ugyanis az is hozzátartozik, hogy a szervezet vezetője kialakítja a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrendet, valamint felméri a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, kiépíti az e kockázatok mérséklésére és kezelésére szolgáló ún. integritási kontrollokat. Ezzel elérkeztünk egy harmadik fontos alapelvhez, az integritáshoz.

INTEGRITÁS

Ellenőrzéseink fókuszában nemcsak az áll, hogy az egyes költségvetési szervek szabályosan működnek-e, hanem az is, hogy szervezeti integritásukat megerősítették-e, azaz ellenállóvá tették-e szervezetüket a helytelen vezetői és munkavállalói magatartással, például a korrupcióval, a csalással szemben. Az ennek érdekében alkalmazott – nemzetközi elismerést kiváltó – integritási felmérésünknek is fontos eleme, hogy a szervezeteknek nemcsak szabálykövetőknek, hanem értékkövetőknek is kell lenniük. Mit jelent ez?

Első lépésként azt, hogy a közpénzt, a közvagyonot használó szervezetnek meg kell fogalmaznia saját küldetését, és ki kell nyilvánítania azokat az értékeket, amelyek iránytűként szolgálnak a vezetői, dolgozói mindennapi döntései során. Itt azonban a folyamat nem állhat meg, hanem ezt követően második, harmadik, majd sokadik lépésként a szervezetnek ki kell építenie azt a belső kontrollrendszert és megteremteni azt a szervezeti kultúrát, amely keretet ad az értékkövetéshez.

A szervezeti integritás, az etikus gazdálkodás érdekében tett erőfeszítéseink elismeréseként értékelem, hogy az Országgyűlés az Állami Számvevőszék 2014. évi tevékenységéről szóló beszámolót elfogadó határozatát kiegészítette egy további határozati ponttal, amely szerint az Országgyűlés támogatja, hogy a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodásban érintett szervezetek tekintetében az Állami Számvevőszék szélessítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Az Állami Számvevőszék számára ez a döntés nagyon megtisztelő, ugyanakkor új kihívásokat jelentő feladatot ad.

Az alapvető etikai kérdés az, hogy egy állami vezető (köz)hatalmi helyzetbe kerülését „zsákmánynak” tekinti-e, amelyhez foggal-körömmel ragaszkodik, vagy egy

olyan lehetőségnek, amellyel jobban tudja szolgálni egyfelől a rábízott közösséget, másfelől az általa vezetett szervezet elé kitűzött célok megvalósítását. Nyilvánvaló, hogy etikusnak csak ez utóbbi nevezhető. A szándék mellett azonban szükség van a közbizalom megteremtésére is, arra, hogy az emberek meggyőződésévé váljon, hogy a közhatalmat a köz érdekében gyakorolják.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE AZ ÁTLÁTHATÓ
ÉS ELSZÁMOLTATHATÓ KÖZPÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS
MEGTEREMTÉSÉBEN

Fenti célok megvalósulásához az Állami Számvevőszék számos módon járul hozzá. Klasszikus feladatként ellenőrzi a közpénz felhasználását, a közvagyon hasznosítását, és erről tájékoztatja a közvéleményt. Az ÁSZ katalizátorszerepet vállal a korrupció megelőzésében és az integritás-központú szervezeti kultúra kialakításában. Ezen tevékenységeihez kapcsolódó elemzéseivel támogatja a „jó kormányzást”. Ez utóbbi keretében éppen a közelmúltban fogalmazta meg az ÁSZ az állammenedzsment megújításával kapcsolatos javaslatait, amelyeknek döntő többségét a kormány elfogadta. Az állammenedzsment megújítása során az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az integritás követelményének teljesítése mellett az eredményesség követelménye is megfogalmazódik, de nemcsak az elvek szintjén, hanem olyan konkrét intézkedésekbe építve, mint a közintézmények teljesítményének mérése, vagy az irodai terekkel való gazdálkodás.

Komoly szemléletváltásra van szükség ahhoz, hogy a közszféra vezetői ne arra legyenek büszkéek, hogy mennyi pénzt tudtak kiharcolni maguknak, majd (szabályosan) elkölteni, hanem arra, hogy milyen eredményt, milyen hatást értek el. Például keveseket érdekel, hogy az ÁSZ egy év alatt hány ezer oldalnyi ellenőrzési jelentést hozott nyilvánosságra. A közbizalmat az erősíti, ha az emberek az ellenőrzéseink tényleges hasznát látják, például azt, hogy a közpénzeket szabályosabban, célszerűbben költik el, hogy csökken a bürokrácia vagy éppen a korrupció. A pénzköltő szemléletről az eredményszemléletre történő áttérés is etikai kérdés, hiszen egy vezető akkor jár el tisztességesen, ha a közpénzzel társadalmilag hasznos hatást ér el. A közpénzek szabályos, de eredménytelen elköltése is pazarlás, azaz erkölcsi értelemben bűn.

Ennek az új szemléletnek kell tükröződnie az állami vezetőkkel szemben támasztott követelményekben. A szabályosság csak minimumfeltétel. Számos egyéb feltételt is teljesíteni kell a közpénzek eredményes felhasználása érdekében. A legfontosabbak a következők:

- minden egyes adóforint elköltése elé célt, eredménykövetelményt kell állítani;
- a célok elérését mérni kell;
- minden forint elköltésének legyen személyi felelőse, aki elszámoltatható a közpénz szabályos és eredményes elköltéséért;
- a pénz elköltését ellenőrizni kell.

A Számvevőszéknek a „jó kormányzást” támogató tevékenységei közé szervesen illeszkedik az Országgyűléstől frissen kapott – korábban már említett – feladat, misze-

rint az ÁSZ szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Miért fontos ez a számunkra? Azért, mert minden változást a fejekben, a gondolkodásban kell elkezdeni. Következésképpen elsőként a közintézmények jelenlegi és jövőbeni vezetőit kell meggyőzni arról, hogy a közpénzek felhasználásakor az etikus vezetésnek csak szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a köz pénzét valaki szabályosan költse el. További feltétel az, hogy a pénz elköltése a közjót eredményesen és fenntartható módon szolgálja. Szeretnék egyértelműen fogalmazni. A közpénzhez egy közintézmény úgy juthat, hogy az emberek zsebéből vagy a vállalkozások kasszájából kiveszik a pénzt, azzal az ígérettel, hogy azt az állam jobban tudja felhasználni, mint a pénz eredeti tulajdonosa, mivel az elvett pénzzel a közösség javát fogja eredményesen szolgálni. Ha az állam, illetve az adott adóforintokat konkrétan felhasználó közintézmény ezt az ígéretét nem tudja beváltani, akkor már a pénz elvétele is etikátlan. Tehát a közpénzek felhasználása téren az etikus vezetés és az eredményes és hatékony, ugyanakkor szabályos és átlátható gazdálkodás nem választható el egymástól. Ez az a gondolat, amelynek az államnedzsment és a közszféra vezetőképzése megújítását aranyfonalként át kell szőnie.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Állami Számvevőszék: *A számvevőszéki átláthatóság és elszámoltathatóság alapelvei*. <http://www.asz.hu/modszertan>
- Domokos László: *Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék*. Polgári Szemle, 2014/1–2., 39–59. o.
- Domokos László – Kolozsi Pál: *Kiemelt helyen az átláthatóság kérdése*. Diplomata Magazin, 2011/10–11., 20–24. o.
- Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba: *Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben*. Pénzügyi Szemle, 2015/1., 7–28. o.
- László Domokos – Gyula Pulay: *Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary*. International Journal of Government Auditing, Vol. 42, No. 3., 2015, 22–26. o.
- Pulay Gyula: *A korrupció megelőzése a szervezeti integritás erősítése által*. Pénzügyi Szemle, 2014/2., 151–166. o.
- Gijs M. de Vries: *Kiválóság a számvevőszéki munkában – a számvevőszékek szerepe*. <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmányok-eloadasok/kivalosag-a-szamvevoszeki-munkaban-a-szamvevoszek-szerepe>
- Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1982.

Zsengellér József

A gazdaságetika keresztény (bibliai) alapjai

Christian (Biblical) Basis for Ethics in Economy



Összefoglalás

A kereszténység etikai felfogásáról és gazdasággal kapcsolatos nézeteiről már a 20. század elején Max Weber *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* című művében olvashatunk. A keresztény gondolatmenet alapja a Biblia, amelynek történetei és törvényei számos etikai és gazdaságetikai vonatkozású megállapítást tartalmaznak. A gazdasági etika, azon belül is a versenyképesség tekintetében a legfontosabb princípium a felelősség kérdése. A keresztény etika gazdaságetikai elvei a bibliai felelősségvállalás, a teremtéstörténet, a szolidaritás elve és a személyes felelősségvállalás gondolatai mentén fogalmazhatók meg. A versenyképességet akadályozza, ha az ember a teremtett világot nem képes művelni és őrizni, ha nincs szolidaritás, ha a közösség és tagjainak érdekeit megsértő karrierizmus vagy korrupció előtérbe kerül.

Summary

The moral stand taken by and the views of Christianity related to the economy were discussed already at the beginning of the 20th century, in Max Weber's *Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Christian ideas are based on the Bible, which tell stories and sets out rules that contain numerous moral assumptions and conclusions relevant to business (or economic) ethics. The principle that seems to be the most important one in business ethics, and more specifically, competitiveness, is responsibility. The business ethical principles of Christian morality rest on the pillars of assuming responsibility, the story of creation and personal liability. Competitiveness is impeded if man

PROF. DR. ZSENGELLÉR JÓZSEF, egyetemi tanár, a Károli Gáspár Református Egyetem, Hittudományi Kar dékánja, a Bibliai Teológiai és Vallástörténeti Tanszék tanszékezetője, a Hittudományi Doktori Iskola vezetője (zsengeller.jozsef@kre.hu).

is unable to cultivate and safeguard the created world, if there is no solidarity, if careerism or corruption interferes with the interests of the community or its members.

Bár az Európai Unió hivatalosan száműzte a vallást a politikai és a gazdasági szférából azáltal, hogy alapokmányában nem jelennek meg a (zsidó-)keresztény alapértékek, mégis ezek azok az értékek, és ez az a szellemiség és lelkiség, melyek nélkül nem lehetett volna és nem is lesz egységes Európa.¹

A gazdaságetika összefüggésében még inkább szükséges hangsúlyozni ezt az anomáliát, hiszen a nyugati társadalom politikai és gazdasági berendezkedésének alapjai – tetszik, nem tetszik – a kereszténységen nyugszanak. Éppen ezért fontos, hogy a kereszténységet ne csupán mint vallást és teológiát lássuk, hanem a társadalom és kultúra kölcsönhatásában szemléljük. Max Weber *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* című, a 20. század első évtizedében fogant művének² fő tézise az, hogy a tőkefelhalmozás leginkább a protestáns többségű országokban figyelhető meg, melyek a puritán erkölcsiséget tartották szem előtt.³ E kétségtelenül figyelemre méltó tapasztalati tény mellett a nyugat-európai „társadalmak életében a protestantizmusnak olyan alapelvei is felfedezhetők, mint a participáció és a megigazulásra épülő ember- és társadalomkép. Ezek egyúttal ellensúlyozzák is egy kizárólag szabad versenyes kapitalizmusra épülő társadalmi rendszer egyoldalúságát, beleépítve abba a szociális biztonság elemeit is”.⁴

Weber téziséhez hasonlóan Francis Fukuyama *Bizalom – A társadalmi erények és a jólét megteremtése* című könyvében⁵ azt állítja, hogy azok a kultúrák jelentik a legtermékenyebb talajt a piaci kapitalizmus meggyökerezéséhez, amelyekben a vérrokonyságon kívüli kapcsolatokban is magas a személyközi bizalom szintje. Fukuyama szerint a protestáns Európában, különösen Angliában, valamint az Egyesült Államokban megfigyelhető személyközi bizalom kialakulása a keresztény gyülekezetek és más önkéntes szervezetek növekedésének az eredménye. Fukuyama véleménye szerint ennek döntő jelentősége volt a piaci kapitalizmus és a jólét megteremtésében ezekben az országokban.

A világgazdaság azonban már Weber könyvének megírásakor távolra jutott a protestáns felfogás gyakorlatától, és még távolabb annak elvi, teológiai alapjaitól. A legnagyobb nyereséget kereső, és így a humán erőforrást, ásványkincseket és termőföldet világszerte a végtelenségig kizsigerelő „nyugati” társadalom a mai migránsáradattal éppen azzal szembesül, hogy gazdasági és gazdaságetikai irányvonala tarthatatlan. A felborult és felbolydult világ öntudatlanul is visszaköveteli a tőle elvett javakat. Bár a konkrét lépések megfogalmazása nem tiszta, de az etikai háttér megfogalmazásával a keresztény teológia segíthet egy olyan gazdasági szemlélet kialakításában, mely megkísérelheti hosszú távon is orvosolni a ma krízishelyzetét.⁶

A keresztény gondolatmenet alapja a Biblia, melynek történetei és törvényei számos etikai és gazdaságetikai vonatkozású megállapítást tartalmaznak.⁷ Az ókori Közel-Kelet viszonyosságán alapuló etikai normái között az Ószövetség a pénz, a vagyon, a

kölcsön, a kamat, az adó, a munka, a munkáltató, a munkavállaló, a kereskedelem, a földművelés és ipar(osság) kérdésköreivel foglalkozva, a korban ideális gazdasági berendezkedés formáit vázolja fel.⁸ A korabeli, „ókori gazdaságot leginkább »zéró összegű játzsmaként« jellemezhetjük – ahogyan Scott B. Rae írja –, vagyis a gazdasági erőforrások készlete viszonylag állandó volt, így ha valaki meggazdagodott, az szükségszerűen valaki másnak a kárára történt”, ezzel szemben „a modern piacgazdaságban, ami folyamatosan vagyont termel, valaki anélkül is meggazdagodhat, hogy szükségszerűen áldozatául esne azoknak a kísértéseknek, amelyekre a Biblia figyelmeztet”.⁹ A végletekre figyelmeztető bibliai szövegek általános konklúziója a gazdagsággal kapcsolatban azonban mégis az, hogy ne bízson senki a gazdagságában, mert egyrészt bármikor elveszítheti, másrészt a vagyon kísértést jelent az arrogáns magatartásra. (Préd 5,9. „Aki szereti a pénzt, nem elégszik meg a pénzzel; sem a jövedelemmel az, aki szereti a vagyont.”)¹⁰

A gazdasági etika, azon belül is a versenyképesség tekintetében a legfontosabb princípiumként a *felelősség* jelenik meg a bibliai jogi és történeti szövegekben. A felelősség, különösen a gazdasági etikában, nem pusztán annyit jelent, hogy mit tettünk, hanem hogy tetteink hogyan hatnak a jövőben ránk, illetve a következő nemzedékre. A Biblia a döntések helyessége mellett hangsúlyozza a megfelelő időt is, a jó *kairosz* fogalmát, amikor is a döntések a jövő irányát hosszú távra meghatározzák (2Kor 6,2).¹¹ E felelősség tekintetében emelek ki most három fontos iránymutatást.

Az első felelősség a teremtetéstörténethez kapcsolódik. Az embernek adott isteni felszólítás a *teremtett világról* így hangzik: „művelje és őrizze” azt (Gen 2,15). Nem csupán a munka, illetve a hivatás alapfogalmai definiálódnak a keresztény teológiában ehhez a történethez kapcsolódóan, hanem az ökológia is. Elsődlegesen azt a teret kell megőriznie az embernek, melyben él, vagyis a világot.¹² Amennyiben a gazdaság fejlődése, a versenyképesség fenntartása együtt jár a természet elpusztításával, a föld adta ásványkincsek teljes felélésével, a levegő belélegezhetetlenné tételével, akkor a versenyképesség etikai mutatója egyértelműen negatív. És bár a probléma globális, hazai szinten támogatni kell minden olyan fejlesztést és kutatást, ami a természet megővését, revitalizálását segíti elő. Mert hiába leszünk versenyképesek, ha nem tudunk már élni.¹³

A felelősség második területeként a *szolidaritás elve* jelenik meg a bibliai szövegekben. A mózesi törvényekben szerepel az úgynevezett jóbél/jubileum év (50. év), melynek során az elzálogosított földeket visszaadták eredeti tulajdonosaiknak, az eladósodottak adósságát eltörölték, és az adósrabszolgaságra jutottakat felszabadították (3Móz 25,8–22).¹⁴ Ezt egészítette ki, hogy a saját népen belüli számára nem szabadott kamatot felszámolni a kölcsönre (2Móz 22,24; 3Móz 25,35–37).¹⁵ Az etnikai közösség belső szolidaritása igen erős volt. Mindezek a rendelkezések azt is szolgálták, hogy a munkaképes egyén visszatérhessen a gazdaságba, de ne mint passzív, sőt kontraérdekelt termelőeszköz, hanem mint aktív vállalkozó, versenyképes termelőerő.¹⁶ Ebben a normatív sémában a társadalmi, gazdasági és teológiai szempont találkozott. A szolidaritásvállalás legjelentősebb tere a társadalmon belül annak alapegységében, a családban mutatkozott meg, melyet számos törvény támogatott és erősített meg. A családon

kívülre rekedtek, özvegyek, árvák és jövevények ellátásáról teológiai etikai alapon rendelkeznek a törvények.¹⁷

Az Újszövetségben a gyülekezeti közösségben is megjelent a szolidaritás és az egymás segítségének az elve, melynek alapja a jézusi szeretet törvénye, a Nagyparancsolat második része: „Szeresd felebarátodat, mint magadat.” A személyes önállóság, a szabadság és egyenlőség hangsúlyozása mellett kifejezetten megjelenik a másik emberrel való rivalizálás, hatalmaskodás és presztízsharc negatív megítélése.¹⁸ Mindennek összefoglalásaként értékelhető az úgynevezett jézusi „arany szabály”: „Amit tehát szeretnétek, hogy az emberek veletek cselekedjenek, ti is ugyanazt cselekedjétek velük, mert ez a törvény, és ezt tanítják a próféták.” (Mt 7,12)¹⁹

Mindez mai aprópénzre váltva vonatkozhat a gazdasági társaságok *korlátozott felelősségének* problémájára: vajon itt tartana-e a gazdaság, ha a hibás, rossz, tékozló, a szándékosan sikkasztó társaságok felelősségre vonhatók lennének? A *szolidaritás elve* szükséges a hazai termékek, munkavállalók, cégek irányában, szemben az idegenekkel (pozitív diszkrimináció).

Szükségessé látszik a kiterjedt mecénási, támogató rendszer megvalósítása,²⁰ a hazai gazdasági szereplők egymást kölcsönösen támogató rendszerének kialakítása, a kisközösségek revitalizálása és a családi vagy falusi önellátó gazdálkodások támogatása.

A harmadik felelősség a *személyes felelősségvállalás*. Különböző bibliai történetek szólnak arról, hogy akár a közösség vállalásai, akár az egyéni vállalások és megbízások betartása elemi kötelessége a közösség egyes tagjainak. Ha családról van szó, akkor a családtagoknak, ha nagyobb közösségi formákról, akkor azok tagjainak egyenként is kell felelni a mulasztásokért, vagy az egyénileg a közösség kárára elkövetett cselekedetekért. Radikális esetekben ez akár halálbüntetést is vonhatott maga után. A történetek jól mutatják, hogy az egyén etikátlan boldogulása miként rontja meg magát a közösséget. (Ilyen pl. Ákán története a Józ 7-ben, aki a közösen szerzett hadizsákmányból sikkaszt, és ezért az egész sereg többször vereséget szenved.) Vagyis a közösség és tagjainak érdekeit megsértő karrierizmus vagy korrupció akadályozza a versenyképességet.

Az egyéni felelősség része az is, hogy a *munkaképes emberek felelősek önmagukról és családjukról gondoskodni*. A Biblia egyértelműen megfogalmazza, hogy ha valaki képes rá, ám mégsem dolgozik, nem részesülhet a közösség javaiban („Ha valaki nem akar dolgozni, ne is egyék!” 2Thessz 3,9–12). A közösségi – a modern korra nézve az állami – elosztás nem terjedhet ki azokra, akik bár megtehetnék, nem veszik ki a részüket az elvégezendő munkából.²¹

A keresztény etika gazdaságetikai elvei a fentebb vázolt bibliai felelősségvállalás gondolatai mentén fogalmazhatók meg, alapjait azonban mindenképpen az ember világban meghatározott helye jelöli ki. Sem vertikálisan, sem horizontálisan nem önmagában áll az ember, amint arra a zsidó-keresztény etika princípiumát jelentő Tízparancsolat is rámutat. Az első négy parancsolat Isten és ember viszonyát szabályozza, az ötödiktől kezdődőek pedig az emberek egymás közötti viszonyát. Az első négy betartása, vagyis az Istenhez való viszony határozza meg a többit, azaz a másik emberhez fűződő viszonyt. Gazdaságetikai szempontból nézve megjelenik ezekben a törvényekben a pihenőnap előírása, a család és a magántulajdon védelme, illetve a

tisztességesség elvárása.²² A Jézus által felidézett Nagyparancsolat ezt a két fő részt, úgy tűnik, emocionális oldalról közelíti meg, amikor úgy fogalmaz: „Szeresd az Urat, a te Istenedet teljes szívedből, teljes lelkedből és teljes elmédből. ... Szeresd felebarátodat, mint magadat.” (Mt 22,37–39) Az emóció azonban csak következmény, mivel mindkét szövegrész az ember teljes meghatározottságát hangsúlyozza, egzisztenciális viszonyulását a Teremtőhöz és a teremtményekhez, vagyis az Isten elfogadott szeretetéből fakadó szeretetteljes cselekedet és viszonyulás a másik emberhez. Etikussá magatartás a keresztény teológia szerint csupán ebben a kettős meghatározottságban képzelhető el. Lehet ugyan más normák alapján állva is etikus elvárásokat megfogalmazni,²³ mégis a nyugati társadalmak kulturális közegében ez a keresztény etika adja meg az alapot.²⁴

„Azoknak pedig, akik e világban gazdagok, parancsolt meg, hogy ne legyenek gögösek, és ne a bizonytalan gazdagságban reménykedjenek, hanem Istenben, aki megélhetésünkre mindent bőségesen megad nekünk. A gazdagok tegyenek jót, legyenek gazdagok a jó cselekedetekben, adakozzanak szívesen, javaikat osszák meg másokkal, gyűjtsenek maguknak jó alapot a jövőre, hogy elnyerjék az igazi életet.” (1Tim 6,17–19)

JEGYZETEK

- ¹ Vö. Érszegi Márk Aurél: *Keresztény értékek az Európai Unió alkotmánytervezésében*. <http://barankovics.hu/keresztenydemokracia-adatbazis/keresztenydemokracia-tortenete/europai-tortenete/kereszteny-ertekek-az-europai-unio-alkotmanyszerzodeseben>
- ² Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1982.
- ³ A Luther által megfogalmazott munkafelfogás, miszerint ez az ember hivatása és kötelessége, vagy a kálvini predestinációban megjelenő egyéni hivatástudat hozzájárult a szorgalmas és lelkiismeretes munkához. A munkával keresett jövedelem takarékos felhasználása és az életszükségleteken túli rész befektetése természetes mentalitássá vált protestáns körökben. Mind Luther, mind Kálvin elutasította az uzsorakamatot, és maximálisan 4%-os kamat kivetését támogatták. A kálvini társadalmi felfogást megvalósító Svájcban kialakult tisztességes és biztos bankhálózat a bankvilág szimbóluma lett. Vö. Németh Tamás: *Max Weber: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme gondolatainak mai olvasata*. In: Szakmaiság és keresztény etika. Szerk.: Zsengellér József, Református Közéleti és Kulturális Központ, Budapest, 2003, 53–59., kül. 55–57. o. Egy másik elemző megközelítésben: Nagy Endre: *Kereszténység és európai kultúra Max Weber vallásszociológiájában*. In: A kereszténység és az európai tradíció. Szerk.: Tallár Ferenc, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 251–279. o.
- ⁴ Szűcs Ferenc: *Teológiai etika*. Református Zsinati Iroda Tanulmányi Osztálya, Budapest, 1993, 109. o.
- ⁵ Francis Fukuyama: *Bizalom – A társadalmi erények és a jólét megteremtése*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2007.
- ⁶ Ilyen irányultságú volt a Magyar Katolikus Püspöki Kar 1998-ban megfogalmazott *Igazságosabb és testvériesebb világot* című körlevele (<http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=184>). Illetve ennek és hatásának egy évtizeddel későbbi részletes kielemezése, melyben több gazdasági etikai vonatkozású írás is található: Horányi Özséb et al.: *Igazságosabb és testvériesebb világot! Tíz év távlatából*. Sapientia Füzetek 11., Vigilia Kiadó, Budapest, 2008. Részletes keresztény gazdasági etikai elemzést ad Scott B. Rae: *Erkölcsei döntések. Bevezetés az etikába*. Harmat Kiadó, Budapest, 2015, 241–265. o.
- ⁷ Az egyes témakörökhöz kapcsolódóan érdemes fellapozni a Magyarországon rendezett *Biblia és gazdaság* nemzetközi konferencia kiadott előadásait tartalmazó kötetet: *Bible and Economics – International Bible Conference XV*. Szerk.: Benyik György, Jatepress, Szeged, 2014.
- ⁸ A gazdasági működés egyik alapvető folyamatának leírása olvasható pl. a Prédikátor könyvében: „Ha szaporodnak a javak, szaporodnak a fogyasztói is.” (Préd 5,10).

- ⁹ Rae, i. m. 243. o.
- ¹⁰ A Biblia különbséget tesz a vagyon birtoklása és a vagyon szeretete között. Csupán ez utóbbi elítélendő (2Tim 6,10). A pénz szeretete és a meggazdagodás vágya számos különböző kísértéshez vezet, és képes zátoryra futtatni lelki életünket (2Tim 6,9), ugyanakkor Isten áldása is: „a mely embernek adott Isten gazdagságot és kincseket, és a kinek megengedte, hogy egyék abból és az ő részét elvegye, és örvendezzen az ő munkájának: ez az Istennek ajándéka!” (Préd 5,19).
- ¹¹ Szűcs, i. m. 61–62. o.
- ¹² Erről részletesen lásd Bolyki János: *Teremtésvédelem – Ökológiai krízisünk teológiai megközelítése*. Kálvin Kiadó, Budapest, 1999.
- ¹³ Egy konkrét példát is érdemes kiemelni, ez pedig a hetedik, a nyugalom éve szabálya, amikor is nem szabadott bevetni a földet (2Móz 23,10–15; 3Móz 25,2–7). A mai mezőgazdasági termelés egyik fő problémája, hogy a folyamatos és általában egyoldalú termesztéstől kimerülnek a földek, ami a minőség, gyakran az élvezhetőség rovására megy. Ez rontja az egyes ágazatok versenyképességét.
- ¹⁴ Ennek a törvénynek kiegészítő része az az előírás, hogy a saját népből valót, ha adósrabszolga lesz is, nem szabad valódi rabszolgaként kezelni, és a hetedik évben fel kell szabadítani. (2Móz 21,2–3; 3Móz 25,39–41).
- ¹⁵ A kölcsönadás a Bibliában az Isten iránti hála és a felebarát iránti szeretet és felelősség megmutatása, amely örül annak, ha a másik ember is boldogul.
- ¹⁶ Vö. Clive Beed – Clara Beed: *Applying Judeo-Christian Principles to Contemporary Economic Issues*. Journal of Markets and Morality, Vol. 8, No. 1., 2005, 53–79. o.
- ¹⁷ Két nagyobb törvénykorpusz, a Szövetség könyve (2Móz 20,22–23,19) és a Szentség törvénye (3Móz 17–26) foglalkozik részletekbe menően ezekkel a kérdésekkel.
- ¹⁸ Mt 18,1–4; 20,25–28; 23,10–12; Mk 9,35; 10,42–45; Lk 9,46–48; 14,11; 18,14; 22,24–27.
- ¹⁹ A konferencia megnyitóbeszédében dr. Balla Péter rektor is idézte ezt a bibliai gondolatot.
- ²⁰ Ebben az MNB már részben lépett.
- ²¹ Ennek az elvnek jól alkalmazott gyakorlata a közmunkaprogram.
- ²² A Tízparancsolat legújabb tudományos elemzése olvasható Hodossy-Takács Előd: *A Tíz Ige. Tanulmányok Marjovszky Tibor tiszteletére*. Acta Theologica Debreceniensis 5., DRHE, Debrecen, 2013.
- ²³ Szűcs, i. m.
- ²⁴ Ebben a tekintetben érdekes a kötelezően bevezetett etikaoktatás: Milyen alapokra épít a gyermekek körében, illetve milyen oktatókkal végzi mindezt?

Miskolczi Bodnár Péter

Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata

Close Correlation Between Morals and Law



Összefoglalás

A társadalom működését, az emberek életét és a gazdaságot több normarendszer fogja keretek közé. A vallás mellett az erkölcs és a jog tölt be fontos szabályozó szerepet. A szerző az erkölcs és a jog kapcsolatának néhány olyan területét emeli ki, amelyekben a hasonlóságok és az eltérések is megfigyelhetők. Az erkölcs és a jog nem fed egymást teljesen. A jogszabályoknak és az etikai normáknak létezik egy közös magja. A jogi normák azonban az általánosításnak magasabb fokán állnak, hatókörük szélesebb. Az igazán lényeges különbségek nem a normák tartalmában, nem a hatókörükben, hanem a normák kikényszeríthetőségében, illetőleg a normakövető magatartás biztosításának módjában van.

Summary

The operation of society, people's everyday life and the economy are subject to several set of rules and norms. In addition to religion, moral and legal norms have essential regulatory function. The author highlights a few areas of correlation between ethics and law where similarities and differences can be observed at the same time. Although ethics and law do not coincide or correspond fully each other, they are rooted in a common core. Legal norms, however, are usually at a higher level of generalisation and have a wider scope. The essential differences are not to be found in the content or scope of the norms but in their enforceability and in the method of securing the adherence to the norms.

PROF. DR. MISKOLCZI BODNÁR PÉTER, a Gazdasági Versenyhivatal döntéshozó testületének, a Versenytanácsnak a tagja, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető egyetemi tanára és a Jogtudományi Doktori Iskola vezetője (miskolczi.bodnar.peter@kre.hu).

A JOGI ÉS ERKÖLCSI NORMÁK TARTALMA

Az erkölcsöt és a jogot hagyományosan két önálló szabályrendszernek tekintik, ahol mindegyiknek megvan a maga funkciója, eszközrendszere. A célok azonban nem állnak távol egymástól, így a két normarendszer szorosan kapcsolódik egymáshoz.

A jog egyrészt olyan magatartások tanúsítását várja el, amelyek az erkölcs értékrendje szerint is követendők, másrészt az olyan viselkedést tiltja, amelyet nem tekintünk etikusnak. A két normarendszer tartalma azonos tendenciát mutat.

Vannak persze olyan helyzetek, amelyeket a két értékrend eltérően ítél meg. Szophoklész *Antigoné* című drámája a jog és az erkölcs konfliktusára épül. A jog eltérően ítéli meg a város védőit és a városra támadókat. Kreón király nem engedi elhantolni az elesett ellenséget, míg Antigoné a halottak illő eltemetésének örök emberi parancsára hivatkozik. A több ezer éves történet tragikusan sarkítja a két normarendszer különbségéből fakadó konfliktust, amellyel a közelmúltban is szembesülhettünk. Az 1956-os mártírok újratemetése során felszínre törtek a korábban lefojtott erkölcsi követelmények. Egy sarkított világ képére formált jog módosított értékrendje ideig-óráig maga alá gyűrheti a hagyományos erkölcsi követelményeket. A felgyülemelő feszültségek azonban előbb-utóbb felszínre törnek. Láthattuk, hogy a magyar történelemben mindez mekkora jelentőséghez jutott.

A szocialista rendszerben szép számmal akadtak olyan helyzetek, amikor az erkölcsi és a jogi követelmények ütköztek. Ma már kevesen ismerik a szabadságvesztésre ítélt meggyomaghasznosító esetét, akinek az volt a „bűne”, hogy a konzervgyári hulladék meggyomagot ingyen elszállította, elültette, és a kikelt csemetéket eladta. Jogunk igen szigorúan ítélte meg a magánimportot, a Commodore számítógépek turisták általi behozatalát egyik megyénkben bűncselekménynek tekintették. A „nyereszkedés” elítélt magatartás volt. A jog úgy szabályozta a nyereség mértékét, hogy meghatározta azt a határt, amelyen felül a haszon már tisztességtelennek minősült.

Ma is vannak megítélésbeli különbségek attól függően, hogy jogi vagy etikai szempontból ítélnék meg egy bizonyos magatartást. A közvélemény nagyobb megértést tanúsít egyes fehérgalléros bűncselekmények elkövetői iránt, mint a jog. A vállalkozók árakat, piacot is érintő megállapodásai tekintetében a gazdasági szféra elnézőbb, mint a versenyjog, amely kartellnek minősítve tiltja ezeket. A polgárok egy része elfogadja, ha nem kap számlát, és szó nélkül tudomásul veszi az adószabályok csorbulását.

Az erkölcs és a jog közötti különbséget azonban elsősorban nem az – egyre kisebb számú – eltérő megítélés adja. Bár közismert, hogy a jog nem azonos az igazsággal, de ezen nem azt kell érteni, hogy minden jogi norma igazságtalan. A jogi normák döntő többsége kiállja az erkölcsi szempontú vizsgálat próbáját. A jogi és etikai normák tartalmi rokonságban állnak egymással, sőt igen sokszor azonos tartalmúak. A jogi és erkölcsi normák tartalmi rokonsága segíti a másik normarendszer elfogadását, optimális esetben az azzal való azonosulást. Hosszú távon nem tartható fenn egy olyan jogrendszer, amely nélkülözi a társadalmi elfogadottságot.

A JOGI ÉS ERKÖLCSI NORMÁK HATÓKÖRE

Mind az erkölcsi, mind a jogi szabályok között találunk olyanokat, amelyek a társadalom egészére – valamennyi vagy közel valamennyi tagjára – vonatkoznak, és olyan normákat is, amelyek egy szűkebb csoport magatartását hivatottak befolyásolni. E közös vonáson túl azonban azt állapíthatjuk meg, hogy a jogi normák jellemzően az általánosításnak magasabb fokán állnak, hatókörük (jogi nyelven személyi hatályuk) szélesebb.

Az a tény, hogy a jogi norma többnyire sokakhoz szól, egy sajátos hátránnyal jár. A jogszabály – ha sokakat akar elérni – olyan követelményt kell hogy tartalmazzon, ami sokakra vonatkozik. A mindenki számára közös követelmények köre viszont véges. Az olyan normák, amelyek egy szűkebb közösséget céloznak, tartalmilag részletesebbek lehetnek. Ez a különbség alkalmat ad arra, hogy kialakuljon egyfajta munkamegosztás a jogi és az etikai normák között. A munkamegosztás úgy működik, hogy az etikai normák ráépülnek a jogi követelményrendszerre, azt bizonyos körben további elvárásokkal bővítik. Az üzleti életnek például megvannak a maga íratlan szabályai, amelyek többnyire részletesebbek, mint a jogi előírások. Az üzleti etika szakmaspecifikus, az adott tevékenységhez erősen idomulnak az elvárások.

A korábban jellemzően írásban nem rögzített szabályok egy része – különösen a 20. századtól – egyre inkább írott formát ölt. Az etikai kódexekben olvasható megfogalmazások gyakran igen közel állnak a jogi normákhoz, hasonlóan hangzanak. A jogszabályoknak és az etikai normáknak ez a – korábbi irodalomban erőteljesen hangsúlyozott – formai különbsége fokozatosan elhalványul, számos területen teljesen meg is szűnik. Az egyaránt írásban rögzített szabályok gyökere azonos, létezik egy közös tartalmi magjuk, amelyet azonban az erkölcsi kódexek egy szűkebb közösség számára kiegészítenek, további elvárásokkal bővítenek.

Az ebben a részben bemutatott fejlemények arra készítetnek, hogy az erkölcsre és a jogra mint eredetileg ugyan különálló, de ma már – bizonyos körben – egymásra épülő, a másik normarendszer követelményeit felhasználó, azokra építő, azokat konkretizáló, felerősítő normarendszerekre tekintsünk. Már ez a fejlemény is el kell, hogy gondolkodtasson minket arról, hogy leegyszerűsítő és nem kellően pontos az a kép, amely két egymástól független normarendszerként látatja az erkölcsöt és a jogot.

KAPCSOLÓELEMÉK A JOG ÉS AZ ERKÖLCS KÖZÖTT

Az előző részben említett egymásra épülésen, munkamegosztáson túlmenő, ezeknél is közvetlenebb kapcsolat is kialakulhat jog és erkölcs között. A jog sokszor felhasználja az etikai normákat, akként, hogy magába építi, jogivá teszi azokat.

Közvetlen „magába olvasztás”

A jogszabályok időnként utalnak erkölcsi szabályokra, jogilag előírva az erkölcsös magatartást, vagy éppen megtiltva az erkölcstelenséget, illetve negatív jogkövetkezményt fűzve az erkölcstelen magatartáshoz. „Semmis az a szerződés, amely nyilvánvalóan a

jó erkölcsbe ütközik” – deklarálja a Polgári törvénykönyv 6:97. §-a. Ki lehet tagadni az öröklésből azt, aki „erkölcstelen életmódot folytat” [Ptk. 7:78. § (1) bekezdés e) pont]. A „jó erkölcsbe ütközik” és az „erkölcstelen” fogalmak alkalmazásával a jogalkotó hatalmas etikai normarendszert illeszt be a jogba, anélkül hogy megismételné, pontosan rögzítené azokat a szabályokat, amelyek kiváltják a jogkövetkezményt (a szerződés semmisségét, kikényszeríthetetlenné válását, illetve a remélt törvényes örökrésztől való megfosztást).

Egyfelől praktikus oka van ennek az erkölcsre visszautaló jogi megoldásnak, mivel ezáltal elkerülhetők bizonyos ismétlések, rövidebbé válik a jog.

Másfelől a „jó erkölcs” és az „erkölcstelen” fogalmak alkalmazása nagyobb mozgásteret ad a jogalkalmazónak. A bíró a perbeli tényállás olyan elemeit is képes lesz figyelembe venni, amelyre esetleg a jogalkotó nem gondolt. A devizahitel-szerződések kapcsán indult perekben az ítéletek – többek között – a jó erkölcs fogalmát értelmezték az új típusú, hosszú távra szóló és e körülményekből fakadóan fokozott kockázattal járó ügyletek esetén.

A tisztességes magatartás követelménye – a tisztességtelenség tilalma

A tisztesség az a fogalom, amely igen sok ponton és igen erőteljes kapcsolatot teremt jog és erkölcs között. A tisztességtelen magatartás etikátlan magatartás. Egyes jogszabályok megpróbálják értelmezni a tisztesség/tisztességtelenség fogalmát, de többnyire csak konkretizálják, kiterjesztik a tisztesség etikai fogalmát. A jog tiltja a tisztességtelen magatartásokat, továbbá követelményként írja elő a tisztességes magatartást.

A magánjogban számos alkalommal találkozhatunk a tisztesség követelményével és a tisztességtelen magatartás tilalmával. A polgári jog alapelveként írja elő a jóhiszeműséget és a tisztességet, valamint tiltja a tisztességtelen általános szerződési feltételek alkalmazását. A fogyasztóvédelem tiltja a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat. Az eljárásjogok tiltják a tisztességtelen eljárásokat. Számos jogszabály említi az üzleti tisztességet mint zsinórmértéket. A versenyjog alapelveként is tiltja a verseny tisztességtelen folytatását, és számos konkrét tilalmat ír elő a hitelképesség csorbításán, az üzleti titok megsértésén, a jellegbitorláson át a bojkottig és az árverés tisztaságának megsértéséig.

A jog a tisztességre utalással – akárcsak a jó erkölcs jogszabályban való említésével – egyrészt beemeli az etikai normák egy – korántsem jelentéktelen – részét a jogba, másrészt tágabb mozgásteret biztosít a jogalkalmazónak.

A visszaélés tilalma

A Polgári törvénykönyv tiltja a joggal való visszaélést, a versenytörvény tiltja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, anélkül hogy a visszaélés fogalmát meghatározná. A visszaélés fogalmának használatával ismét egy etikai követelményrendszer került át a jogba ugyanazokat az előnyöket felmutatva, amelyeket a „jó erkölcs” és a „tisztesség” kapcsán említettünk.

Hosszasan lehetne sorolni azokat a fogalmakat, amelyeket a különböző jogszabályok azért használnak, mert azokat az erkölcs – ha nem is definiálta, de – olyan szinten világossá tette, hogy egy jogalkalmazó számára egy konkrét eset megoldása során a fogalom etikai tartalma kellő fogódzót nyújt.

Megjegyezzük, hogy ezek a jogi normába beépülő erkölcsi fogalmak nem kerülnek ki az etikai normarendszerből a jogszabályi említés következtében. Valójában megkettőződnek, nevezetesen egyszerre lesznek részesei a jognak és az erkölcsnek. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy ezeknek az etikai fogalmaknak a jogi alkalmazása vajon milyen mérvű változást eredményez a fogalom tartalmában. Egy idő után vajon a fogalom tartalma elszakad-e etikai gyökereitől, elválik-e a tisztesség jogi és erkölcsi fogalma? Valószínűsíthető, hogy ezeknek az erkölcsbe tartozó fogalmaknak – a jogi szabályozási környezet és a joggyakorlat hatására – idővel kialakul egy olyan jelentése, amely már nem teljes mértékben azonos az eredeti tartalommal. Ebben az esetben a „kapcsolószavak” alkalmazása éppen azt az előnyt veszíti el, amely miatt alkalmazták, nevezetesen, hogy nem kell definiálni, nem kell körülírni, mert a készen kapott etikai zsinórmérce alapján eldönthető, hogy egy magatartás erkölcsös vagy erkölcstelen, tisztességes vagy tisztességtelen, illetve visszaélésnek minősül-e.

Elképzelhető, hogy az összeférhetetlenség vagy az uzsora eredetileg tisztán erkölcsi fogalmai ilyen fejlődési folyamatot jártak be, mire a mai – az etikai fogalomtól elszakadó – jogilag definiált jelentésüket elnyerték.

A NORMAKÖVETŐ MAGATARTÁS BIZTOSÍTÁSÁRA HIVATOTT ESZKÖZRENDSZER

Mind a jog, mind az erkölcs törekszik arra, hogy követelményeinek érvényt szerezzen, elvárásai megvalósuljanak, előírásait betartsák. Ez a közös cél azonban látványosan különböző módon valósul meg.

A jog igen jelentős eszköztárat, azon belül differenciált eszközöket használ fel a jogi normák kikényszerítése érdekében. A megrovástól a pénzbeli joghátrány alkalmazásán és az elvárt magatartásra kötelezésen át, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésig terjednek a kényszerítő eszközök, amelyek révén elérhető a jogszabályokba ütköző magatartástól való tartózkodás. Az egyes jogágak a maguk egymástól is eltérő jogkövetkezményeivel az adott életviszonyokhoz jól idomulva igyekeznek biztosítani azt, hogy a jogi következmények arányosak legyenek a tett vagy mulasztás súlyával. A gazdasághoz legközelebb álló jogterületek köréből az alábbi példák szemléltetik leginkább az eszköztár sokrétű voltát és differenciáltságát.

A társasági jogban a tagkizárás intézménye a tagok számára, a vezető tisztségviselővé válás lehetőségétől való átmeneti megfosztás az ügyvezetők, igazgatók számára jelent egyfajta fenyegetettséget.

A cégjog a társaságok feletti törvényességi felügyelet eszközeit veti be a jogsértő társaságokkal szemben.

A versenyjog eltűnt a jogsértő magatartástól, annak abbahagyására kötelez, bírságot helyez kilátásba.

Vannak olyan jogágak, amelyek jogsértőket fenyegető negatív szankciók (pénzbírság, kártérítés, eltiltás stb.) mellett a jogszerű magatartást tanúsítók számára pozitív jogkövetkezményeket kínálnak. A „mézesmadzaggal kiegészülő korbács” mint differenciált eszköztár két irányban képes a jogi normák megvalósulását biztosítani: ösztönzi azokat, akiket feltehetően ösztönzéssel is rá lehet bírni a jogkövető magatartásra, és szankcionálja azokat, akik „nem hajlanak a szép szóra”. Ráadásul az egyébként elérhető pozitív jogkövetkezménytől való megfosztással megjelenik a szankcióknak egy újabb csoportja. A kért engedély megtagadásával vagy megadásának feltételhez kötésével a közigazgatási jog a jogkövető magatartás érdekében lép fel. Ugyanilyen hatást képes kiváltani a kötelmi jog a jogkerülő magatartást tanúsító által áhított szerződés érvénytelenné, hatálytalanná nyilvánításával. A „hagyományos” büntetések helyett a kevésbé súlyos következménnyel járó magatartást tanúsítók kötelezettségvállalásának elfogadásával is zárulhat egy versenyfelügyeleti eljárás. A magánjog az eredeti állapot helyreállításának elrendelésével egyszerre sújtja a jogi normába ütközött és segíti a jogkövető magatartást tanúsítóját.

Az etikai normák betartását a közösség értékítélete biztosítja. Az enyhe rosszallástól, a társaságból való „kinézésen” át az üzletkötéstől való konzekvens elzárkózásig, ezáltal az üzleti életből való teljes kirekesztésig terjedhet a közösségi szankciórendszer. Az etika eszközrendszere is széles skálán mozog, az egészen enyhe hátránnyal járó következményektől a társadalomból való kirekesztésig terjed, mely utóbbi a legsúlyosabb büntetőjogi következménnyel „vetekszik”. Az etikai szankciók skálájának végpontjai közötti távolság nagysága ellenére megállapíthatjuk, hogy a jogi eszközrendszer differenciáltabb.

Az erkölcs és a jog viszonyának tanulmányozása során a normasértőkkel szemben igénybe vehető eszközök témaköre első ránézésre a két normarendszer elkülönülését valló hagyományos szemléletet látszik alátámasztani. Ha azonban az egyes jogkövetkezményeken túl, a jogkövetkezmény alkalmazási feltételeit is vizsgáljuk, vagy éppen a lehetséges jogkövetkezmények közötti választás körülményeit figyeljük, akkor sok esetben az etikai szempontok jogba történő „beszüremkedésének” lehetünk tanúi. A tagot akkor lehet kizárni, ha a társaságban való maradása a társaság céljainak elérését nagymértékben veszélyeztetné,¹ mely veszélyt a joggyakorlat mindig az érintett tag által tanúsított magatartás fényében vizsgálja. Az ügyvezető és az igazgató alapvetően a társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kell hogy eljárjon,² ezt a viszonyítási rendszert felválthatja a hitelezők érdekeinek elsődlegessége. Annak megítélése során, hogy mikor jön el a váltás pillanata, erkölcsi szempontok mérlegelésének is helye lehet.

A NORMAKÖVETŐ MAGATARTÁST BIZTOSÍTÓK SZEMÉLYE

Megítélésem szerint a két normarendszer között – az egyes szabályok tartalmában, az átvett etikai fogalmak jelentésváltozásában, a normák személyi hatályában, a betartásuk érdekében alkalmazott jogkövetkezmények differenciáltságában a korábbi fejezetekben bemutatott különbségeken túl – abban van az igazi különbség, hogy ki működik közre a szabályok betartásában, betartatásában. Az etikai normák betartását

a szűkebb-tágabb közösség értékítélete biztosítja. A jog közhatalmi eszközöket is felhasznál a jogi normák kikényszerítése érdekében. A jogszabályok érvényre juttatása érdekében állami szervek (rendőrség, ügyészség, bíróság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Fogasztóvédelmi Hatóság stb.) működnek közre. Az állam különböző szervei útján fellép a jogi normákba ütköző magatartások felderítése, szankcionálása érdekében. E fellépésnek nemcsak az a célja, hogy a konkrét elkövetőt megbüntesse, hanem a potenciális későbbi normaszegők elrettentése, tanítása is.

A jogi és erkölcsi normák közötti legnagyobb különbség az állami eszközökkel való kikényszeríthetőség léte vagy hiánya. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a társadalom életét szabályozó normák többségét nem azért tartják be, mert félnek a szankcióktól és az állami szervek fellépésétől. A jogkövetés mögött többnyire meghúzódik az, hogy a jogszabállyal rokon erkölcsi norma önkéntes követése vagy másféle késztetés hatására megvalósuló betartása segíti a jogi norma elfogadását, az azzal való azonosulást. Hosszú távon nem tartható fenn egy olyan jogrendszer, amely nélkülözi a társadalmi elfogadottságot.

JEGYZETEK

¹ Ptk. 3:107. § (1) bek.

² Ptk. 3:112. § (2) bek.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről.

Hegedős Soma

Igazságosság – kifizetődő?

*Az igazságosság érvényesíthetőségének nehézségei
a versenyképesség világában*

Does Fairness Pay?

Difficulties in Enforcing Fairness in the World of Competitiveness



Összefoglalás

A szerző cikkében az igazságosság gazdasági vetületeinek fogalmi problémáira világít rá. Radbruch szerint a jog által átszőtt társadalmi, gazdasági rendszereknek az igazságosság érvényesítése mindig kötelező feladata kell hogy legyen. Az állami döntéshozatal vonatkozásában felmerülő klasszikus igazságosságelméletek mellett a közgazdasági gondolkodásban meghatározó Friedrich August von Hayek és John Rawls nézetei kerülnek ismertetésre. Az igazságosság, az igazságos közösségek kialakítása valójában egy társadalmi küzdelem, amelyet elsősorban a jogászok, közgazdászok, politikai döntéshozók vezetnek, de résztvevője az adott közösség minden tagja. Ebben a küzdelemben segíthet a keresztény etika és erkölcsi felfogás, amely az etikus közgazdasági gondolkodásnak is egyik alapja.

Summary

In this article the author sheds light on the conceptual problems inherent in the economic aspects of justice. According to Radbruch, the social and economic systems imbued with law must set the enforcement of justice as their task. In addition to the classical theories of justice relevant for government decisions, the views held by Frie-

DR. HEGEDŐS SOMA, doktorandusz, Eötvös Lóránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola (hegedossoma@gmail.com).

drich August von Hayek and John Rawls, predominant thinkers of economics, are outlined. Justice and the development of fair communities is actually a social struggle led primarily by legal experts, economists and political decision-makers, but all members of the particular community participate in it. In this effort, help may be provided by Christian ethics and morals, as they also provide one of the pillars of ethical economic thinking.

BEVEZETÉS

„Az eredményesség kizárólagos kultusza a szabadság és a kultúra pusztulásával jár” – állapította meg a 20. század egyik legnagyobb közgondolkodója, Bibó István. Bibót megelőzően, mintegy száz évvel ezelőtt az indiai Mahátma Gandhi fogalmazott úgy, hogy a nyugati világ emberének majdhogynem kizárólagos értékmérőjévé a jólét és a siker vált. A jólétet szolgáló, eredménycentrikus nyugati társadalmainkban maradhat-e hely hát az igazságosságnak? – tehető fel a kérdés, amelyet a szociális különbségek gyorsuló növekedésére rámutató tanulmányok tesznek igazán feszültségteljessé.

A felvetés természetesen kissé leegyszerűsítő, hadd válaszoljunk meg mégis az ún. Radbruch-formulára hivatkozással. Gustav Radbruch a második világháború szörnyűségeit megtapasztalva szakított a merev, ún. pozitívista jogfelfogással. Radbruch úgy találta, hogy – a társadalmi-gazdasági intézményeinket is létesítő, szabályozó – törvény sokkal inkább egy, a törvényben rejlő értéken nyugszik: Radbruch szerint ahol az igazságosságra már nem törekszenek, ahol az egyenlőséget, mint az igazságosság magját, semmibe veszik, ott a törvény nemcsak „helytelen jog”, de egyenesen hiányzik belőle a jogi jelleg, megszűnik jognak lenni.

AZ IGAZSÁGOSSÁG MEGKÖZELÍTÉSI PROBLÉMÁI

„Mi az igazság?” – tette fel a nagy kérdést a Passió-történetben Poncius Pilátus Jézus Krisztusnak. Ez a kérdés minden filozófiának az egyik alapkérdése, ezért megválaszolása jelen tanulmánynak még csak megközelítőleg sem képezheti tárgyát. Értekezésünkben elsődlegesen az igazságosság gazdasági vetületeinek fogalmi és megközelítési (elméleti) problémáival foglalkozunk. Ez a problémakör az egyik alapdilemmája az igazságosság társadalmi érvényesíthetőségének.

Amennyiben a már fentebb tárgyalt Radbruch-formulát a nikomakhoszi etikában leírtakkal állítjuk párhuzamba, az igazságosság és a törvényesség (jog) egy érdekes kétoldalú, kétirányú kapcsolatát vázolhatjuk fel. Arisztotelész szerint az állami életben megnyilvánuló igazságosság egyrészt a törvényeken alapul, másrészt pedig magából a természetből fakad. Ezt azzal alapozza meg, hogy állítása szerint léteznek olyan egyetemesen érvényes, íratlan törvények, amelyeket mindenki elfogadni látszik, a jogok közül pedig némelyek a természetből erednek. Arisztotelész szerint igazságosságról csak ott lehet szó, ahol törvény szabályozza a polgárok egymáshoz való viszonyát.

E tekintetben tehát az ókori görög gondolkodó is elválaszthatatlanul összekötötte az igazságosságot a joggal, még ha más irányból is tette ezt Radbruchhoz képest.

Arisztotelész koncepcióját felhasználva és azokat továbbgondolva szisztematizálta az igazságosságot Aquinói Szent Tamás. Az igazságosságot olyan erényként fogta fel, amely a közösség s így az állam helyes rendje felé mutat. Kifejezetten a gazdasági döntések igazságosságmérceje kapcsán lényeges Tamás felfogása, amely szerint az igazságosság egy rajta kívül álló – materiális kifejezéssel élve – aktivizmust igényel érvényesítése során. Ez a következőt jelenti Tamásnál: Mivelhogy az igazságosság nem egyszerűen csak egy erény, az akarattal és a mértékletesség gyakorlásával állítható elsődlegesen párhuzamba, ráadásul másra, más jogos érdekének érvényesítésére irányul, ezért igen nehéz követelményeit teljesíteni. Már csak azért is, mert az ember elsődlegesen saját javát és kívánságait szeretné előmozdítani, és nem pedig másokét. Ezért szükséges kiegészíteni egy lelki-szubjektív aktivizmussal: ez az aktivizmus jelenik meg Tamásnál a szeretet fogalomban. Ez alakítja ki azt a készséget, amely lehetővé teszi, hogy akkor is a másik javát tartsuk szem előtt, amikor egyébként a sajátunk előmozdítására törekednénk. Jelentősek a Tamás által meghatározott igazságosságfajták, melyek közül kiemelkedik az osztó igazságosság, melyen a modern szociális igazságosság is alapul, lényegében az Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás által megfogalmazott alapeszmének a modern társadalom keretei között való alkalmazása. Tamás szerint az igazságosság által előírt „kötelezettség” irányulhat a közösség egészére és annak valamely tagjára, ez alapján pedig egyetemes (*justitia universalis*) és részleges igazságosságról (*justitia distributiva*) beszélhetünk. Előbbi az ún. közjóra, utóbbi az egyéni jóra irányul. A részleges igazságosság esetében beszélhetünk tehát a közösségnek a tagok iránti osztó igazságosságáról, illetőleg a tagok egymás iránti kötelezettségeiről, vagyis kölcsönös igazságosságról. Az egyetemes igazságosság – a „rész-egész” viszonyrendszerre alapján – a közjót helyezi előtérbe, arra hívja fel a figyelmet, hogy az egyén mivel tartozik közössége felé. A részleges igazságosság egyik formája, az osztó igazságosság ezzel ellentétben azt fogalmazza meg, hogy a közösségi javakat és értékeket (vagy éppen terheket) miként, milyen arányban, kik között kell elosztani egyéni szinten. E tekintetben két elv érvényesül: az egyenlőség és az arányosság. Az arányosság szerint, aki többet ad a közösségnek, kapjon többet is a közösség javaiból. Megjegyzendő: a jog világában akad még egy ún. *osztó igazság* fogalom. Ez Frank Ignáctól származik, aki a vagyoni viták kapcsán nevezte el a magánjog szerepét ilyen módon. A polgári perekre jellemző, hogy mindkét fél a saját érdekét, a „maga igazát” védi. Közöttük tesz igazságot a törvény és a bíró, összemérve és megosztva közöttük az érdekszférákat. Ehhez hasonló végtére is a politikai döntéshozó szerepe is, aki társadalmi csoportok között dönt pl. egy költségvetési törvény összeállításakor.

Áttérve John Rawls és Hayek igazságosságelméleteire, meg kell jegyeznünk, hogy a két álláspont közötti feszültség elsődlegesen az egyenlőségről, illetőleg az individuum és a közösség viszonyáról alkotott eltérő felfogásukból következik. Olyan társadalmi dilemmák ezek, melyekről hasonló komolysággal már olyan ókori-középkori gondolkodók is lényeges elméleteket állítottak fel, mint éppenséggel Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás. A tanulmány szabta keretek miatt azonban

e helyütt a főbb különbségekre és az azokból eredő következményekre kívánunk rámutatni Hayek és Rawls munkásságában, az igazságosság szemszögéből. Először is lényeges, hogy Hayek igazságosságfogalma formális, ezzel ellentétben Rawls viszont lehetségesnek tartja az igazságosság elveinek meghatározását és alkalmazásukat. Hayek eredetileg Arisztotelész igazságosságfogalmából indul ki, de elutasítja annak alkalmazását a társadalom és a piac vonatkozásában. Hayek szerint lényegében egyetlen társadalomról vagy piaci rendről sem állítható, hogy az igazságos, avagy sem. Az osztrák gondolkodó szerint a társadalmi igazságosság jelentés nélküli, egyfajta hit, szabad társadalomban lényegében nincsen szerepe. Hayek szerint problematikus, hogy az igazságosság elképzelések ideologikusak is, bizonyos érdekcsoportok számára felhasználhatóak, másrésztől azonban ellentmondásosak és megvalósíthatatlanok is. Ellentmondásos, mert *a piacnak nincsenek ún. pozitív céljai*, megvalósíthatatlan, mert egyrészt a társadalomban nem létezik az értékeknek, az elveknek semmiféle kialakult hierarchiája, rendszere, másfelől pedig nincs egyetlen olyan döntéshozó szerv sem, amely rendelkezne a megvalósításhoz, a megfelelő érvényesítéshez szükséges információkkal. Hayek lényegében az emberi tudással, képességgel kapcsolatos szkeptikus véleményére alapozza elgondolását. Ezzel szemben Rawls úgy találta, hogy az emberek képesek a jó saját felfogásának kialakítására, másrészt képesek igazságérzet, vagyis egy arra vonatkozó, rendszerint hathatós vágy kialakítására, hogy alkalmazzák és cselekedeteikben kövessék az igazságosság elveit. Rawlsnál lényeges az egyenlőség szerepe. Szerinte minden emberben van valami közös, ami végső soron, mint morális lényeket, egyenlővé teszi őket. Így válnak képessé a jó megalkotására, az igazságérzet gyakorlására. Az egyének mint erkölcsi személyek egyenlő tiszteletre és figyelemre jogosultak. Ez az elosztás tekintetében is egyenlőséget jelent tehát, senki nem jogosult több erőforrásra másnál. Ezzel szemben Hayek igazságfogalma a piaci mechanizmusokra támaszkodik, mellőzi az érdemekre támaszkodó megalapozást. (Ellentétben Aquinói Szent Tamás arányosságformulájával.) Hayek az egyenlőség igen szűk értelmezését tartja megvalósíthatónak, ez pedig a törvény előtti egyenlőség. Minden egyéb dolgot a piacra kell bízni, vélekedése szerint. Így az egyes emberek képességbeli, körülményeikből fakadó egyenlőtlensége és az abból következő eltérő egyéni életpályák végső soron a piac természetes következményei – se nem igazságosak, se nem igazságtalanok. A piac végső soron így válhat az „igazságosság” szolgáltatójává. Ugyan egyenlőtlenséget eredményez, hiszen ha különböző embereket azonos módon kezelünk, azaz senkit nem részesítünk előnyben, akkor a piacon az erősebbek (vagyonosabbak, tehetesebbek stb.) fognak jobban szerepelni. Nem azért, mert jobban megérdemlik, tehát nem az érdem a döntő, a piac ezt nem vizsgálja. Egyszerűen többet és jobban kínálnak a piacon, olyasmit, amire a társadalom többi tagjának nagyobb szükséglete van. Persze ez a lehetséges állami beavatkozás irányát és kereteit is nagyban korlátozza. Hayek nem veti el teljesen, hogy meghatározott esetekben segíteni, támogatni kell a társadalom legszegényebb tagjait, esetleg még a nem általuk megtermelt vagyonból is. Azonban teljesen elhatárolja már magát a közösségbeli tagságra

építő elosztási politikától. Rendkívül aktuális Hayek kritikája ezzel kapcsolatosan. Ez az elosztási politika ugyanis mind az egyes nemzetek szintjén, mind nemzetközi szinten súlyos következményekkel járna Hayek szerint. Kirekesztő politikához vezethetne, hiszen senki, sem a nemzet tagjai, sem pedig maguk *a nemzetek nem szívesen fogadnának be új polgárokat*, tartva attól, hogy azok majd részesedést követelnek a társadalmi vagyonból, amelynek előteremtéséhez vajmi keveset tettek hozzá.

AZ IGAZSÁGOSSÁG GYAKORLATI DILEMMÁI A GAZDASÁGPOLITIKÁBAN

Az alábbiakban két hazai vonatkozású társadalmi-gazdasági üggyel foglalkozunk, melyek az igazságosság érvényesíthetőségének egy-egy gyakorlati dilemmájára mutathatnak rá. Természetesen számos egyéb, gyakorlati jellegű dilemma hozható fel, azonban ezek közül az igazságosságnak valamiféle általános szembenállása a gazdasági szükségszerűséggel, illetőleg a jogi gondolkodásban a jogállamisággal, kiemelkedő jelentőségűek.

Max Weber szemléletes leírása jelöli számunkra a legalapvetőbb gyakorlati dilemmát, mely végső soron minden társadalmi-gazdasági jelenség alapidilemmája egyúttal. E szerint testi létezésünk csakúgy, mint legeszményibb szükségleteink kielégítése, mindenütt a szükséges külső eszközök mennyiségi korlátozottságába és minőségi elégtelenségébe ütközik, kielégítésük pedig tervszerű előrelátást és munkát igényel, harcot a természettel és társulást az emberekkel. Ahogyan az ókori bölcsesség is megfogalmazza: „szűkölködik a világ”. Ez a feszültség mutatkozik meg egy jelentős alkotmányjogi változásban is. Az 1949. évi XX. törvény, vagyis a korábbi Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdése nevesítette a *társadalombiztosítási jogot*. A törvényszöveg szerint konkrétan „a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg”. Az Alaptörvény hatálybalépésével (2012) a társadalombiztosítási jog egyfajta devalválódása észlelhető. A XIX. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Részben az arányosság elvéhez, részben a hayeki igazságosság koncepcióhoz társítható a (3) bekezdés, mely szerint törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. A társadalombiztosítási jog ugyan sosem volt klasszikus alapjog, már csak szerkezete miatt sem, a változás azonban mégis feltűnő. Alighanem a 2008-as gazdasági világválságot követően a jóléti, illetőleg a szociális állam koncepcióiba vetett bizalom megrendülése alapozhatja meg ezt az irányváltást. Ezen túlmenően érdemes foglalkozni röviden Pokol Béla írásával az európai demográfiai változások kapcsán. Pokol rámutatott arra, hogy Kelet-Közép-Európa Bulgária, Szlovákia, Románia, Magyarország és Csehország által elfoglalt részén a mai, összességében nagyjából 55 milliós lakosság az ENSZ statisztikái szerint 2050-re nagymértékű előregedés mellett mintegy 43 millióra fog csökkenni. Pokol szerint amennyiben így haladunk tovább, az állami költségvetés kiürül, a nyugdíjak (és

egyéb, a társadalmi igazságosság jegyében statuált társadalombiztosítási intézmények) kifizetésének, fenntartásának alapjai pedig elfogynak, ami társadalmi dezorganizációt idéz elő. Az állami költségvetések összeroppanását az említett országokban az dönti majd el, hogy mennyire lesz jellemző a képzetebb fiatalok körében a tartós munkavállalás és a perspektivikus letelepedés külföldön.

Másik, jelentős fajsúlyú ügy az ún. *devizahitel-válság* és a kormányzat devizahiteladósokat mentő programsorozata a társadalmi igazságosság jegyében. Magyarországon mind az állam-, mind a magánadósság nagyon megnövekedett. A magyar eset meglehetősen szélsőségesen alakult, hiszen nem elég, hogy az állam súlyosan túlköltekezett, a lakosságot is felelőtlen hitelfelvételre ösztönözte, mivel a hitelek elérhetősége mérsékelni tudta az egyre lassuló növekedés hatásait is. Mindehhez természetesen szükség volt arra is, hogy a piac mind az államnak, mind a lakosoknak szinte korlátlanul nyújtson hitelt, mely a beláthatónak tűnő eurózóna-csatlakozást övező várakozásokon alapult. Tanulmányunk tárgykörénél maradván alapvetően két érdekszférát választhatunk el: a bankok oldalát, amelyek a jogbiztonságra, jogállamiságra hivatkozva kívánták védeni a már megkötött hitelszerződéseket, másfelől az adósok oldalát, akik egy előre igen nehezen belátható körülmény (világválság) folytán kerültek esetenként kilátástalan anyagi helyzetbe. Utóbbiak érdekében merülhetett fel a kormányzat által képviselt társadalmi igazságosság érvényesítése, tulajdonképpen erre hivatkozással nyúltak bele a szerződéses állományokba például a forintosítások útján. Ennek a drasztikus beavatkozásnak a révén válhat érzékelhetővé, hogy ugyan már Arisztotelész is fontos kapcsolatot talált az igazságosság és a törvények uralma (jogállamiság) között, esetenként ez a két nagy jelentőségű, jogelméleti fogalom mégis mennyire élesen szembe helyezkedik egymással. (Amely szembenállásra persze még számos példa akad, elegendő a híres „fallövés”-ügyekre gondolni a német egység létrejöttét követően.) Tekintettel pedig arra, hogy az érintett bankok többsége vélhetően az Európai Bírósághoz fordul kártérítést – jó eséllyel – követelve a kormányzat intézkedései miatt, a politikai döntéshozóknak közvetlenül is választ kell adniuk a kérdésre: Az igazságosság érvényesítése valóban kifizetődő?

IGAZSÁGOSSÁG ÉS VERSENYKÉPESSÉG

A verseny és a társadalmi igazságosság viszonyának vizsgálatakor érdemes felidézni a német gazdasági csoda egyik letéteményesének, Ludwig Erhardnak a gondolatait. Erhard szerint a verseny a legeredményesebb eszköz arra, hogy a társadalmi jólétet megvalósítsuk és fenntartsuk. Csak a verseny vezethet ugyanis oda, hogy a gazdasági haladás minden embernek a javára váljon, és megszűnjön minden olyan előny, amely nem valamilyen magasabb teljesítmény egyenes következménye. A verseny segítségével elérhető a haladás és a nyereség – a szó legjobb értelmében – társadalmasítása, és amellettt fenntartható az egyén teljesítményre törekvése is. Erhard biztos volt abban, hogy a jólét ilyen módon növelhető a legjobban, és hogy a növekvő termelékenység függvényében minden dolgozó ember egyre magasabb bért kaphasson. Az Erhard által képviselt gazdaságpolitika sikerei óta eltelt évtizedek bizonytalanságot szülhetnek

a nagy tiszteletben álló közgazdász állásfoglalása kapcsán. Önmagában már a jólét elérése vonatkozásában is dilemmákat vet fel a verseny és a szabad versenyből (is) fakadó növekvő egyenlőtlenség társadalmainkban.

Úgy tetszik, hogy a versenyképesség világában egyelőre nincs egy átfogó, univerzális modell a verseny és a társadalmi igazságosság érvényesítésének konfliktusmentes összehangolására. Mi marad nekünk? Alighanem hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy az igazságosság, az igazságos közösségek kialakítása valójában egy *társadalmi küzdelem*. Ezt a küzdelmet pedig elsősorban a jogászok, közgazdászok, politikai döntéshozók vezetik, de résztvevője az adott közösség minden tagja. Ebben a küzdelemben segíthet a *keresztény etika* és erkölcsi felfogás, amely az etikus közgazdasági gondolkodásnak is egyik alapja. Heller Farkas fejtette ki, hogy a keresztény etika jelentősége mutatkozott meg már olyan alapvető gazdasági jelenségeknél is, mint az igazságos ár vagy a kamatvétel. Ugyancsak a keresztény etika szerepe emelhető ki olyan attitűdök népszerűsítése, normává tétele kapcsán, mint amilyen a felelősségvállalás és az áldozatvállalás köznapi magatartásai. A jólét és a siker nyugati eszményítése mellett, vagy inkább azzal szemben.

BEFEJEZÉS – BIBÓ ISTVÁN VERSENYPÉPÉSSÉGI MUTATÓI

Társadalmi szinten vizsgálva a kérdést nyilvánvaló, hogy a versenyképesség csak nemzetközi kontextusban értelmezhető, mivel más országok és nemzetgazdaságok hasonló elven működő modelljeivel versenyzünk, a globalizáció keretei között. Éppen ebből is következően bírnak nagy jelentőséggel és aktualitással Bibó István versenyképességről alkotott elgondolásai. Bibó a hidegháború idején, a kapitalista és a szocialista társadalmak versengésének évtizedeiben viszonyult kritikusán a gazdasági tényezők túlzott előtérbe helyezéséhez, amely alkalmat és lehetőséget ad arra, hogy különböző társadalmi rendszerek értékét az általuk előidézett gazdasági jóléten mérjék le. Bibó szerint sehol sincs megírva, hogy egy társadalmi rendszer jószágát az általa termelt javak mennyisége, a gazdasági termelékenység évi növekedése és az általa előidézett jólétnövekedés rohamos volta méri le, amely ugyanannyi bajt tud csinálni, mint hasznat. A döntő a társadalom előidézett *belső egyensúlya*, aránylagos fokozódó *erőszakmentessége* és a társadalom egészét kielégítő *igazságossága*, véli Bibó. A kapitalizmus válsága éppen abban áll, hogy állandó elégedetlenséget tart ébren a társadalomban lévő *igazságtalanságmennyiség* miatt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A bizalmatlanság hálójában. A magyar beteg.* Szerk.: Muraközy László, Corvina Kiadó, Budapest, 2012.
Államelmélet. Szerk.: Takács Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2009.
Ludwig Erhard: *Jólétet mindenkinek.* Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest, 1993.
Heller Farkas: *Etikai tudomány-e a közgazdaságtan?* Aula Kiadó, Budapest, 2006.
Jog és Filozófia. Szerk.: Varga Csaba, Szent István Társulat, Budapest, 2001.
Pokol Béla: *Európa végnapjai. A demográfiai összeroppanás következményei.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2011.
Szilágyi Sándor: *Bibó István.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2001.
Tanyi Attila: *Piac és igazságosság?* Napvilág Kiadó, Budapest, 2000.
Max Weber: *Tanulmányok.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

Birkás Antal

Luther és Kálvin politikai és gazdasági nézetei

Political and Economical Views of Luther and Calvin



Összefoglalás

Írásomban Luther és Kálvin politikával és gazdasággal kapcsolatos nézeteire fókuszálok. Luther politikai nézetei esetében az ún. kettős kormányzat felfogását mutatom be, míg Kálvin esetében az alkotmányeszmé megerősödéséhez való hozzájárulását elemzem röviden. Ezt követően – némiképp részletesebben – ismertetem Luther és Kálvin legfontosabb nézeteit a gazdasággal kapcsolatban. Írásomban ismertetem a reformátorok kamattal, uzsorával, banki tevékenységgel kapcsolatos nézeteit is. Luther az uzsorakamatot teljes egészében elvetette. Kálvin azonban a pénz kamatos „gyümölcsöztetését” megengedhetőnek tartotta. Lényeges ugyanakkor, hogy Kálvin a hitelezést nem engedi „szabadjára”. A méltányosság és a szeretet törvényét szem előtt tartva a hitelezéssel kapcsolatban különböző szabályokat állított fel a reformátor.

Summary

In my essay, I concentrate on teachings of Luther and Calvin related to politics and economy. In the case of Luther and his teachings on politics, I analyse his so-called „theory of two kingdoms”, while in the case of Calvin, I discuss his impact on the idea of constitution. Subsequently I discuss their teachings on economy in detail. In my essay, I also outline the reformers’ views connected with interest, usury and banking. Luther rejected usurious interest in its entirety. However, Calvin considered the profitable way of investing money with interest allowable. At the same time, it is essential that Calvin did not allow free hand to giving on credit. Having the law of fairness in sight, the reformer established some various rules connected with credit.

DR. BIRKÁS ANTAL PHD, kormánytisztviselő, Emberi Erőforrások Minisztériuma (antal.birkas@emmi.gov.hu).

Luther és Kálvin nézetei messze túlnyúlnak a teológia határain. Gondolatainknak következményei szinte az élet valamennyi területén tetten érhetők. Igaz ez a jog, természettudomány, művelődés, zene mellett a politika és a gazdaság esetében is. Érdeemes hát – ez alkalommal – a két nagy reformátor politikával és gazdasággal kapcsolatos nézeteit röviden szemügyre venni.

LUTHER ÉS KÁLVIN POLITIKAI NÉZETEI

Elsőként a két reformátor politikával kapcsolatos nézeteiről szólok. E tág témakörön belül két területre fókuszálok – véleményem szerint ezek kettejük legmaradandóbb gondolatai, hatásai a politika területén. Az egyik Luther ún. kettős kormányzat felfogása („két birodalom elmélet”), a másik Kálvin, illetve a kálvinizmus alkotmányeszmével kapcsolatos tanítása.

LUTHER KETTŐS KORMÁNYZAT (KÉT KORMÁNYZAT) FELFOGÁSA

Luthert többször kérdezték a világi felsőbbségről, illetve az uralomról, továbbá a felsőbbség részéről megnyilvánuló erőszakról, a neki való engedelmisségről. Tanácsait szinte mindig kérésre írta. Így történt ez a témánk szempontjából leglényegesebbnek mondható két tanulmány esetében is, *A világi felsőbbségről*, illetve a katonák hivatásáról szóló, *Lehet-e üdvösséges a katonák hivatása?* című tanulmány esetében. Az előbbi tanulmányt Svarzenberg báró, illetve Stein Farkas weimari prédikátor kérésére írta, 1523-ban (munkáját fejedelme testvérének, János hercegnek ajánlotta), míg az utóbbit Kram Aszkaniusz lovag kérésére, 1526-ban. Ezekből a tanulmányokból egyértelműen kirajzolódik az ún. kettős kormányzat felfogása (két birodalom elmélete), amelynek hatása felbecsülhetetlen és máig ható.

Luther felfogásának lényege a következő: a magát, és tegyük hozzá – különösen napjainkra is figyelve – a környezetét is tönkretenni akaró embernek – Luther szerint – kétféle úton is segítségére siet az Isten.¹ A világot és az embereket kormányzó Istennek egyik határozott válasza a felsőbbség és a törvény. Isten a törvények „külső rendjével” és az azt felügyelő világi hatalmakkal („a kardot viselő világi felsőbbséggel”) őrzi e világnak, a földi világnak az életét (ez Istennek az „idegen” munkája). A másik út, amivel a bűnös ember segítségére siet az Isten, természetesen az evangélium („Isten igaz műve” – mondja Luther). Ez utóbbit a Krisztusban hívők és őt valóban követők (keresztények, „krisztusiak”) számára adta az Isten. Ez azonban nem jelenti azt, mondja Luther, hogy a keresztényeknek ne kellene betartaniuk a törvényeket – miként azt némelyek Luther korában gondolták, és akik mindenféle „világi” törvény nélkül akartak élni. A Krisztust követők engedelmisséggel tartoznak a hatalomnak és a törvényeknek, bár, mondja Luther, ők a törvénynél is többet tesznek, önszántukból, hisz „a gyümölcsfának nincs szüksége jogkönyvekre, ő anélkül is gyümölcsöt terem, hisz ez a természete”.²

Mindez Luther saját szavaival: „Mert kétféle felsőbbséget rendelt az Isten az emberek között. Az egyiket lelkinek rendelte igéjével és kard nélkül, hogy ez által az emberek jámborakká és igazakká legyenek, és ezzel az igazsággal elnyerjék az örök életet.

Ezt az igazságot az Isten az ő igéjével szolgáltatja, melynek hirdetését a prédikátorokra bízta. A másik felsőbbbség világi, eszköze a kard, hogy azok, akik igéje által nem akarnak jámborakká és igazakká lenni az örök életre, azok ily világi hatalom által kényszerítessenek arra, hogy a világ előtt jámborakká és igazakká legyenek. Ezt az igazságot ő a karddal szolgáltatja.”³ Azaz Luther számára Isten válasza kettős: az evangélium útja, illetve a kard, a felsőbbbség útja. Isten jobb kezével a benne hívőket kormányozza, az evangélium által, míg a bal kezével a benne nem hívőket kormányozza, „a jog által, s ha kell, annak kényszerítő ereje által” – miként azt C. G. Schweitzer írja. („The left hand is the Law with its discipline and if need be its coercion.”)⁴ Azonban – és ez talán a leglényegesebb – Isten az Ura mindkét „dimenzióknak”, a „lelki birodalomnak” és a „világinak” egyaránt. A két birodalom („a két kormányzat”), a két „kormányzati mód” Isten uralma alá tartozik. Vagy miként a már fentebb idézett Schweitzer fogalmaz, számunkra, „modernnek” számára talán kissé érthetőbben: a két út gyakorlatilag Isten uralmának kétfajta dimenzióját jelöli, két dimenziót, amelyek felett Isten az úr.⁵

Rendkívül fontos, hogy a kettő ne keveredjen össze egymással. Azaz Luther például „elítéli” a világi fejedelem módjára élő, „Velencét ostromló” pápát, miközben a „világiakon” is számon kéri kötelezettségeik elmulasztását. Luther figyelmeztetései ma is helytállóak – gondoljunk a sokszor hangoztatott „politikai kereszténység” és a „közéleti kereszténység” jogos megkülönböztetésére, vagy éppen az egyházak és az állam nemegyszer a „kényelmetlen szomszédság” szavaival leírható kapcsolatára. A kettő együttműködésére van szükség, de nem a kettő – állam és egyház(ak) – céljainak és az általuk használt eszközöknek az összekeveredésére. Ez utóbbit Luther kimondottan az ördög munkájának tekintette.

Luther után néhány szót szólnék Kálvinról, illetve a kálvinizmus hozzájárulásáról az alkotmányeszmé megerősödéséhez.

KÁLVIN ÉS A KÁLVINIZMUS HOZZÁJÁRULÁSA AZ ALKOTMÁNYESZME MEGERŐSÖDÉSÉHEZ

Kálvin – széles politikai látókörével és humanista mentalitásával – fontosnak érezte, hogy feltegye a kérdést: mely forma a legjobb és legmegfelelőbb a kormányzás számára? Kálvin nézetei számos gondolkodóra hatottak a későbbiekben, köztük Abraham Kuyperra vagy éppen Ravasz Lászlóra.

Mik voltak ezek a tanítások? Az első ezek közül Kálvin törvények szerepéről vallott felfogása. Kálvin, ha nem is a mai értelemben vett joguralomról, de a törvények hatalmat korlátozó funkciójáról bőven szól. Méghozzá akkor és ott, amikor a törvényeket az állam egyik legfontosabb, „központi” kategóriájává teszi.⁶ E törvények pedig a felsőbbbséget és a „népet” egyaránt kötik. Ez a dimenziója az *Institúciónak* már közvetlen az alkotmányeszmé felé mutat.⁷

A másik lényeges dolog, amit meg kell említenünk Kálvin esetében, az a genfi reformátor egyházalkotmánya. Igaz, a hazai protestáns szakirodalmunkban meghonosodott egyházalkotmány kifejezés helyett célszerűbb lenne inkább az egyházi rendtartás kifejezést használni, amelyet maga Kálvin is használt.⁸ Maga az egyházi rendtartás, amelyet

Kálvin első ízben 1537-ben vezetett be – és ami miatt el is űzték aztán –, 1541-es visszatérését követően pedig a városi tanács is elfogadott, egyfajta szerződésként is felfogható Kálvin (illetve a városi tanács) és a város között. A rendtartást ugyanis 1542 elején a genfi polgárok gyűlekezeteiben tartott szavazással is jóváhagyták! E tényből következik az, hogy protestáns körökben e rendtartást mind a mai napig alkotmánynak tekintik. Szerződés eredménye az, méghozzá kormányzati szerződésé, és nem társadalmi!⁹ Hazai protestáns irodalmunkban az ilyen jellegű szerződést pedig alkotmányként definiálták, elsősorban Tóth Kálmánnak köszönhetően.¹⁰ De a 19. század második felének neves kutatója, Kerkapoly Károly is használja e kifejezést, igaz, vegyesen a rendtartás, rendszabály, constitutio kifejezésekkel.¹¹ Ekként válhatott az az Istennek az emberrel kötött szövetségéből („szerződéséből”) „embernek állammal” kötött szerződésévé.

A Kálvinnál még csak csíráiban meglévő alkotmányeszmét – az ellenállás jól kidolgozott alkotmányos rendszerével – az úgynevezett monarchomachusok vitték tovább. (Közülük többeket is meg lehetne említeni – így például François Hotmant, vagy, ahogy saját kortársai ismerték, Hottomanust, George Buchanant, vagy éppen Johannes Althusiust. Én azonban csak és kizárólag Hotmant elemzem, nem utolsósorban azért, mert Hotman Kálvint kimondottan szellemi atyjaként tiszteli.¹²

A monarchomachusok közé tartozó François Hotman az ellenállás „ősidőktől” meglévő jogát („alkotmányjogi” létét) azzal próbálta meg teoretikusan alátámasztani, hogy kimutatta: a franciák ősi királyai nem öröklés, hanem a nép általi választás útján lettek királyok, az e választás útján létrejövő monarchiában pedig a „szent tanács” (előkelők közössége) közreműködésével egyes kormányforma alakult.¹³ A hatalom e testület és a király között oszlott meg. Az államügyeket alapvetően a szent testület („parlament”) gyakorolta, amelynek jogában állt akár a királyt is leváltania! Miként Hotman fogalmaz, némiképp a fentebbieken is túllépve: „A királyt eltávolító legfőbb hatalom a néphatalom.”¹⁴

A Hotman (Hottomanus) által oly előszeretettel hivatkozott Francogallia érványa még sokáig a politikai irodalom része maradt, kitűnő fegyvert adva a központi hatalom abszolút volta és az egyeduradalom ellenében. Jean Bodin épp ezen érveket kritizálva érvelt a fejedelmi szuverenitást megfogalmazó tanítása mellett.¹⁵

Bár Kálvin és Hottomanus elképzelései még mindig távol állnak az alkotmány eszméjétől – ezzel kapcsolatban az első nagyobb lépést Althusius teszi meg –, mégis, az általuk megfogalmazottak, hatalmat korlátozó tanításuk jó táptalaja volt a később megerősödő alkotmányeszmének. Arról nem is beszélve, hogy a genfi példa a későbbi korok felvilágosult gondolkodói számára is tájékoztató pontul szolgált. (Takács Imre alkotmányjogász szerint a genfi polgárság 1541-es szavazásával elfogadott „kálvini alkotmány” példa volt Rousseau számára is.) Olyannyira, hogy a referendum útján történő alkotmányozás gondolatát a felvilágosodás filozófusa tulajdonképpen a genfi példából merítette. Igaz, hangsúlyoznunk kell – miként azt már korábban is jeleztem –, hogy a népszavazással elfogadott genfi egyházalkotmány az egyház legfontosabb elveinek és szabályainak gyűjteményeként az alapelvi szintű szabályozás egyik korai előképeként tekinthető csupán. Az alkotmányeszmé „csírájának”. Az alapelvi szintű szabályozás és a szavazás útján történő nép általi elfogadtatása azonban mindenféleképpen előremutató az alkotmány gondolata szempontjából!¹⁶

GAZDASÁG, HIVATÁSETIKA, PÉNZ ÉS KAMAT
– LUTHER ÉS KÁLVIN VONATKOZÓ NÉZETEI

Luther és Kálvin politikai nézetei után rövid esszém második felében a két reformátor gazdasággal kapcsolatos tanítását vesszem szemügyre. Előtte azonban érdemes néhány szót szólni a tulajdonról.

TULAJDON – BIBLIAI FELFOGÁS,
LUTHER ÉS KÁLVIN VONATKOZÓ NÉZETEI¹⁷

A protestáns megközelítéshez híven érdemes elemzésünkkor a Szentíráshoz visszanyúlni. A bibliai (ószövetségi) nahalah szó egyszerre jelent tulajdont és vagyont, birtokot. Az újszövetségi görögben használatos szó (ktéma) sem tesz különbséget „modern értelemben” tulajdon és birtok, vagyon között.

Igen jelentős jogintézmény volt a nagy örömnünnep éve, a 7x7 esztendőt követő 50. év, amikor minden birtokot eredeti tulajdonosának kellett visszaadni. Mindennek az Úr a tulajdonosa! (Isten „az ég és a föld” tulajdonosa, aki azonban részt ad népének/az embereknek tulajdonából. 1Móz 1,28, 1Móz 2,15, 1Móz 17,8 és 5Móz 10,14 igehelyek mind ezt mutatják.) Azaz az ember feltételes használati joggal kapta mindazt, amije van, és annak jó sáfára kell hogy legyen.

Az Újszövetség figyelmeztet, hogy senki ne kösse/kötözze magát a tulajdonhoz. (Lásd: Máté 6,19-ben: „Ne gyűjtsetek magatoknak kincseket a földön, ahol a moly és a rozsdá megemészti, és ahol a tolvajok betörnek, és ellopják.”). Lényeges azonban, hogy nem a tulajdon önmagában a fontos („romlott”), hanem a hozzá való viszony! Pál apostol a kapzsiságot bálványimádásnak minősítette (Kol 3,5). (Az őskeresztyén gyülekezetekben Jézus szavára kialakult a javak közössége; ez utóbbi a kolostori életközösségben is megjelent a későbbi századokban. Nagyon fontos – kezdetektől fogva! – a keresztyének egymás és mások iránti szolidaritásvállalása. Ennek fő formája volt a szegények gondozása.)

Luther elvetette a reformáció „radikális szárnyának” tulajdonellenességét. Ő a tulajdont a felebarát iránti kötelezettséggel kapcsolta össze: most már a tulajdonod többé nem a tiéd, hanem a felebarátodé. (Ha jól belegondolunk, azért ez sem volt kevésbé radikális követelmény, mint a tulajdonról és a tulajdonlásról való teljes lemondás.) Azaz a vagyonnal a keresztyén embernek szolgálnia kell. Zwingli Zürichben saját kortársait ekként figyelmeztette: „Nem szabad úgy tekintened ideig való javaidra, mint saját tulajdonra, te csak gondnoka lehetsz azoknak.” Kálvin Genfben pedig állandóan intette a gazdagokat a szegények iránti karitatív cselekvés kötelezettségére.¹⁸

LUTHER ÉS A HIVATÁSETIKA,
LUTHER ÁLTALÁNOS GAZDASÁGFELFOGÁSA

Luthernál a munka hivatásként jelenik meg. Jól mutatja mindezt Weber elemzése *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* című munkájában. Weber szerint a lutheri bibliafordítás használta először a „Beruf” szót a mai értelemben hivatásként, majd

hamarosan felvette azt az összes protestáns nemzet „világi nyelvébe”. Ehhez – ennek megértéséhez – érdemes némi nyelvi elemzést is segítségül hívni. A német „Beruf” (munka) kifejezés magában hordozza a „rufen”-t, illetve a „Berufung”-ot (elhívatottság, elhívás) is. Azaz a munkáját végző ember Istentől kapott elhívását, a tőle kapott hivatását tölti be; így válik a munka hivatássá, és válik Istent dicsőítő és őt szolgáló cselekvéssé, „szent” magatartássá, etikai, vallásos és erkölcsi dimenziót adva neki.¹⁹ Azaz a szüntelen munkálkodó ember Istent dicsőíti. Ha az elhívás csak Isten országára, a gyülekezetre, a misszióra stb. irányul, akkor az életet felosztjuk egy világi és egy lelki-szellemi tartományra. Jézus Krisztus azonban mindenek felett úr, Ő igényt tart az élet minden területére. (Lásd erről a későbbi „neokálvinista” Abraham Kuyper vonatkozó gondolatait; Kuyper leghíresebb mondata ezzel kapcsolatban így hangzik: „Nincs az életnek egyetlen olyan négyzetméternyi területe, amely ne Krisztus uralma alá tartozna.”)

A munkának és az imádságnak természetesen megvolt a szerepe a korábbi római katolikus tradícióban is, a reformációval azonban új szint és komolyabb vallási-etikai dimenziót kapott a hivatás. A kereszténységben sokáig csak a papi, szerzetesi lelki-szellemi elhivatást tekintették elhívásnak. Ebből fakadt az a torz látásmód, amely a „világi” területet kevésbé tartotta értékesnek. A német reformátor ezt másként látta: számára az elhívás nem a világból való kihívást jelentette, hanem azt a megbízatást, hogy másoknak, és ezáltal Istennek szolgáljunk. A „közönséges” foglalkozások is isteni megbízásból fakadnak, amelyre/amelyekre Isten tesz alkalmassá bennünket.²⁰ Mit jelentett hát az új felfogásban mindez? Elsősorban azt, hogy Isten előtt minden hivatás egyenlő és egyaránt kedves. „A reformáció nem azzal hozott újat, hogy a munka rangját visszaadta, hanem abban, hogy a világi hivatást az egyházi hivatás szintjére emelte. Az egyetemes papság elve szerint minden keresztyén elhívott, vocatus, és ez nemcsak mennyei elhívására, hanem földi munkájára is vonatkozik” – olvashatjuk Szűcs Ferencnél.²¹

Luther szembehelyezkedett azzal a korabeli felfogással, miszerint csak a papi (egyházi) munka „szent”. Sőt például a szerzetesi életformát kimondottan elvetette. Nem a világtól elzártan kell élni, hanem a világban, a kapott hivatást gyakorolva – hangoztatta Luther.

Fontos azonban megjegyezni, hogy felfogása némiképp „konzervatív”. „Konzervatív” egyrészt abban az értelemben, hogy az egyént a kapott hivatásához „köti”. (Az ember akkor jár el helyesen, ha megmarad abban a hivatásban, amelyben elhívatott.) Ez a fajta látásmód nem igazán ad teret a társadalmi mobilitásnak. De „konzervatív” a felfogása abban az értelemben is, hogy alapvetően a földművelést tartja „igazi” hivatásnak.²² A kereskedelmet ezzel ellentétben kevésbé tartja jónak – ezt elsősorban az e területhez kötődő visszaélések miatt tanítja –, bár annak „létfogosultságát”, a tisztességes nyereséggel számoló kereskedelem fontosságát természetesen elfogadhatónak tartja. „A vásárlás és az eladás” – azaz a kereskedelem – szükségszerű – mondja Luther. Egyedül a luxuscikkek kereskedelmét tartja elfogadhatatlannak, azaz, az olyan cikkekkel való kereskedést, amelyek a „fényűzést” szolgálják (selyem, arany, fűszer stb.). Ez utóbbit azonban nemcsak erkölcsi okok miatt ítéli el, de gazdasági okok miatt is (nemesfém kiáramlásának veszélye, elszegényedés kockázata).

A kereskedelemmel kapcsolatban számos további problémát is megemlít Luther. Ezek közül a legfontosabb az árképzéssel kapcsolatos kritikája. Luther elítéli az árképzés korabeli gyakorlatát, amely véleménye szerint nem más, mint a drágulás/drágítás mesterséges előidézése. Luther az indokolt költségeket, illetve a kereskedő megélhetési költségeinek az érvényesítését tartja elfogadhatónak, és nem a „haszonmaximalizálást”, azaz a haszonszerzés elve helyett a felebarát szeretetét tartja szem előtt.²³ Természetesen a kereskedelemmel kapcsolatban az egyéb visszaélések számos példáját említi meg és ítéli el a német reformátor.²⁴

Mindazonáltal Luther a földművelést „eredetibb” és jobb hivatásnak tekinti. „Luther – a teremtéstörténet utáni korszakra irányítva figyelmét – elsősorban a gazdálkodó (földműves és állattenyésztő) életet tartotta kívánatosnak, és úgy vélte, hogy Isten áldása az, ami gazdagságot ad az ember számára.”²⁵ Luther szerint ezt mutatja a zsidóság története is. A német reformátor véleménye szerint Isten azért „nem engedte” a választott népnek a nyugatra irányuló tengeri kereskedelmet, hogy ezáltal is „megóvjá” őket a „kalmárkodás” nyerészkedő szellemétől és az azzal járó veszélyektől.

KÁLVIN ÉS A HIVATÁSETIKA, KÁLVIN ÁLTALÁNOS GAZDASÁGFELFOGÁSA

Kálvin társadalmi, politikai, gazdasági nézetei – a német reformátoréhoz hasonlóan – mélyen teológiai felismeréseiben gyökereznek. Igaz ez a hivatás gondolatának esetében is. Luther – miként azt korábban már jeleztem – a hivatás fogalmát már a *Római levél* magyarázatakor kiterjeszti minden emberi tevékenységre, és ezzel megszüntet minden minőségi különbségtételt a munka tekintetében: a hivatás fogalmát a hivatalra, tisztségre, megbízásra és végső soron minden emberi tevékenységre (munkára) vonatkoztatja. Kálvin osztja e fenti nézetet: a világi hivatás nála is felértékelődik. Emellett ráadásul a hivatás további teológiai tartalmat nyer Kálvinnál: a világi hivatásgyakorlás a genfi reformátornál a hit megélésének és megtartásának egyik formája lesz.²⁶

Fontos megjegyezni, hogy Kálvin – illetve a kálvinizmus – gazdaságfelfogása eltér Luther „konzervatívként” jellemzett gazdaságfelfogásától. Kálvin az ipart és a kereskedelmet is helyeselte, a hivatás rendes formáinak tekintette azokat, amelyben megmaradva, „hivatásunkat” betöltve Istennek engedelmeskedünk, ha sorsunkkal megelégedve csak tisztességes, törvényes haszonra törekszünk, „ha nem kívánunk igaztalan úton meggazdagodni, s ha nem igyekszünk felebarátunkat vagyonából kiforgatni azért, hogy a miénket növeljük” (Kálvin János). Mivel nincsen olyan „hitvány” feladat, amely ne lehetne értékes Isten szemében, a kereskedelmi tevékenység is elfogadott Kálvin számára – Luther az e területen megmutatkozó visszaélések miatt tartotta többre és kívánatosabbnak a földművelést. Szólni kell a reformátorok kamattal, uzsorával, banki tevékenységgel kapcsolatos nézeteiről is.

LUTHER ÉS A KAMAT KÉRDÉSE

Luther az uzsorakamatot teljes egészében elvetette. (Fontos megjegyezni, hogy Luther korában – és még inkább azt megelőzően – nem tettek különbséget a kamat és az uzsora között; mivel a kamatot sem tartotta a római egyház elfogadhatónak, így annak mértéke – „sima kamat” vagy éppen uzsora volta – lényegtelen volt az elvi megítélés szempontjából.) Ezzel kapcsolatban Luther talán leghíresebb mondata – amelyet a hírhedt/híres Fuggerekkel kapcsolatban mondott – így hangzik: „Valóban, ezzel kapcsolatban a Fuggereknek és a velük hasonszőrű társaságoknak is zabolát kellene tenni a szájukra. Hogyan is lehetne isteni és jogos dolog, hogy egy ember élete alatt annyi fejedelmi kincs gyűljön egy rakásra? Nem értek a számításhoz. De azt fel nem foghatom, hogyan lehet száz forinttal egy esztendő alatt húszat, sőt egy forinttal egy másikat szerezni; és ezt mind nem a földművelésből vagy a baromtenyésztésből, mert a vagyon nem emberi elmésségnek, hanem Isten áldásának eredménye. Ezt a világ bölcseire bízom. Én, mint teológus, nem ostromozhatok itt mást, mint a gonosz, botránkoztató külső szint, amelyről Szent Pál mondja: »Őrizkedjetek minden gonosz külső szintől« (1Thessz 5,22).”²⁷

Luther a kamatszedést elvileg éppúgy, mint a középkori egyház, bűnös uzsorának bélyegzi, és a pénz steril voltát tanítja („nummus nummum non parit”). A mérsékelt kamatot azonban bizonyos esetekben elfogadhatónak tartja, különösen is a felmerülő kár megtérítése esetében. Határozott álláspontja egyértelműen kirajzolódik Johannes Eck teológiaprofesszorral lezajlott vitájában. Eck a fix 5%-os kamatot elfogadhatónak tartotta, míg Luther a kamatot egyértelműen lopásnak tekintette. Luther azt tanította – lásd a kalmárkodásról és az uzsoráról szóló írását –, hogy az ember ha pénzt ad „kölcsön”, akkor azt ne várja vissza; ha pedig a „kedvezményezett” azt mégis vissza akarja fizetni, akkor elfogadni csak annyit szabad, amennyit a kölcsönbe adó eredetileg adott.

Luther fentebb ismertetett – kamattal kapcsolatos – véleménye egyértelműen kirajzolódik – talán még erőteljesebben – a papoknak (prédikátoroknak) írt kamattal kapcsolatos tanulmányából, illetve annak érvanyagából.²⁸ Ez utóbbi munkájában bőven és részletesen idézi az ókori „pogány” gondolkodók tanítását is, akik szintén az uzsora ellen voltak. Ha ők, a természetes ész fényénél elvetették a kamatot, hogy ne kellene a keresztényeknek sokkal inkább elvetniük azt a Szentírás alapján? – teszi fel a kérdést Luther.

KÁLVIN ÉS A KAMAT KÉRDÉSE

Kálvin a pénz kamatos „gyümölcsöztetését” is megengedhetőnek tartotta (a tanulmányt, amelyből mindez kiderül, Lutherhoz hasonlóan szintén kérésre írta: azt egy Claude de Sachinus nevű, reformáció iránt elkötelezett bankár levelére írta válaszul, amelyet később nyilvánosságra hoztak). A 17. századi kálvinizmus pedig – az ún. puritanizmus – a szakadatlan vagyonszerzést – amelynek gyümölcsét nem lehet felélni, hanem azt újabb, másokat szolgáló vállalkozásokba kell befektetni – pedig Isten és a felebarát szolgálatának tekintette.²⁹

A középkori katolikus egyház a pénz steril voltát tanította: a pénz „szaporodása” természetellenes. Kálvin ezzel a felfogással nem értett egyet. Teológiai oldalról a kamatszedés tilalmának bibliai (ószövetségi) hivatkozásait vonja kritika alá. Emberi (lelki) oldalról pedig hangsúlyozza: nem önmagában a kamat az, ami elfogadhatatlan, hanem a kamatszedéssel együtt járó kapzsiság és zsarnokság az, ami a keresztény lelkülettel összeegyeztethetetlen.

Kálvin nézeteinek megfogalmazásakor és értékelésekor szem előtt kell tartanunk azt is, hogy e gondolatok Genf városában születnek meg. A „kapitalizálódó” Genf Kálvin politikai nézetei mellett a gazdaságról alkotott felfogását is befolyásolták. Kálvin saját korának és városának gazdasági életére tekintettel elemzi a hitel mibenlétét és annak funkcióját. Ennek eredményeként tartja elfogadhatónak az ún. „produktív hitelt” – azaz az olyan hitelt, amelyet nyereséget termelő vállalkozásra vesznek fel –, míg a fogyasztói „hitel” esetében Luther felfogását vallja: azért kamat nem számítható fel.

Ha a föld, a termelői eszköz, az áru vagy éppen a ház, amelyet az ember bérbe ad, nyereséget hozhat, érthetetlen, miért kellene ugyanezt a pénztől elvitatni? Kálvin arra a következtetésre jut, hogy a hitelnek számos formája elfogadható: pl. amikor valaki egy rászoruló számára ad hitelt, kamatmentesen, de akár akkor is, ha valaki egy gyümölcsöző vállalkozáshoz nyújt anyagi eszközöket; ez utóbbi esetben az is természetes, ha a hasznot hozó vállalkozás gyümölcséből részesedni akar a hitelező (akárcsak a bérbe adott föld esetében).³⁰

Lényeges ugyanakkor, hogy Kálvin a hitelezést nem engedi „szabadjárá”. A méltányosság és a szeretet törvényét szem előtt tartva a hitelezéssel kapcsolatban különböző szabályokat állított fel a reformátor. Ezek közül a legfontosabbak: nem szabad kamatot szedni a súlyos anyagi helyzetben lévőkötől, a hitelezők a privát hasznuk mellett legyenek figyelemmel a köz javára is, tilos átlépni azt a mértéket, amelyet az adott ország törvényei megengednek (ez utóbbi általában 4-6 százalék között mozgott a korabeli Európában). A legfőbb törvény mindenben azonban a szeretet.³¹

A lényeg, hogy Kálvin a korabeli viszonyokat reálisan felmérve, a korábbi bibliaértelmezést és az ókori nézeteket „felülírva”, erős ösztönzést adott a gazdaság fejlődésének a kamattal kapcsolatos újszerű nézeteivel, még inkább azonban – Lutherhoz hasonlóan – a hivatás-etika hangsúlyozásával.³²

ÖSSZEGZÉS

A protestáns szociáletika – a római katolikus társadalmi tanításhoz hasonlóan – az élet minden területét érinti, áthatja. Szentíráshoz kötöttsége egyértelmű: mély bibliai, teológiai megalapozottságú etika ez, amely természetes módon kíván foglalkozni az élet legkülönbözőbb területeivel, és kíván választ adni a mai kor kihívásaira is – úgy, ahogy annak idején Luther és Kálvin is érthető módon reflektáltak saját koruk legalapvetőbb kérdéseire, köztük a politikaiakra, gazdaságiakra is. Így kap ma is új értelmet – ahogyan volt akkor is vezérelv a reformátorok számára – a Sola Scriptura elve: zsinórmérték, amely az élet legkülönbözőbb területein tud eligazodást nyújtani az egyén

és a kisebb-nagyobb közösségek számára. A Szentírás nem gazdasági, jogi vagy éppen politikatudományi kézikönyv, mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne mondanivalója a politika, a jog vagy éppen a gazdaság világának a szereplői számára.

JEGYZETEK

- ¹ Nagy Gyula: *Az egyház mai tanítása. Evangélikus dogmatika I.* A Magyarországi Evangélikus Egyház Sajtóosztálya, Budapest, 2000, 266–277. o.
- ² Luther Márton: *A világi felsőségről, hogy meddig tartozik neki az ember engedelmességgel.* In: Masznyik Endre: D. Luther Márton egyházreformáló iratai. II. kötet, Wigand F. K. Kiadó, Pozsony, 1906, 370. o.
- ³ Luther Márton: *Lehet-e üdvösséges a katonák hivatása is?* In: Masznyik Endre: D. Luther Márton egyházszervező iratai. V. kötet, Wigand F. K. Kiadó, Pozsony, 1910, 13. o.
- ⁴ Bodensieck Julius: *The Encyclopedia of The Lutheran Church.* Augsburg Publishing House, Minnesota, 1965, 2422. o.
- ⁵ Uo. 2423. o.
- ⁶ Pap Gábor: *Vázlat az alkotmányeszmé szellemtörténeti fejlődéséről.* Kézirat, 5. o.
- ⁷ Lásd Kálvin János: *A keresztyén vallás rendszere.* Ref. Főiskola, Pápa, 1910, 749–750. o.
- ⁸ Kálvin sem használta az alkotmány kifejezést ebben az összefüggésben (egyedül a jezsuitáknak volt e korban „etimológiai” értelemben vett alkotmányuk, egyházi szabályzatuk). Helyette az „Ordonnances ecclesiastiques” kifejezést használta. A fogalmi pontosítás annál is inkább lényeges, mert bár a rendtartás a genfi egyház életét szabályozó irat, még hozzá jogi erővel felruházott okmány volt, ám az mégsem tekinthető modern értelemben vett alkotmánynak. Pap, i. m. 5. o.
- ⁹ A fentiekre vonatkozóan lásd Kónya István: *Kálvinizmus és társadalomtörténet. A kálvini szociális doktrína teológiai-elméleti alapjainak bírálata.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979, 388–389. o.
- ¹⁰ Uo. 90. o.
- ¹¹ Ez utóbbihoz lásd Kerkapoly Károly: *Protestáns egyház-alkotmány tekintettel történeti fejlődésére.* Reformált Főtanoda, Pápa, 1860, 69., 74., 84–85. o.
- ¹² W. John Sap: *Paving the Way for Revolution. Calvinism and the Struggle for a Democratic Constitutional State.* University Press, Amsterdam, 2001, 16–17. o.
- ¹³ Pap Gábor: *Vázlat az alkotmányeszmé szellemtörténeti fejlődéséről.* Kézirat, 7. oldal. A Francogallia érveiről, illetve a francia királyok megválasztásának hotmani érvéről lásd W. John Sap: *Paving the Way for Revolution. Calvinism and the Struggle for a Democratic Constitutional State.* University Press, Amsterdam, 2001, 38–42. o.
- ¹⁴ Pap, i. m. 7. o.
- ¹⁵ Uo. 8. o.
- ¹⁶ A két reformátor politikával kapcsolatos tanításait bővebben lásd Birkás Antal: *Reformáció, államhatalom, politika.* Luther Kiadó, Budapest, 2011.
- ¹⁷ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd Békefy Lajos gazdasággal kapcsolatos fejezetét. In: *Mai dilemmák – Protestáns válaszok. Szociáletikai kézikönyv mindenkinek.* Szerk.: Békefy Lajos, Birkás Antal, Budapest, (megjelenés 2015 decemberében).
- ¹⁸ A fentiekkel – illetve a később említett „hitelezési feltételekkel” – kapcsolatban lásd továbbá – a fentebb idézett Békefy–Birkás-kötet mellett – a KDNP Protestáns Műhely Tanulmányi Füzetei III. és IV. számát (elsősorban is Christoph Stückerberger és Békefy Lajos írásait).
- ¹⁹ Owen Chadwick: *A reformáció.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 175. o., továbbá a „hivatás” fogalmának elemzésével kapcsolatban Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme.* Gondolat, Budapest, 1982, 87–100. o.
- ²⁰ Jürgen Kuberski: *Mi az elhívásom?* Ethos, 22. évf., 85., 38–40. o.
- ²¹ Szűcs Ferenc: *Teológiai etika.* A Református Zsinati Iroda Tanulmányi Osztálya, Budapest, 1993, 167. o.
- ²² Óvatosan kell azonban fogalmazni. Még a vonatkozó – általam is hivatkozott – szakirodalom is nem egy esetben egymásnak ellentmondó állításokat tesz például a kereskedelem Luther általi elfogadottságával vagy éppen a reformátor árképzéssel kapcsolatos felfogásával kapcsolatban. Én magam Luther vonatkozó

leg híresebb, illetve legismertebb munkáját (*A kalmárkodásról és az uzsoráról*) igyekeztem alapul venni az állításaim megfogalmazásakor, figyelve az esetleges irodalmi eltérésekre is. Ez utóbbiak az esetek egy részében megfogalmazásbeli erősségükben térnek el egymástól – lásd például a kereskedelem általános megítélésének kérdését –, vannak azonban olyan állítások – pl. az árképzéssel kapcsolatban –, ahol tartalmi különbségeket találunk a témát tárgyaló különböző tanulmányokban, elemzésekben. Lásd a későbbi végjegyzeteket. Luther uzsorával kapcsolatos 1524-es tanulmánya e helyen online is elérhető (angol nyelven): <http://www.lutherdansk.dk/Martin%20Luther%20-%20On%20trading%20and%20usury%201524/ON%20TRADING%20AND%20USURY%20-%20backup%20020306.htm>). Az esetleges véleményváltozás – hangsúlyeltolódás – azonban nem kizárt. Luther felfogása más esetekben is – pl. a világi többséggel szembeni feltétlen engedelmesség kérdésében – mutat változásokat: az előrehaladott életkor, a több tapasztalat olykor finomította vagy éppen felülírta korábbi véleményét. Jelen esetben azonban én csak és kizárólag Luther fentebb is hivatkozott – a témában legismertebbnek számító – tanulmányát vizsgálom.

- ²³ Zsugyel János: *Luther Márton közgazdasági nézetei*. 2–3. o. <http://real.mtak.hu/4937/1/1129723.pdf>
- ²⁴ A fentiekkel kapcsolatban fontos azonban megemlíteni, hogy míg például az általam is hivatkozott Orosz-féle tanulmány Lutherrel összefüggésben az „állami” árszabályozásról beszél, addig mások – pl. Zsugyel János – épp az ellenkezőjét olvassák ki a reformátor szavaiból, azaz a „piac” önszabályozó mechanizmusa mellett érvelnek a reformátorra hivatkozva. (Véleményem szerint Luthernál ez a kérdés – legalábbis az általam hivatkozott 1524-es tanulmányában – nem kerül elő hangsúlyosan, annál inkább viszont a kereskedői lelkület, a különböző „trükközések”, kereskedő-„praktikák” ismertetése, vagy éppen a felebarát iránti szeretet kérdése. Az a néhány oldal azonban, amelyekben Luther az árszabályozásról ír, inkább Zsugyel János észrevételeit látszik alátámasztani; a „központi” árszabályozás a német reformátor szerint az áruk sokfélesége, a származás távolsága stb. miatt a gyakorlatban nem kivitelezhető, helyette a kereskedő lelkiismeretére, önmérsékletére apellál.)
- ²⁵ Segesváry Lajos: *Az egyháztörténelem alapvonalai*. Városi Nyomda, Debrecen, 1936, 145–146. o.
- ²⁶ Fazakas Sándor: *Kálvin szociáletikájának időszertisége*. In: Kálvin időszertisége. Tanulmányok Kálvin János teológiájának maradandó értékéről és hatásáról. Szerk.: Fazakas Sándor, Kálvin Kiadó, Budapest, 2009.
- ²⁷ Luther Márton: *A német nemzet keresztyén nemességéhez a keresztyénség állapotának megjavítása ügyében*. In: A római pápaságról. Aeternitas Kiadó, Budapest, 2004, 148. o.
- ²⁸ *Intelem a papsághoz az uzsora elleni prédikálásról*.
- ²⁹ Weber, i. m. 230–290. o.
- ³⁰ Orosz István: *Kamat és uzsora a 15–16. századi Európában*. In: Jean Calvin 500. Szerk.: Gheorghe Gorun, Hermán János, Partium Kiadó, Nagyvárad, 2010, 97–98. o.
- ³¹ Ezzel kapcsolatban szintén lásd a már korábban is hivatkozott Protestáns Műhely Füzeteket, elsősorban Stückerberger tanulmányát (In: Szászfalvi László: *KDNP PM Tanulmányi Füzetek II*. KDNP PM, Budapest, 2009).
- ³² Számos területtel lehetne még foglalkozni a két reformátor gazdasági nézeteivel összefüggésben (pl. az árszabályozás kérdése, a korrupció megítélése, jogállamiság, szociális intézkedések, közjó stb.). Ezen témákkal itt és most terjedelmi korlátok miatt nem foglalkozhattam. Ezekkel kapcsolatban figyelmükbe ajánlom a már korábban is hivatkozott írásokat, elemzéseket: Orosz István, Zsugyel János, Békefy Lajos, Christoph Stückerberger, Max Weber és mások – köztük Csepregi Zoltán – munkáit.

Birher Nándor – Abonyi János

Normák, kapcsolatok, igazság

Norms, Networks and Veritas



Összefoglalás

A normatív igazság igénye az ember közösségi tudatában, a „mitudatban” rejlik. Az igazság megnyilvánulása három szempontból mérhető. Ezek a mérési lehetőségek a szövegekben a szavak gyakoriságának és kapcsolatának, a személyközi kapcsolatoknak és a pénz mozgásának az észlelése. A szavak kapcsolatának bemutatásán keresztül ismertetjük a fent említett módszert, amely további új kutatási távlatokat nyithat meg.

Summary

The need of normative justice is inherent in collective human mind, in the “we awareness”. The manifestation of justice can be measured in three different perspectives. These measuring opportunities include surveys of the frequency of and correlation between the word in texts, and the perception of interpersonal relationships and funds flow. The above method is described through the explanation of correlations between words, which may open new research perspectives.

Az embernek kötelessége van ebben a világban, amelyet nem kerülhet meg, ha valóban ember akar maradni.

„Kötelesség! Te nagy és fennkölt név, kiben semmi sincs, ami a hízékedés előidézte tetszést kiváltaná, ehelyett alávetettséget kívánsz; mégsem fenyegetsz, ha mozgásba akarod hozni az akaratot [...] hanem csupán törvényt szabsz, amely ellenállhatatlanul

DR. HABIL. BIRHER NÁNDOR egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (birher.nandor@kre.hu), PROF. DR. ABONYI JÁNOS tanszékvezető, egyetemi tanár, Pannon Egyetem (abonyij@fmt.uni-pannon.hu).

keríti hatalmába a kedélyt... mely előtt elnémul minden hajlam. [...] Nem kisebb dologról van itt szó, mint ami az embert önmaga (mint az érzéki világ része) fölé emeli...”¹

Ezzel szemben, vagy pontosabban egy másik episztemológiai szinten közelítve az etika kérdéséhez azt látjuk, hogy léteznek a „kell” etikai a priori-ját figyelmen kívül hagyó leíró, deskriptív, illetve metaetikai megközelítések. Közös ezekben, hogy mindegyik az erkölcsiség tényleges társadalmi megjelenéséből, és nem a jót és a rosszat elválasztó parancsból indul ki. Ezeket nevezhetnénk egyszerűen a „van” etikáinak. A deskriptív etika leginkább csak leírja, hogyan is működik a társadalom, a politika vagy éppen az emberi pszichikum, az emberek mit tartanak jónak vagy rossznak, függetlenül attól, hogy létezik-e egyáltalán jó vagy rossz. A metaetika hasonló módon csak az erkölcs nyelvi vagy gondolkodási megjelenési módjait vizsgálja, nem pedig a kötelesség tartalmát.

Vannak-e más utak, ahol a sein és a sollen, a „van” és a „kell” harmonikusabban kapcsolódik össze? Ahol a társadalomban megjelenő „élő jog” és a kötelezést előíró belső szabályok (erkölcs), továbbá a kötelezést előíró külső szabályok (szokás, illem, jog) egybeesnek? Pontosabban: lehetséges-e, hogy az egyénekre vonatkozó szabályok, előírások (jog, lelkiismeret, kultúra, illem, normatív etika) és az egyének társadalmi élete (nem normatív etika) egybeesik? Természetesen teljes egybeesés nem képzelhető el, hiszen a normatív szabály mindig általános (a „kell” általános tételmondat, érzés), az élethelyzet pedig mindig egyedi. A kettő között azonban meg kell találni a lehető legnagyobb összhangot. Mindez nemcsak az etika, hanem a filozófia más rész-tudományainak is a feladata, így például az ismeretelméleté is.

A posztmodern „nullatudat” nem azt állítja, hogy a világ megismerhetetlenül kaotikus és reménytelen, hanem azt, hogy a világ komplexebb annál, mint amit mi abból az eddigi modelljeinkkel képesek voltunk leírni. A modellek és mítoszok elpusztítása akár hasznos is lehet. A kérdés csak az, sikerül-e átfogóbban leírni a világunkat?

AKTUALITÁSOK

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a mai társadalomban hogyan érhető el, hogy a szabály és a szabályalkalmazás közelítsen egymáshoz? Hogyan szereshető tekintély a jognak? Csak formális erővel? Vagy inkább a belső parancs erejével? Mi motiváljon a szabály megtartásánál? A „lebukás”, elszámoltatás esélye (nem normatív megközelítés), vagy a jónak és a rossznak az objektív ismerete (normatív megközelítés)? Felvázoljuk, hogy az ideális társadalomban a normaalkotás és ezen belül a jogalkotás a hétköznapi életet tükrözi vissza, egységbe hozva a „kell” és a „van”, továbbá a szabályok általánosságának és az élet egyediségének világát. A kérdés csak az, létezik-e ilyen ideális társadalom, vagy minden csak látszat?

Az emberben a normatív „kell” (erkölcsi a priori) és a tényleges hétköznapi cselekvés (a szabályok szerinti élet) összetartozik, az ember képes az „igazságos” osztozkodásra és annak megértésére egyaránt. A főemlősök csak megszerzik a táplálékot, abból minél többet akarnak biztosítani maguknak, az emberek viszont az egyenlő elosztásra törekednek, sőt, az ajándékozássra is képesek. Az emberben adott tehát a segítség, in-

formálás, osztozkodás (igazságosság) alapképessége. Kialakulnak azok a csoportok, amelyeken ezek az alapképességek szabályozottan alkalmazhatók, és amely csoportok el is várják a szabályok megtartását. A szabályozáshoz itt hozzátartozik a szankcionálás is, amelynek ultima ratiója a csoporthoz való tartozás/nem tartozás kimondása.

Az így születő normák a gyermekek számára nem egyszerű játékszabályok vagy a jutalmazás elérésének eszközei, hanem egyének feletti entitások, amelyeknek társas ereje önmagában a meghatározó, nem egyszerűen kapcsolódó instrumentális következmények. A társas normák tehát „transzcendentálisak” abban az értelemben, hogy nem a tekintélyhez, félelemhez, a kölcsönösség elvárásához vagy éppen a nyelvhez, közgondolkodáshoz tapadnak (nem normatív etika), hanem egyúttal a priori adottak is (normatív etika). Ez az a priori adottság kapcsolódik az ember „mitudatához”. A „mi-intencionalitás” teszi lehetővé, hogy az ember áldozatot vállaljon, segítsen. A normák kötelező erejének a priori lényege, hogy „mi ezt így csináljuk”. (Keresztényként hozzátéhetnénk, mi ezt így csináljuk, mert közösség vagyunk, mert szeretjük egymást.)

Az emberi normák kialakulása, a mitudat normatív körvonalazása az az evolúciós előny, amelyik az emberi fajt ennyire életképessé tette. A táplálkozás, illetve a javak elosztásának, továbbá a szexualitásnak, illetve az incest kötődések kizárásának a szabályozása voltak azok az alapvető társas normák, amelyek a közösség, a mi továbbélését ennyire sikeressé tették. A mitudat egyszerre jelent lehetőséget és kényszert. Lehetőséget a saját érvényesülésre, és kényszert a másik érvényesülésének vagy érvényesülése lehetőségének respektálására is. Ennek a magasabb érzelmi szintű megfelelője a felelősségtudat és a szeretet. Az igazi erkölcs nem egy egyszerű „én-te” viszony, hanem komplex „mi” kapcsolat.

A normák nem egyszerűen vannak, amelyeket azután érvényesíteni kell (vö. Kelsen jogtana). A normák a létükben hordják az érvényesülést. A megalkotott jogszabályok lényegüket tekintve azért vannak, mert természetes, hogy azokat a közösség meg akarja tartani. A normák érvényesítésének kényszere csak akkor alkalmazandó szükséges rossz, amikor az önmagában adott érvényesülés nem jelenik meg a közösségben. A normakövetés, vagy más aspektusból a kollaboráció, mindannyiunk előnyét szolgálja, és mindannyiunk teherviselését is megköveteli. A terhek, de az előnyök is közősek a teljes csoport számára. A kollaboráció tipikusan komplex feladat. A megvalósításához szükséges paraméterek a világos célmeghatározás (kommunikáció, koordináció), a bizalom (tolerancia) és a csoportszintű szabályozás (normarendszer).

Csak az ember érzékeli a közösségi cselekvésnek az absztrakt lényegét, fogja fel, hogy a „mi” cselekvésünket a jogok és kötelességek szabályozzák. A normarend mögött tehát az az a priori hit áll, hogy a szabályainkat mások is elfogadják. Az ember olyan deontikus világot *hoz létre*, amelyben feltétlen hittel mozog. Aki pedig ezeket a hittételeket kétségbe vonja, azokat szankcionálja, akár az egyén lelkiismeretén keresztül önmagával, akár a közösség büntetéseivel, végső soron pedig a teljes kirekesztéssel néz szembe.

Az emberek gondolkodásmódja mindig feltételez egy metanyelvet, a másik gondolkodásáról való gondolkodás képességét (közös figyelem). Ez teszi lehetővé, hogy azonosítsuk az „én”-t meghaladó közös célokat (klasszikusan: család–állam–vallás). Ez a közös figyelem, közös perspektíva az, amiben elhelyezhetjük a cselekvéseinket.

A „mi” világában kapcsolódik tehát össze a „van” és a „kell”, a normatív és a nem normatív etika, az érvényesülő és az érvényes.

A közös figyelem nagyfokú közös bizalmat is igényel. A bizalom feltételezi annak eleve adott ismeretét, hogy az együttesen elért eredményt igazságosan kell elosztani. A kölcsönösség és megbízhatóság a csoport szempontjából elsőrendű értékek, ezek a normaalkalmazás alapjai is. Csak szükséghelyzetben, diszfunkció esetén kerül sor a szankciók alkalmazására.

A közös intencionalitás mentén kialakított normák teszik lehetővé a komplex intézményrendszerek kiépülését. A társas normáknak erejük van, amit részben a szankcióval való fenyegetés, de még inkább a társas észszerűségük ad. Az észszerűség pedig a közös siker elérésének nagyobb lehetőségében van. Az együttműködő egyedek mindegyike tudja, hogy tevékenységének eredménye függ a másik egyed tevékenységétől, és ezzel a másik is tisztában van. A norma léte és érvénye abban áll, hogy kölcsönösen felismerjük egymástól való függésünket. A kölcsönösség lényege, hogy bármikor bármelyikünk bármilyen szerepbe kerülhet, de ez magát a vonatkozó szabályt nem fogja érinteni. A tudatlanság fátyla eltakarja előlünk, hogy kinek milyen szerepet juttat az élet, ezért az egyetlen racionális döntés a konszenzus. Ebben az értelemben tehát a gyengék támogatása nem a felsőbbrendű ember ellen való véték, hanem az erősebb és összetartóbb közösség garanciája, az evolúció alapkövetelménye.

A kölcsönös figyelemből kialakuló kultúra fontosságának megértéséhez ad jelentős mértékben hozzá Christakis kutatása, aki igazolja: a hogylétemet szignifikánsan befolyásolja az ismerősöm ismerőse ismerősének a hogyléte, akit talán nem is ismerek személyesen. Az emberek sokkal jobban össze vannak kötve, mintsem korábban gondoltuk volna. Az egyéni jólétre való törekvés nemcsak a közösség szempontjából veszélyes, hanem a saját egyéni jólétet is veszélyezteti. Ha ugyanis a körülöttem lévőket kihasználva próbálok az egyéni jólétre törekedni, a közösség negatív hatása miatt nem fogom tudni azt sohasem elérni. Amikor az ember a saját hasznának maximalizálására törekszik, elkezd a többi főemlőstársára hasonlítani, és elveszíti a mitudatban rejlő evolúciós előnyeit.

Azt már a jog mint autopoietikus rendszer elméletének képviselői is világosan megállapították, hogy a jog nemcsak egyszerű formális szöveg, nem is határozható meg önmagából (nem létezik a tételek megdönthetetlen tétele). A norma valójában az emberek közösségében keletkező olyan rögzített tudati mintázat, amely folyamatosan változtatható. A norma nem szabály, hanem a mitudat működése. Ahogy a mitudat dinamikus, úgy a norma is az, és ahogy a mitudat az evolúció eszköze, úgy a norma is az. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az emberi szellem örök érvényű igazságai egyúttal ne haladnák meg a tisztán anyagi valóság kereteit.

A modern jogelméletek vagy normaelméletek a jogot gyakran csak formális intézményként tekintették – ezért is vetődhetek fel olyan értelmetlen kérdések, hogy mi legitimálja a jogot, noha a jog egyáltalán nem csak egy egyszerű logikai konstrukció. A jog a közösség élete, evolúciós előny. Ugyanígy, a társadalom sem rendszerek és alrendszerek sokasága, hanem közösség, amely modellezhető társadalmi rendszerek és alrendszerek sokaságával. Egyúttal azonban az is igaz, hogy az élet gyakran nem a

modelleknek megfelelően zajlik, hiszen a modell sohasem lehet a valóság teljes tükörképe.

A szabályozottság (jog) igénye jelenik meg a mitudatban (a szabályozottság a kapcsolat szükségszerű velejárója), ez az igény verbalizálódik, instrumentalizálódik később különböző normatív rendek (jog, erkölcs, vallás), illetve az ezekhez kapcsolódó intézményrendszer formájában. A verbalizált, illetve instrumentalizált szintek azonban csak a jog felszíni formái, az eredete az ember közösségi létében, az ehhez tartozó kapcsolati mintákban van.

A normák nemcsak a jog szintjén jelennek meg, hanem figyelembe kell venni az egyes jogrendek feletti/melletti nemzetközi normarendszereket, a vallási vagy éppen erkölcsi normákat is. A jog episztemológiai szintjén szavakat, az erkölcs episztemológiai szintjén pedig személyes kapcsolatokat fogunk tudni elemezni. Ezek mindegyikének működése alapjainál azonban a mitudat áll. Abban az esetben, ha nem erre a bizonyosságra építkeznek az új normatív rendszer, szembe kell néznie azzal, hogy nem lehet hatékony.

Ebből a közösségtudatból épül fel az emberi együttélés minden struktúrája. Ennek a komplex valóságnak egy lehetséges megközelítési módját mutatjuk be az igazság értelmezésének egy sajátos vázlatán keresztül.

AZ IGAZSÁG MEGISMERHETŐSÉGÉNEK SZEMPONTJAI

A társadalmi tőkét² tudatosító társadalmakban – amelynek egyik, de nem kizárólagosan fontos szegmensét jelenti a Habermas által meghatározott társadalmi diskurzus – az igazság keresése kiemelkedően fontos. Filozófusként bátran állíthatjuk, az igazság a maga filozófiai, teológiai, egzisztenciális dimenziójában szükségszerűen létezik, személyes igazság formájában is. Az igazság feltárása és kimondása azonban inkább afféle útkeresés. Ráadásul ez az útkeresés, az ember közösségi léte miatt (mitudat) nem „egyszemélyes” feladat, hanem közösségi esemény is. Az igazság értelmezését alapvetően meghatározzák a kapcsolatok a személyek, a szavak és a hatalom (pénz) között. Az igazság megnyilvánulása mindig sokféle, az igazság leírása pedig mindig közösségi esemény. Ez a sajátos közösségi igazságkeresés a technológiai fejlődés eredményeként hatékonyan elemezhetővé vált napjainkra.

A közösségben kialakuló igazság leírásának három megközelítési módját különböztethetjük meg, annak fényében, hogy a közösségben formálódó igazságnak milyen nézőpontjai jelennek meg számunkra elemezhetőként.

1. Igazság a társadalmi diskurzusban és normaszövegekben.³ A szavak és logika által körülhatárolt világban, tudomásul véve a dolgok megismerhetőségének (Ding an sich) hiányát, a szövegek elemzésére kell koncentrálni. A szövegek pedig egyértelmű szókapcsolatokat tárnak elénk. Ezeknek a kapcsolatoknak az elemzése közelebb vihet bennünket a diskurzív⁴ és normatív igazság megértéséhez. „A világ tények és nem dolgok összessége.” „A tények a logikai térben – ez a világ.”⁵ A beszéd (szavak és logika) meghatározza a mindennapokat, kijelöli az értelmezés területét. A beszéd hangosítja ki, sokszorozza meg és teszi reprodukálhatóvá (írott szó) azt, ami fontos a közösség-

nek. A normák a jogrendekben szavakban öltének testet, létrehozva a tételezett szabályokat (jogalkotás) és szövegszintű alkalmazásukat (törvénykezés). Így keletkezik az érvényes és érvényesülő jog a szabályokat előkészítő társadalmi diskurzus során (Habermas). Ezekhez a normákhoz jellemzően ontológiaiilag tartozik a szankció.

2. Igazság a találkozásokban: ahogy Jézus a személyes kapcsolatot és az igazságot összekapcsolja az „Én vagyok az út, az igazság és az élet” kijelentésében, úgy minden egyes személyközi találkozás megerősíti az igazság megélését. Martin Buber az *Én és te* című munkájában fogalmazza meg: „Minden valóságos élet: találkozás.” A találkozások, személyközi kapcsolatok lényege a tranzakció, amelynek alapvető jelentése, hogy minden létező hatni akar (*Bonum est diffusivum sui*). A kapcsolatok napjainkra jól mérhetővé és elemezhetővé váltak. A hatás és az arra válaszként érkező kölcsönhatás nem feltétlenül közvetlenül oda-vissza irányú, hanem egy komplex tranzakciós térben jelenik meg. Egyáltalán nem biztos, hogy attól a személytől jön az általam kezdeményezett hatásra a válasz, akire a hatás közvetlenül irányult. Ezzel együtt a hatások és kölcsönhatások összessége meghatározza egy adott csoport, közösség világlátását, igazságképzését. Egy indonéz mondás szerint minden személyes jó vagy rossz cselekedet, amit valaki megtesz, elindul a világban, hogy egyszer majd valamilyen úton-módon visszatérjen az első cselekvőhöz. A találkozások közösségi terében megjelenik a személyes felelősség. „Világos, hogy az etikának semmi köze a köznapi értelemben vett büntetéshez”, állítja Wittgenstein a *Tractatus* 6.422 pontjában. Az etikai jutalom nem a cselekményben van, hanem a közösséghez való tartozásban.

3. Az igazság és a hatalom szintén szorosan összefügg. Elkerülve, hogy a hatalom sokféle definícióját megadjuk, inkább a hatalom egy mérhető megnyilvánulási módjára, a pénzre koncentrálunk. A mérés szempontjából leegyszerűsíti a helyzetet, ha azt elemezzük, hogy honnan hová áramlik a pénz. Ez fogja majd jellemezni azt is, hogy kinél vannak a források, jelesül a pénz feletti rendelkezés joga. Akinél a pénz, annál az igazság, tartja egy régi bölcsesség. A hatalom struktúrái, a pénz vagy az információ ereje alkalmas arra, hogy az egyénekben az igazság képzetét formálja, alakítsa. A hatásgyakorlás során a személy értékítélete befolyásolható. Foucault állapítja meg: „Mindenhon van hatalom... mert mindenből az ered.” A gazdaság és a politika igazságait leginkább a hatalom és az információ igazságai jellemzik. Ezekben a normarendekben a szankciót a „spontán kizárás a hatalomból” jelenti. A hatalom útja pedig a pénz útjaként válik mérhetővé.

A találkozásokra fókuszálva személyközi kapcsolatokat mérhetünk, azt, hogy ki kire hat a személyes kapcsolattartáson keresztül. Ezzel foglalkozik a social network, a társadalmi hálózatok tudománya.

A hatalmat megjelenítő pénz útjainak követése látszólag egyszerűnek tűnhet, a valóságban azonban ennek a rendszerszintű elemzése még kidolgozásra szorul.

A SZAVAK KAPCSOLATAI A SZÖVEGEKBEN

A tanulmány következő részében a szavak kapcsolatainak mérésére hozunk fel példát. Ahogy korábban megállapítottuk, akár a személyes kapcsolatokban megjelenő célo-

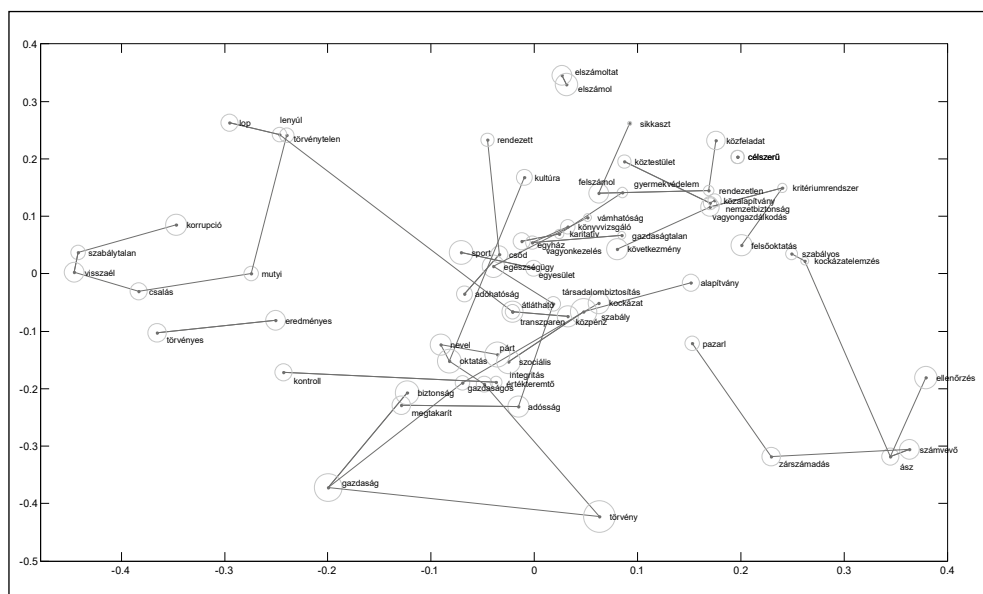
kat, érdekeket, akár a pénzáramlással alátámasztott érdekeket a szavak segítségével „erősítjük fel”, tesszük közérthetővé, sokszorozhatóvá vagy éppen normává.

A szövegek vizsgálata esetünkben azért lényeges, mert így tudjuk azonosítani azokat az alapvető szerkezeteket (szavak szövegbeli gyakorisága és kapcsolatai), amelyek továbbadása lehetővé teszi a szöveg mondanivalójának megsokszorozódását, erősödését. Ezek a szavakból alkotott mintázatok jelezhetik a szöveg lényegét.

Nagyon fontos lehet a normatív szövegek, illetve az azokat előkészítő parlamenti vita szövegének elemzése. Ezekben a diskurzusokban akár személyhez kötöten is (ki használja az adott szavakat) megállapítható, hogy egyes kulcsszavak milyen gyakorisággal, milyen más szavakkal összefüggésben jelennek meg. A szavak összefüggéséből felrajzolható az a gráf, amely megmutatja az egymáshoz kapcsolódó témákat. Az 1. ábra térben szemlélteti a 2014. évi parlamenti vitákban meghatározott kulcsszavak egymáshoz való közelségét, kapcsolatát. A módszer segítségével jól azonosíthatók azok a témák, amelyek majd a normává válás folyamata során a jogrend részei lesznek.

Ugyanígy vizsgálható, hogy egy adott kulcsszó milyen kontextusba kerül attól függően, hogy jogszabály-előkészítés során, normaszövegben vagy bírósági gyakorlatban (BH-kban) szerepel-e. A „roma” szóval kapcsolatban például a jogszabályokban a „támogatás”, míg a BH-kban inkább a „szegés” és „sértés” szavak szerepelnek. Sajátos, hogy az „alkotmányellenesség” mindössze egyszer fordul elő. Ugyanezekkel a szavakkal az „egyház” kulcsszó vizsgálata esetén erősen eltolódott hangsúlyokat érzékelhetünk, az „alkotmányellenesség” szó előfordulása jelentősen nő, a „szegés” és „sértés” pedig jelentősen csökken.

1. ábra: Kulcsszavak előfordulása és egymáshoz való viszonya a 2014. évi parlamenti jegyzőkönyvekben



ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban a mitudat működésének jellemzőit vázoltuk fel. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az igazság kérdése (túl annak legbensőbb személyes vonatkozásain⁶) közösségi kérdés is. Az igazság megnyilvánulási módjai három szempontból lehetnek mérhetők: a szövegekben a szavak gyakoriságának és kapcsolatának mérésével, a személyközi kapcsolatoknak (találkozásoknak) a mérésével és a hatalmat jelentő pénz mozgásának a mérésével.

Ebben az értelemben az itt bemutatott három szempontból (szavak, találkozások, pénz) vizsgálhatóak azok a kapcsolatok, amelyek meghatározzák, hogy mit és miért gondolunk igaznak.

JEGYZETEK

- ¹ Immanuel Kant: *A gyakorlati ész kritikája*. Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1996, 116. o.
- ² Mark S. Granovetter: *The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited*. Sociological Theory, Vol. 1, 1983, 201–233. o.
- ³ Helmut Coing: *A jogfilozófia alapjai*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- ⁴ Jürgen Habermas: *A kommunikatív etika*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2001.
- ⁵ Ludwig Wittgenstein: *Tractatus logico-philosophicus*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.
- ⁶ „Tu autem eras interior intimo meo et superior summo meo.” Szent Ágoston: *Vallomások*. 3.6.11.

Szűcs Anita

Az igazságosság nemzetközi politikaelméleti fogalmának megjelenése az európai gazdasági kormányzásról szóló vitában

**Global Justice and the Debate
About the European Economic Governance**



Összefoglalás

A rend és az igazságosság kérdése a hidegháború utáni nemzetközi rendszer egyik meghatározó kutatási területe. A nemzetközi politikaelmélet számára az „igazságos nemzetközi rend” az a fenntartható, hosszú távon működőképes legitim szabályrendszer, amely a politikai közösség tagjai számára elfogadható és erőszakos kikényszerítő eszközök nélkül is betartható. A hidegháború után a rend és az igazságosság koncepciójának két társadalmi alapértéke kiegyenlítettebb figyelmet kapott a kutatásokban, a nemzetközi és az európai gazdasági kormányzás – lévén a legszabályozottabb területe napjaink államrendszerének – a rend és igazságosság kutatási napirendjének élére került. A tanulmány középpontjában az Európai Unió tagállamai között az európai gazdasági kormányzásról folyó vita áll. A három európai nagyhatalom eltérő fogalomrendszerének közös sajátossága, hogy a közös (közösségi) szabályozás kiterjesztése a

DR. SZŰCS ANITA, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet (anita@diplomacia.hu).

kereskedelem területéről a makrogazdasági politikákra európai gazdasági „rendet” teremt. Az elosztó és a viszonyos igazságosság jelenléte a különböző gazdasági kormányzati elképzelésekben több törésvonalat rajzol fel a „magállamok” és a „periféria”, a Bizottság és a tagállami csoportok között.

Summary

Order and justice in the international system have been predominant research areas since the end of the Cold War. For international political theory, “fair international order” is the sustainable and legitimate system of rules operative over the long term that is acceptable for the members of the political community, and can be observed without coercive instruments. Following the Cold War, the two fundamental social values of the concept of order and justice were given more balanced attention in research, and as they are the most regulated areas of today’s government system, international and European economic governance worked their way to the top the justice-and-order research agenda. The study focuses on the debate between the Member States of the European Union on European economic governance. The different system of ideas used by the three European great powers share the conviction that the extension of a common (collective) regulation from trade to macro-economic policy will create a European economic “order” in the field of politics. The presence of distributive and reciprocal justice in the various concepts of governance marks several fault lines between the “core states” and the “periphery”, the Commission and groups of Member States.

A NEMZETKÖZI POLITIKA ÉS AZ IGAZSÁGSSÁG

A nemzetközi politikaelmélet tudománya a politika felől közelíti az etikát. Az igazságosság a mindenkori nemzetközi rendszer egyik kiemelt társadalmi alapértéke, melynek megvalósulását vagy meg nem valósulását általában a nemzetközi rend kérdésével összefüggésben vizsgáljuk. A nemzetközi rend jelentéséből adódóan stabilitást, szabályozott működést feltételez, amely kizárólag akkor működhet hosszú távon, ha a nemzetközi rendszer szereplői legitim rendként fogadják el. A legitimitás jelentéséből adódóan tartalmazza a politikai igazságosság fogalmát, hiszen ahogy Max Weber mondta, bármiféle tartós uralom alapja csak az intézményrendszer legitim működtetése lehet.¹

Némi túlzással azt is mondhatjuk, hogy az uralom és az igazságosság együttes vizsgálatával kezdődik a politikatudomány, hiszen az egyik első, a közügyekről íródott mű, Platón *Az állama* – amely címének sokkal pontosabb és kifejezőbb fordítása a „közügyekről” – szintén az igazságosság fogalmának értelmezésével indul. Az igazságosság – tanít minket Szókratészen keresztül Platón – az a politikai szerveződési forma, ahol az uralmat a közösség legitimnek fogadja el, és ez csak olyan társadalomban lehetséges, ahol a hatalom gyakorlója saját érdekei helyett a közösség érdekeit testesíti meg. A politikai szerveződés és az igazságosság kezdetektől összefüggnek, hiszen rendet erőszakos eszközökkel kikényszeríteni lehet ugyan, de tartósan, hosszú távon fenntartani

csak legitim eszközökkel, a közösség érdekeinek képviselésével lehet. A modernitás kezei között a „társadalmi szerződés” határozza meg a politika „igazságosság” fogalmát.

Igazságosság és a tartós politikai szerveződés kapcsolata Machiavellitől Locke-on át az európai politikai gondolkodás szerves részét képezi. A nemzetközi politikaelmélet tudományterülete is erre a hagyományra épít, amikor a hidegháború utáni megváltozott nemzetközi rendszerben világrend és igazságosság kapcsolatát kiegyenlítettebben vizsgálja, mint korábban. A rend és igazságosság sokat kutatott terület, a két társadalmi alapérték kapcsolatáról köteteket tölt meg a szakirodalom. Egész a hidegháború végéig a kutatók többnyire állást foglaltak egyik vagy másik alapérték mellett. Ma a kutatás a nemzetközi politikai porondon a különböző politikai szervezetek szerveződését, illetve norma- és szabályrendszerének etikáját vizsgálja. A nemzetközi rend, világgazdasági rend, a különböző rezsimek tartoznak ide, az egyik legfontosabb kutatási kérdés pedig, hogy jelent-e a stabil rend igazságos rendet is egyben?

A globalizációs nemzetközi rendszer egyik jellegzetessége, hogy a különböző nemzetközi rendek egyidejűségét hozta el.² Együtt létezik a poszt- és a prevesztfáliai rendszer, ahol mindkét rendszer sajátossága a modern állam hatalmi koncentrációjának, klasszikus szuverenitásának a relatív gyengülése. Míg a prevesztfáliai rendszer államai – gondoljunk Afrikára vagy a Közel-Keletre – szélsőséges esetben bukott államokká válnak, vagy akár államtalan terek jöhetnek létre – lásd az Iszlám Állam nevű terror-szervezet térnyerése –, addig a posztvesztfáliai térség megerősödött interdependens viszonyai megváltoztatják az állam hatalmának gyakorlását. Klasszikus példa a gazdasági globalizáció erősödése, ahol az állami hatalom mellett a nemzetgazdaság irányításában egyre nagyobb szerepet kapnak a gazdasági szereplők, vagy gondolhatunk az Európai Unióra, ahol a tagállamok szuverenitásuk egy részét a közösségi szintre delegálták.

A történetileg egymásra csúszott pre-, posztmodern és modern, vesztfáliai államrendben fennálló különböző rendek és rezsimek igazságossága két alapértelmezésre bomlik.³ A viszonos igazság (*reciprocal justice*) és az elosztó igazságosság (*distributive justice*) koncepciója nem ugyanazt érti az „igazságosság” fogalmán. Viszonos igazságosságról akkor beszélhetünk, ha a politikai egység tagjaira egyenlő jogok és kötelezettségek hárulnak, ha a terhek viselése és a lehetőségek egyenlően oszlanak meg. Az elosztó igazságosság ezzel szemben a javak egyenlő elosztását teszi a társadalomszerveződés alapjává. Mindkét fogalmat ismeri és használja a filozófia és a közgazdaságtan is. A nemzetközi politikaelmélet számára az elosztó és a viszonos igazságosság esetében is az a szervezőelv áll a középpontban, amely lehetővé teszi, hogy a politikai uralom legitimálja magát.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ IGAZSÁGSSÁG

A nemzetközi politika rendszerszintű szabályainak alakulásával az állam is átalakult, mint a nemzetközi rendszer máig legfontosabb politikai közössége. Főként az Európai Unió tagállamaira igaz ez a folyamat, ahol a tagállami és a szervezeti döntéshozatal egymást átfedő körei alakultak ki. Az Európai Unió a nemzetközi rendszer sajátos

politikai aktora. Nem állam, de a tagállamok szuverenitásuk egy részét delegálva önálló jogi személyiséggel látták el. Szuverenitása korlátozott, de a közösségi politikák területén nem a tagállam, hanem az Unió hozza meg a döntéseket, és ezek a döntések kötelezőek az államokra nézve.

Az Unió tehát egy olyan sajátos politikai közösség, ahol a közakarat megtestesülése a többszintű kormányzás („*multi level governance*”) rendszerén keresztül történik. Éppen ezért a politikai legitimáció többféle módja együttesen van jelen. A tagállami téren belül a társadalmi szerződés nyújtja a keretet, míg nemzetállamon túl, de a szervezet keretein belül a posztacionális paradigma érvényesül.⁴ A második világháború után újfajta regionális rendet hozott létre, amely a kanti „békeszövetség” állandó referenciapontját adja. A rend alapját nem az erőszak, hanem a tagállamok folyamatos és állandó legitimációja adja. A rend nem kikényszeríthető, de a folyamatos szerződéses egyeztetésen keresztül a tagállamok érdekeltté válnak annak betartásában.

Az Európai Unió két szinten eltérő módon jeleníti meg az igazságosság szervezőelvét. Mind az elosztó, mind a viszonyos igazság egyszerre van jelen. Ha elfogadjuk azt a Platónról eredeztethető állítást, hogy minden politikai szerveződés célja az igazságosság fenntartása, akkor látjuk, hogy az európai civilizatorikus fejlődés a társadalmi szerződés két nagy archetípusát hozta létre. Az egyik a francia „nemzeti republikánus”, a másik a brit „liberális nacionalizmus”. Mindkettő a polgárság társadalmi rendjét alkotta meg, ahol *ethosz* és *demosz* megfeleltethető egymásnak, az egyetlen legitim államszervező egység, a nemzet és a nemzeti identitás teremti meg az állam politikai közösségének koherenciáját. A jóléti állam ugyanebben a kontextusban született. Itt nagyobb szerepet kap az elosztó igazságosság, a gazdasági javak és a közös gazdasági áldozat rendszerszerű intézményesítése köti össze az állampolgárokat. A társadalmi igazságosság tehát a polgárság exkluzív, kizáró közösségéből fakad, ahol *demosz* és *ethosz* kongruens.

A posztvesztfáliai paradigma túlmutat a nemzetállamon. Olyan államokból álló nemzetközi szervezet, amely a tagállamokra kötelező érvényű, önálló kompetenciákkal rendelkezik. Államnak nem állam, de már több, mint egy kormányközi szervezet. Az Európai Unióval létrejött az a nemzetállamon túlnyúló politikai közösség, amely felveti, hogy hogyan lehet ebben a politikai közösségben igazságos rendet teremteni. A fenti logika azt mutatja, hogy társadalmi szerződéssel. Az Európai Unió azonban nem nemzet, a növekvő interdependenciák ellenére nincs európai *demosz*. Ezt az elképzelést tükrözi a gaullista erős Európa (*l'Europe puissance*) koncepció. Az Európai Uniónak De Gaulle szerint igenis van nemzetközi identitása – elsősorban külső identitása –, a nemzetközi rend fontos aktorává vált, és feladata a regionális és nemzetközi „rend” fenntartása. A nemzetközi rend alakítójaként meg kell hogy erősítse a nemzetállam szerepét, és követnie kell az igazságosság céljait.

A társadalmi szerződést hagyományos logikában csak akkor lehetne a nemzetközi szintre vinni, ha azt az államok kötnék. Ebben az esetben az ilyen szerződésre lépő államok kijönnének a nemzetközi térben érvényesülő természeti állapotból, és új szuverént hoznának létre, amely újfajta világállamként viselkedne. John Rawls 1993-as tanulmánya, amelyből 1999-ben könyv született, a nemzetközi politikára alkalmazza

az igazságos társadalmi szerződés lehetőségét.⁵ Egyetértésben a felvilágosodás gondolkodóival igazolja, hogy a világállam teljes képtelenség. A világpolitika legfontosabb szereplői a posztvesztfáliai rendszerben is az államok, annak ellenére, hogy a nemzetközi rendszer szereplői egyre sokfélébbek, és egyre nagyobb hatalomra tesznek szert.

Hogyan lehet hát az igazságos kormányzást az Európai Unió keretein belül alkalmazni? Hogyan legitimálható az államon túlmutató politikai közösség uralma a posztvesztfáliai térben? A választ a kormány és a kormányzás elkülönítése adja meg.⁶ Míg a kormány a társadalmi szerződés talaján állva rendelkezik erőszak-monopóliummal, képes kikényszeríteni a törvényeket, és intézményesült hatalma van, addig a kormányzás más típusú, alulról szerveződő hatalmat ad. A hatalom alapja nem az erőszak, hanem a legitimitás. A hatalom csak addig áll fenn, amíg az alkotórészek – jelen esetben a tagállamok – nem rúgják fel a szerződéseket. A legitimitás egyetlen alapja pedig az lehet, hogy a létrejött politikai közösség betölti azt a funkciót, amire létrehozták. Ebben a térben a hatalom legfőbb eszköze nem katonai természetű. Az alkotórészek konfliktusaikban nem tudnak saját katonai potenciáljukra támaszkodni, a gazdaság lesz a hatalom legfontosabb forrása. Az ilyesfajta politikai közösségeknek nem szükséges államná válniuk ahhoz, hogy nemzetközi rendet alakító hatásuk legyen.

Az igazságos társadalmi szerződés helyett tehát olyan folyamatos legitimáció lehet az igazságosság alapja, amely egy be nem tartatható – ám mégis leginkább betartott – norma- és szabályrendszert hoz létre. Ez a norma- és szabályrendszer tükröződik az európai gazdasági térben is. A gazdasági kormányzás kérdése előtt azonban vizsgáljuk meg, hogyan alkalmazta az igazságosság eszméjét az Európai Unió.

Az „egységes Európa” gondolat maga sem az állam politikai közösségére alapoz, hanem az impérium gondolatában gyökeredzik, az európai hatalmi egyensúlyi rendszer és a népszuverenitás hegemon helyzetéhez szorosan kötődött a gyarmatbirodalmak korában. Európa, mint a világ közepe, a saját képére teremtette meg a világot, azaz az európai civilizatorikus fejlődésben kialakult „állam” koncepciót exportálta. Ma a globalizált térben nincs más legitim államforma, csak az európai gyökerű modern állam.

A hidegháború alatt az Európai Közösség regionális rendet teremtett, létrehozta a stabilitás „kis szigetét”, ahol a konfliktusmegoldás eszköztárából kikerült a háború. A gaullista vízió a nemzetközi aktorságról egyre elterjedtebbé vált, az igazságos regionális rendet a külső, világpolitikai tér alakításában, a nemzetállam szerepének erősítésében látták. A saját nemzetközi rend kialakítására a legáltalánosabb példa a loméi konvenciók rendszere volt.

A hidegháború után a saját kapacitások kifejlesztése került előtérbe, hogy a közösség hidegháború utáni intézményként működhessen. Az 1990-es évek elejére terjedt el az a nézet, hogy attól, hogy az Unió a nagyhatalmak külső erejét képes multiplikálni, még nem fog önálló egységgé válni. Ugyanakkor a kor optimizmusát tükrözve a közösség legitimitásáról szóló vitákban egyre nagyobb szerepet kapott két gondolat. A „menedék” jelleg azt hangsúlyozta, hogy az Európai Unió legitimítását és értelmét az adja, ha képes megvédeni a tagállamokat a globalizáció és különös tekintettel a globalizálódó világ gazdaság hullámvásáraitól. A „modell” jelleg ezzel szemben azt helyezte előtérbe, hogy Európa képes az igazságos világrend megteremtésére, elsősorban a tag-

államok között kialakult konfliktusmegoldási mechanizmusokon keresztül. Az európai konfliktuskezelési modell igazságos rendet szül, a fegyveres agresszió kiküszöbölésével képes az államközi kapcsolatok stabilizálására. A 2000-es évek „poszt-demokráciái” azonban rácaffoltak erre az érvre. A belső társadalmi feszültségek növekedése, a javak egyenlőtlen megosztása nemcsak a modell vonzerejét gyengítette, hanem rámutatott, hogy az Unión belül nincs ambiciózus napirend a belső igazságosság megvalósítására.

AZ EURÓPAI UNIÓ „REND” ÉS „IGAZSÁGOSSÁG” NAPIRENDJE: AZ EURÓPAI GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS

Az európai gazdasági kormányzásról folytatott vita nem új keletű. Témáját a franciák dobták be a köztudatba, mikor 1997-ben Pierre Bérégovoy – François Mitterrand miniszterelnökeként – javaslatot tett az európai kormányzás létrehozására. Lényegében 2007-ben ezt a szocialista kezdeményezést élesztette fel Nicolas Sarkozy francia köztársasági elnök, aki a négy javaslatból kettőt továbbvitt. Az európai gazdasági kormányzás napirendjén a 2000-es évek eleje óta az újraelosztás, a „fair trade”, a fenntartható fejlődés, a transzparencia és az európai gazdasági intézményi építés, azaz a makrogazdasági politikák összehangolása áll. A téma nemcsak Franciaországban, de európai szinten is meghaladja a pártpolitikai töréseket, és áthidalja a magán- és a közszférát. Sem a bal-, sem a jobboldal nem sajátítja ki, illetve a versenyszféra és az államok is részt vesznek a vitában.

Az európai gazdasági kormányzás és az igazságosság kapcsolata jól illeszkedik a tágabb környezethez, a gazdasági globalizáció norma- és szabályrendszeréről folytatott vitákhoz. Az igazságosság ebben az értelemben ismét a politikai igazságosságot jelenti, azaz minden „rend” norma- és szabályrendszere akkor lehet tartós, ha legitimált. Mind az európai, mind a világgazdasági norma- és szabályrendszer a világgazdasági válság után megváltozott.

A világgazdasági válság előtti globalizált gazdaság norma- és szabályrendszerét a washingtoni konszenzus *laissez faire* elvei adták: a szabályozatlan szabad piac, a privatizáció, a dereguláció, a kis állam és a szabályozatlan tőkeáramlás. A 2008-as nagy válság miatt felmerült a washingtoni konszenzus felülvizsgálata és ezzel együtt a liberalizált piacok globális szabályozásának igénye. A szöuli konszenzus irányelvei a szabályozott működést három alapelv köré építették.⁷ Az első a visszatérés a szabályozott nemzetközi monetáris rendhez. Ennek eleme a Pénzügyi Stabilitási Tanács (*Financial Stability Board* – FSB) és a Basel III. egyezmény. A második a globális makroegyensúly és az árfolyamrendszerek kiigazíthatósága, amely az IMF keretein belül szabályozódik. A harmadik a legkevésbé megfogható és az első alapelvvel szemben a legkevesebb konkrétumot tartalmazó alapelv, a fenntartható növekedési modellek ösztönzése. Azok a külső és belső mechanizmusok, amelyek a növekedési modelleket támogatnák.

Az európai norma- és szabályrendszer már a szöuli konszenzus szabályozott keretein belül értelmezhető. Az első alapelv a kedvezőtlen demográfiai trendeket és a csökkenő versenyképességet ellensúlyozó növekedési modell kialakítása, amely növeli a kontinens növekedési potenciálját. A második a makrogazdasági stabilitás fenntar-

tása az euróövezetben. A harmadik az eredményes pénzügyi felügyeleti rendszer kialakítása. A tagállamok ezen a területen léptek előre a leglátványosabban, bár a teljes szabályozástól még igen messze állnak.

Tagállami szemszögből az európai norma- és szabályrendszer igazságosságának értelmezése a három európai nagyhatalom esetében igen eltérő. Más-más legitimáló értelmet tulajdonít Franciaország, Németország és Nagy-Britannia a gazdasági közösség működését meghatározó alapelveknek.

Franciaország számára az európai gazdasági kormányzás azért szükséges, hogy a „globalizáció veszélyei ellen” védje meg a nemzetállamot. Ebben a legitimáló gondolatban tetten érhetjük mind a De Gaulle-i Európa-konceptiót, mind az elosztó igazságosság érvényesülését. A franciák koncepciója egy erősen növekedésközpontú szabályrendszert támogat, ahol a javak igazságos újraelosztása adja a politikai szabályozás értelmét. Az elosztó igazságosság alapján azért kell új politikai közösséget – kormányzást – létrehozni, hogy a világgazdaság egyenlőtlenségeket kiélező gazdasági normái között az új szerveződés „menedéket” nyújtson, és egyenletesebben ossza el a megtermelt javakat. Erősen támogatják a fiskális transzferuniót, a tranzakciós adón keresztül lépnének előre, azaz a nemzetállam megmentése a szuverenitás poolon keresztül zajlana.

Németország helyzete Európa gazdaságában páratlan. A német gazdaság nemcsak az európai gazdaság motorja, de olyan regionális centruma is, amely a legtöbb európai államot beszállítójává tette. Azok az államok, amelyek nem a kereskedelmi kapcsolataik révén kötődnek Németországhoz, de az euróövezet tagjai, a közös valután keresztül érzik a német gazdaság saját nemzetgazdaságukat formáló erejét. Németország számára az európai gazdasági kormányzás legitimáló erejét a saját gazdaságpolitikája, annak európai szintre való kiterjesztése adja. A fiskális fegyelem, a betartatási mechanizmussal kiegészülő Stabilitási Paktum olyan német Európát vizionál, ahol a pénzügyi és reálszféra interdependenciáit már eddig is meghatározó Németország intézményesíti és kiterjeszti saját szabályait. A gazdasági kormányzás legitimáló logikája Berlin számára a viszonyos igazságosság, azaz a szabályokon keresztül egyenlő terhek és kötelezettségek vállalása a gazdasági intézményekben.

Nagy-Britannia mottója, a „belelátni, de nem részévé válni” alapvetően kettős ambivalens viszonyt takar. Egyrészt hagyományosan a brit logika a piaci egyensúlyi mechanizmus szabályozó erejében hisz. Nem véletlen, hogy a 19. században a világgpiac létrehozójaként a szabad kereskedelmet és a szabad tőkeáramlást tette meg a nemzetközi monetáris és kereskedelmi rend alapjává.⁸ Az intézményi szabályozásra a brit gazdaságpolitika gyanakvással tekint. Másrészt, az európai együttműködés elfogadása a hagyományos birodalmi identitást erodálja. Bár gyakorlatilag a kereskedelmi kapcsolatainak nagyobbik része zajlik az uniós tagállamokkal, monetáris viszonyait tekintve pedig az európai tőkeforgalom nagy része Londonon keresztül zajlik, még mindig az európai gazdaság intézményeinek vonakodó partnere. Az intézményi tagságban csak a bankhatóságban és a Közös Piac továbbfejlesztésében érdekelt. Az igazságosság szempontjából a britek a szabályozórendszerek egyensúlyi mechanizmusán keresztül létrejövő automatizmust értik. A 2011 óta létrejövő intézményeket (fiskális paktum,

értékpapír-felügyelet, bankhatóság, makro-/mikroprudenciális rendszer) szabályozási rendszernek és nem politikáknak nevezi. A viszonyos igazságosság dominálja az egyensúlyi mechanizmusról alkotott elképzelést, miszerint az egyenlő jogokkal és kötelezettségekkel bíró tagok együttműködése automatikusan és elkerülhetetlenül teremti meg a kapcsolati rendszert alkotó szabályokat. Ezek intézményesítése attól a rugalmasságtól fosztaná meg a normarendszert, amitől az a folyton változó nemzetközi viszonyokhoz alkalmazkodni tud. A hagyományos brit politikai gazdaságtan tehát ódzkodik a merev, zárt intézményi együttműködési formáktól.

ÖSSZEGZÉS

Az európai gazdasági kapcsolatok az Európai Közösségen belül a legrégebbi és a legintézményesedettebb kapcsolatok. Olyan, az államon túlmutató, a kormányközi intézményeket meghaladó politikai közösséget alkotnak, ahol a tagállamok együttműködését formális és informális normák és szabályok irányítják. Ennek a sajátos politikai közösségnek az irányítása, az „uralom” célja az igazságosság, a tartós politikai legitimáció. Az igazságosság két nagy ága, az elosztó és a viszonyos igazság együttesen formálja az európai szabályozórendszereket. Az „európai gazdasági kormányzás” legitimitását az európai uniós nagyhatalmak eltérően közelítik meg, hol a viszonyos, hol az elosztó igazságosságra helyezve nagyobb hangsúlyt.

JEGYZETEK

- ¹ Max Weber: *Politikai szociológia. Politikai közösségek. Az uralom*. Bertalan László Társadalomtudományi Könyvtár, Helikon Kiadó, Budapest, 2009, 11–12. o.
- ² Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009, 158–161. o.
- ³ Robert Jackson – Georg Sørensen: *Introduction to International Relations – Theories and Approaches*. Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, 5–7. o.
- ⁴ Kalypso Nikolaidis – Justine Lacroix: *Order and Justice Beyond the Nation State: Europe's Competing Paradigms*. In: *Order and Justice in International Relations*. Eds.: Rosemary Foot, John Lewis Gaddis, Andrew Hurrell, Oxford University Press, Oxford, 2003, 133. o.
- ⁵ John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
- ⁶ James N. Rosenau: *Governance, order and change in world politics*. In: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Eds.: James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, 4–6. o.
- ⁷ Vítor Constâncio: *The future of economic governance in Europe in a global perspective*. Vítor Constâncio, az EKB alelnökének beszéde a Centre Culturel Calouste Gulbenkian rendezésében tartott European Conference c. rendezvénysorozaton. Párizs, 2010. december 7.
- ⁸ Szűcs Anita: *Az 1873–1896-os világ gazdaság válságának természetrajza – A brit hegemonia és a 19. századi nemzetközi kereskedelmi rend szétzilálódása*. Grotius, 2013.

Tolnai Ágnes

A versenyképesség növelésének etikai korlátai

Ethical Limits of Increasing Competitiveness



Összefoglalás

David Ricardo munkássága óta ismert a nemzetközi kereskedelem komparatív előnyökre épülő rendszere. Az egyre fokozódó globális gazdasági versenyben minden résztvevő számára létkérdés, hogy termékeit ne csak ma tudja eladni, de azoknak holnap is legyen piaca. Erre csak akkor lesz képes akár a termelővállalat, akár a nemzetgazdaság, ha nemzetközi versenyképességét folyamatosan erősíti, de legalább fenntartja. Az exportvezérelt növekedés elmélete alapján a nemzetgazdaságok növekedését az export évről évre történő növelése biztosítja, az exporttevékenység visszaesése pedig a gazdaság egészének visszaeséséhez fog vezetni. Az elmélet gyakorlati oldalát a 2007-es válság megmutatta. Ezért minden nemzetgazdaság részéről természetes magatartás, hogy exportszektorának minden lehetséges támogatást megad – legyen az akár anyagi támogatás, kedvező makrogazdasági környezet vagy egy újabb szabadkereskedelmi megállapodás. A változó világ gazdaságban azonban ügyelnie kell arra is, hogy az export bázisául szolgáló források se apadjanak el, tehát ha az exportszektorok importnyersanyagból állítják elő termékeiket, biztosított legyen számukra a folyamatos import. Az importpiacok biztosítása azonban három példán keresztül bemutatta, hogy abban az esetben, ha az importpiac egy súlyos konfliktusokkal terhelt, megkérdőjelezhető emberi jogi gyakorlatot folytatható ország, a nemzetközi kereskedelem egyik leg súlyosabb etikai kérdéséhez érünk: az importkapcsolatok fenntartásával magát a jogsértő államot juttatjuk olyan bevételhez, ami lehetővé teszi gyakorlatának további fenntartását.

DR. TOLNAI ÁGNES, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar (tolnai.agnes@kre.hu).

Summary

Since David Ricardo's work the system of international trade has been known to rely on comparative advantages. In the ever increasing global economic competition, in addition to selling products, it is vital for every participant to secure markets for the future. A productive company and the national economy can only do that if it constantly improves, or at least maintains, its competitiveness. Based on the theory of export-driven growth, increasing exports year on year secures the expansion of national economies, while drop in exports results in economic recession. The practical side of the theory was revealed during the 2007. For this reason it is just natural, that every national economy gives all possible support to its export sector – whether financial aid, a favourable macro-economic environment or a new free trade agreement. In the changing world economy, care must also be taken to prevent the exhaustion of the resources that form the basis of exports, and thus if the export sectors make their products of imported raw materials, uninterrupted import must be secured for them. Through three examples it is shown that if the import market is a country heavily torn by conflicts and practices questionable human rights, we arrive at one of the most difficult ethical questions of international trade: by maintaining import relations we provide income to an unlawful state and thus allow the maintenance of its practice.

Mindenki be tud szállni a versenybe, aki olyan tudással, képességgel rendelkezik, ami a verseny tárgyában potenciálisan alkalmassá teszi a megjelenésre. A gazdasági versenyben a képességeken, a tudáson és a lehetőségeken van a hangsúly. Minden ország versenyben áll egymással a tőke, a technológia, a képzett munkaerő megszerzésében. A vállalatok lehetőségeik határát kitolva igyekeznek minél több vagy jobb terméket előállítani és eladni. A piacokért, forrásokért és fogyasztókért folyó versenyben mindenki részt vesz. A köztük folyó versenyt azonban ezen a ponton ketté kell bontani. Vannak olyan vállalatok, amelyek minőségben versenyeznek, és vannak olyanok, amelyek mennyiségben. Mindegyik típusú versenyben csak a cél azonos – a minél nagyobb profit és piaci részesedés elérése.

A verseny állandó, és aki képes, akinek tudása, forrása van a versenyben való részvételhez, mindaddig versenyben marad, amíg ezt a képességét fenn tudja tartani. Azaz

– alkalmazkodni tud a folyamatos verseny ideje alatt folyamatosan változó környezethez;

– fel tudja venni a versenyt a piacra újonnan belépő szereplőkkel is;

– a versenyben részt vevők számának növekedése miatt kész mindenkor újraértelmezni tényezőfelhasználását,

– mindig képes a minőségi és mennyiségi változásokhoz igazodni;

– az új belépők miatt csökkenő piaci részesedés mellett is képes benn maradni a versenyben.

De mi pontosan a versenyképesség? Versenyképesnek tekinthetünk egy terméket, egy vállalatot vagy egy nemzetgazdaságot. Azonban a nemzetközi szakirodalom

megosztott abban a kérdésben, hogy a három elem közül melyik az, amelyik mérésével pontos definíciót tud adni.

A VERSENYKÉPESSÉG FOGALMA

Az OECD a versenyképesség fogalmát egyértelműen az országok esetében használja, és a nemzetgazdaság versenyképességét azon képessége alapján méri, hogy a „termékeit hogyan tudja értékesíteni a nemzetközi piacon”.¹ A Világgazdasági Fórum szintén országokban gondolkodik, mikor a versenyképességet az ország intézményeinek, közpolitikáinak és a termelékenységet meghatározó tényezőinek összességéként definiálja.²

Krugman a nemzetközi versenyképesség esetében szintén a nemzetgazdaságokat tekinti alanyoknak, bár megjegyzi, hogy a nemzetgazdaságok versenyképességének mérése lényegesen nehezebb a vállalatokénál. A vállalatok esetében a fizetéseképtelenség egyértelmű jele a versenyképesség elvesztésének, míg ha egy ország fizetéseképtelenné válik, az nem jelenti automatikusan versenyképessége elvesztését. Ezért a nemzetgazdaságok esetében a versenyképességet a jövedelemszerző képességhez kapcsolja, vagyis az az ország versenyképes, amelyiknek külkereskedelmi mérlege pozitív.³

Porter tanulmányában azonban felveti a nemzetgazdaságok és a vállalatok versenyképessége közötti problémát. Érvelése szerint a nemzetgazdaságok egyes szektorai válnak versenyképesé a kemény belpiaci versenykörülmények miatt, s a nemzetközi gazdasági térben ezeket a megszerzett belpiaci előnyöket képesek kamatoztatni. Nem lehet tehát nemzetgazdaságok versenyképességéről beszélni, mivel a nemzetgazdaság a vállalatok egésze, és az ország versenyképessége az abban tevékenykedő vállalatok összességének versenyképessége. Ezt a versenyképességet pedig a vállalatok által elért anyagi jellegű eredményekben lehet nyomon követni.⁴

Vannak olyan esetek, amikor az ország versenyképessége nem az ott tevékenykedő vállalatok nemzetközi versenyben elért eredményén múlik, hanem a politikan és a politika által kialakított makrogazdasági környezeten. Másik oldalról megközelítve a kérdést: a vállalatok azért lehetnek versenyképesek, mert olyan körülmények között tevékenykednek, ami biztosítja számukra, hogy versenyben maradjanak. Például egy stabil makrogazdasági környezetben sokkal kisebb a külkereskedő vállalat árfolyamkockázata, mint egy instabil esetben. A makrogazdasági környezet kialakítása pedig az államon múlik. Így a vállalatok versenyképessége jelentősen függ attól, hogy milyen országban tevékenykednek. Megfordítva – az olyan országok, amelyek nem alakítanak ki megfelelő makrogazdasági környezetet, nem tudnak olyan vállalatokat kiállítani, melyek versenyképesek lennének. Azaz maguk az országok is versenyben állnak egymással, hogy olyan környezetet alakítsanak ki, amiben a vállalatok képesek lesznek részt venni, és talpon maradni a nemzetközi versenyben.⁵

Az országok és vállalatok részvételével folyó versenyben csak olyan országok tudnak részt venni, amelyek a gazdaság nyitottságát biztosító külgazdaság-politikát folytatnak. Azaz lehetővé teszik és ösztönzik vállalataik bekapcsolódását a nemzetközi termék- és tőkeforgalomba, maguk pedig igyekeznek a lehető legelőnyösebb formában részt venni a nemzetközi tényezőáramlásban.

EXPORTVEZÉRELT NÖVEKEDÉS

A nyitott gazdaság előnyeit az exportvezérelt növekedés elmélete írja le, ami szerint az exportra termelő szektorok erősítése a nemzetgazdaságot többletbevételhez juttatja, ami általánosan fejleszti a gazdaságot, hozzájárul a gazdaság növekedéséhez. Az elmélet szerint tehát minden nemzetgazdaságnak elemi érdeke a nyitottság, hiszen ezen keresztül extra jövedelmet tud szerezni, növelni tudja nemzeti össztermékét és azt az összeget, amit importkiadásokra vagy a gazdaság fejlesztésére fordíthat. Természetesen az exportvezérelt gazdasági növekedés esetében figyelembe kell venni, hogy a nemzetgazdaság exportorientáltsága folytán azok az ágazatok, amelyek nem versenyképesek a világpiacra, vagy a belső piac igényeinek kielégítésére szakosodnak, vagy elsorvadnak. Az exportnak alárendelt gazdaság a termelési tényezők felhasználásában szintén az exportbevételek növelését tekinti elsőrendűnek. A hiányzó vagy más gazdaságokból olcsóbban beszerezhető termelési tényezőknél felmerül az import szükségessége ugyanúgy, ahogyan a belpiaci fogyasztás belülről ki nem elégíthető részének fedezésénél. Azaz az exportvezérelt növekedés elméletét követő nemzetgazdaságok szerkezeti nyitottsága nemcsak az export irányában figyelhető meg, de az importnál is.

A szerkezeti nyitottság tehát nemcsak az exportbázisú gazdaságot jelenti, hanem az importkapcsolatok intenzitását is, annak minden előnyével és hátrányával. Az importtermékek a hazai piacra jutva versenyre kényszerítik a hazai termelőket, ám költséghatékonyabb forrásbeszerzést tesznek lehetővé, és új technológiák behozatalát, meghonosítását eredményezik. A nyitott gazdaságok az import révén azokban a szektorokban, amelyekben kevésbé hatékonyan tudnának termelni, be tudják szüntetni a termelést, és az ott felszabaduló termelési tényezőket a versenyképes exportszektorokba tudják átcsoportosítani.

Természetesen a nyitás mértékének meghatározásánál figyelembe kell venni azt is, hogy annak milyen belgazdasági hatásai lesznek. Az import csökkenti a belpiacra termelő hazai vállalkozások értékesítési lehetőségeit. A hazai piacon is versenynak kitett vállalkozások egy része nem tud talpon maradni, ami a munkahelyek megszűnéséhez, az adóbevételek elmaradásához és a szükséges szociális kiadások növeléséhez vezet.

Ám a felszabaduló termelési tényezőket az exportorientált szektorok fel tudják szívni. Kérdés azonban, hogy a termelési tényezők átcsoportosítása mennyi időt vesz igénybe, azaz mennyi ideig állnak kihasználatlanul a felszabadult termelési tényezők. Másik kérdés, hogy a felszabadult termelési tényezők mennyire tudnak bekapcsolódni az exportszektorba. A legkisebb problémát a tőke jelenti, ami megtérülési rátájának maximalizálásáért automatikusan a versenyképes szektor felé fog fordulni.

A KOMPARATÍV ELŐNYÖK SZEREPE A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSÉBEN

A specializációs elméletek szerint a nemzetgazdaság exportjában olyan termékek találhatók, melyeket a nemzetgazdaság termelési tényezőinek felhasználásával másokhoz képest hatékonyabban (bizonyos esetekben kisebb veszteséggel) állít elő. Az egyik gaz-

daság másikkhoz viszonyított előnyeit vizsgáló modellek a nemzetgazdaságok versenyelőnyeit vizsgálták. Ezeket a versenyelőnyöket a feltárt komparatív előnyök mutatója (Revealed Comparative Advantage, RCA) számszerűsíti is. Balassa Béla 1965-ben megjelent *Trade Liberalization and „Revealed” Comparative Advantage* című tanulmányában vezeti be ezt a mutatót, aminek célja egy vállalat vagy egy ágazat, gazdaság magas exportteljesítményének vizsgálata. Balassa meglátása szerint a termelési tényezőkön alapuló komparatív előny-számítás nem vette figyelembe a világkereskedelemben fennálló akadályokat, vagy a nemzeti gazdaságpolitika versenykorlátozó/versenytörzítő intézkedéseit. Ezért az ágazat/gazdaság exportteljesítményét vizsgálta, azt feltételezve, hogy a magas exportteljesítmény kapcsolatban áll az ágazat vagy gazdaság tényleges komparatív előnyeivel. Az exportteljesítmény, illetve a mutatóban szintén szereplő, világkereskedelmen belül elért arány már olyan értéket mutat, ami a kereskedelempolitikai eszközök alkalmazása utáni export mértékét és árát mutatja.⁶

Balassa a feltárt komparatív előnyök mutatóját számszerűen a terméknek az ország exportjában elfoglalt arányának és a termék világexportbeli részesedésének hányadosaként jelöli.

Vegyük észre, hogy például a Heckscher–Ohlin-modell alapján hiába van egy országnak relatív jobb tényezőellátottsága, ha a potenciális exportpiaca védővámokat vagy paratarifális importkorlátozásokat vezet be, esetleg más országokkal összeállva regionális gazdasági integráció létrehozásán keresztül szorítja ki az adott országot. A Balassa-féle mutatóban használt exportérték a már exportálásra került termékek értékét veszi figyelembe, azaz a tényleges exportot, ami a kereskedelem aktuális feltételei mellett tudott végbemenni. A mutató másik részét alkotja az adott termék világgazdasági súlya. Ez a részmutató szintén azt akarja hangsúlyozni, hogy a kereskedelempolitikai eszközök széles skálájának alkalmazása után még milyen pozíciót tudott magának elérni termelési tényezőinek hatékony felhasználásával.

AZ IMPORT MINT ELŐNY

Ahogy a Balassa-féle index is mutatja, a nemzetgazdaság elemi érdeke, hogy komparatív előnyeinek maximalizálása érdekében nemzetközi piaci részesedését javítsa az exportja szempontjából legjelentősebb áruőcsoportok terén.

Ennek technikái igen széles körűek, és jelen esszé terjedelme nem ad lehetőséget az összes eszköz bemutatására és hatásainak vizsgálatára. Ezért egy olyan eszközt emelek ki, amelynek alkalmazása a nemzetközi versenyképesség növelése terén komoly etikai problémákat vet fel: az importpiacok biztosításának politikája.

A komparatív előnyök elmélete, a Heckscher–Ohlin-modell, de a feltárt komparatív előnyök modellje is az exportra helyezte a hangsúlyt. Azaz a nemzetközi kereskedelemben az a nemzetgazdaság szerzett előnyt, amelyik erőforrásait sikerebben tudta felhasználni, és az így hatékonyabban előállított termékeivel a világpiacon meg tudott jelenni. Az exportbevételek importkiadásokat meghaladó mértéke Krugman alapján a nemzetgazdaság versenyképességének egyik látható bizonyítéka. De az exportbázisú növekedés elmélete is az exporttevékenységen keresztül vizionálja a nemzetgazdaság fejlődését.

Azonban ha megnézzük Japán fejlődését, nem lett volna képes elérni jelentős gazdasági fejlődést importpiacai nélkül. A komparatív előnyök elmélete a belgazdaságban található erőforrásokat alapul véve határozza meg egy nemzetgazdaság másikkal viszonyított előnyeit. Itt pedig mindjárt feltehetjük a kérdést: hogyan értsük a belgazdaságban található erőforrásokat? Japán jelentős importpiacokat épített ki, biztosítva azokat a fejlődéséhez szükséges nyersanyagokat, amelyek az országhatáron belül nem voltak jelen. Ha csupán országhatáron belüli termelési tényezőire kellett volna alapoznia gazdasági fejlődését, akkor nem tudott volna kialakítani sem jelentős nehézipart, sem vegyipart, de még a növekvő lakosság ellátása is gondot jelentett volna. Az importpiacok azonban képesek voltak biztosítani a nyersanyagellátás révén a hiányzó termelési tényezőt, amit ötvözve a nemzetgazdaságban rendelkezésre álló munkaerővel és tőkével, sikeres és versenyképes gazdaságot tudott kialakítani (akár a porteri, akár a krugmani definíciót vesszük alapul). Azonban amikor a növekedéséhez szükséges nyersanyagokra nagyobb mértékben volt szükség, katonai akcióktól sem riadt vissza. Mandzsúria elfoglalása az ipari növekedéshez szükséges nyersanyagbázis biztosítása miatt volt szükséges Japán számára, további területfoglalásai hátterében pedig a vele szemben bevezetett amerikai olajembargó is közrejátszott.

Napjainkban az importpiacok biztosítása ugyanolyan létkérdése egy nemzetgazdaságnak, mint amilyen fontos (volt) Japán számára, az eszközök azonban sokat finomodtak az 1930-as évekhez képest. Kína külkereskedelmi gyakorlata rávilágít arra, hogy az importpiacok biztosítása nem agresszív politikai eszközökkel is elérhető, ám ezek a politikai eszközök akár komoly etikai kérdéseket is felvethetnek.

A kínai gazdasági növekedés biztosításához nemcsak a belpiacok és az exportpiacok mennyiségi és minőségi fejlesztése szükséges, hanem a nyersanyagimport-piacok folyamatos erősítése is. Így importnövekedéssel biztosított exportnövekedésről is beszélnünk kell, azaz a korlátozott globális nyersanyagforrásokhoz való hozzáférés terén is versenybe kell szállnia más gazdaságokkal. Az ausztráliai mezőgazdasági és nyersanyagforrások elnyerésében fontos lépés volt az 1970-es évek, amikor Ausztrália előtt fokozatosan záródtak be az Európai Közösséghez csatlakozó Egyesült Királyság piacai. Az amerikai–kínai közeledés lehetőséget adott az Egyesült Államok stratégiai szövetségeseként Ausztráliának arra, hogy piaci kapcsolatait erősítse az exporttermékei iránt élénken érdeklődő Kínával, amely közeledés jelentősen hozzájárult az ausztrál multikulturális politika kialakításához és a rasszista Fehér-Ausztrália-politikája feladásához.⁷ Ugyanígy exportorientált gondolkodást láthatunk azon országok esetében is, amelyek mint importpiacok fontosak más országok számára.

Hol jelennek meg az exportvezérelt növekedés korlátai? Miért vet fel komoly etikai kérdéseket az importpiacok biztosítása olyan esetben, amikor az egyik országnak érdeke, hogy eladja termékét, a másinak pedig érdeke, hogy éppen azt a terméket vásárolja meg?

A kérdés megválaszolásához vissza kell kanyarodni az exportvezérelt növekedés alapjához, azaz ahhoz a tényhez, hogy az adott ország csak exportbevételeinek növelésével tudja növelni és gazdagítani gazdaságát, azaz csak az export növelése révén tud többletforrásokhoz jutni. A kérdés ezen a ponton csupán az, hogy pontosan miért van

szüksége az adott országnak a többletforrásokra, azokat milyen célokra fogja felhasználni. Használhatja új iparágak meghonosítására, építhet belőle kórházakat, utakat, kifizetheti juttatásként a lakosságnak, de vásárolhat rajta fegyvereket és zsoldosokat is azért, hogy az országon belüli rivális politikai erőt kiirtsa. Amennyiben az utóbbi tételre fordítja a bevételt, úgy mindenki, aki a nemzetközi kereskedelembe fizet a termékeiért, hozzájárul például egy népirtáshoz vagy gyerekkatonák toborzásához, mivel az exportjövedelem a tényleges vásárlóktól származik.

Miközben a fair trade mozgalom egyre népszerűbb a fejlett országok fogyasztóinak körében, ők maguk nem teszik fel azt a kérdést, hogy a fair trade mozgalom pecsétjével jelölt termék szállítása közben mennyi, az Iszlám Állam számára bevételt jelentő olajat használtak fel. De nemcsak az Iszlám Állam exporttevékenysége és importpartnerei vet-

1. táblázat: Szudán exportpartnerei (2014)

Kereskedelmi partner	2012	2013	2014
Kína	53,97%	68,28%	75,26%
India	4,71%	4,96%	9,19%
Japán	15,19%	6,76%	1,61%
Etiópia	1,83%	0,16%	1,54%
Egyiptom	0,61%	1,11%	1,46%
Kanada	2,80%	1,06%	0,83%
Franciaország	1,47%	0,99%	0,74%
Jordánia	1,11%	0,71%	0,61%
Lengyelország	0,50%	0,40%	0,57%
Libanon	0,69%	0,62%	0,54%

Forrás: International Trade Centre (2015).

2. táblázat: Kongói Demokratikus Köztársaság exportpartnerei (2014)

Kereskedelmi partner	2012	2013	2014
Kína	50,88%	35,82%	34,26%
Zambia	18,28%	24,09%	17,75%
Olaszország	1,79%	9,06%	7,42%
Belgium	5,27%	4,28%	3,86%
Dél-Korea	3,41%	2,89%	3,18%
Finnország	2,53%	2,03%	2,94%
Törökország	0,59%	0,82%	2,41%
Egyesült Államok	0,59%	0,99%	1,88%
India	0,29%	0,88%	1,44%
Németország	1,46%	1,77%	1,38%
Spanyolország	0,16%	2,05%	1,25%

Forrás: International Trade Centre (2015).

nek fel etikai kérdéseket, hanem a törékeny államok esetében is fennáll ugyanez a probléma. A törékeny (bukott) államok indexét a Fund of Peace 2005 óta évente közléteszi, és a kereskedelmi statisztikákon keresztül nyomon követhető, hogy a lista első helyezettjeivel mely országok folytatják a legélénkebb kereskedelmi tevékenységet.⁸ 2005 óta két olyan ország is szerepel a lista elején, amely az importpiacok biztosításához kapcsolódó előnykihasználás miatt jut jelentős exportbevételekhez, s melyeknél ezek a stabil exportbevételek képesek fenntartani az országban uralkodó helyzetet: Szudán és a Kongói Demokratikus Köztársaság. Mindkét ország legnagyobb exportpartnere Kína.⁹

A kínai gazdaság növekedése során szembesült azzal a problémával, hogy a folyamatos növekedéshez biztosítania kell az exportszektorai számára létfontosságú nyersanyagokat, és ehhez azok importpiacain az Egyesült Államokkal, Japánnal és az európai országokkal kell versenybe szállnia. Mivel Kína a három másik területtel szemben később lépett a világ tőkepiacára, ezért jelentős versenyhátrányt szenvedett a nyersanyagpiacokon, hiszen a koncessziós jogokat már mások birtokolták. Ezért olyan potenciális befektetési lehetőségeket keresett, amik elsősorban politikai okoknál fogva kevésbé voltak vonzóak az előbbi három terület befektetői számára. Mivel Kína befektetési és kereskedelmi politikáját a helyi ügyekbe való be nem avatkozás mentén irányítja, ezért nem kötik az európai vagy az amerikai emberi jogi szemléletű irányelvek.¹⁰ Így akár Szudánt, akár a Kongói Demokratikus Köztársaságot tekintjük, az emberi jogok helyi megsértése nem eredményezte a kereskedelmi kapcsolatok lanyhulását, sőt, potenciális befektetési lehetőségként tekintett az említett országokra.

Kína nemzetközi versenyképességének megőrzése érdekében – akár a krugmani, akár a porteri definíciót alkalmazzuk – új alapokra helyezte importpolitikáját, és a törékeny (bukott) államok területére mint vákuumterületekre fókuszálva erősíteni tudta az exportszektor fejlesztéséhez szükséges importpiacokat.

JEGYZETEK

¹ *Glossary of Statistical Terms*. OECD, 2015. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=399>

² *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Full Data Edition. Ed.: Klaus Schwab, World Economic Forum, Geneva, 2014, 4. o.

³ Paul Krugman: *Competitiveness: A Dangerous Obsession*. Foreign Affairs. Mar/Apr 1994, Vol. 73, Issue 2, 28–44. o.

⁴ Michael E. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review, Mar/Apr 1990, Vol. 68, Issue 2, 73–93. o.

⁵ Tolnai Ágnes: *Külgazdaság-politika és versenyképesség*. Grotius, 2012, 8–9. o.

⁶ Béla Balassa: *Trade Liberalization and „Revealed” Comparative Advantage*. Manchester School, Vol. 33, Issue 2, 1965, 99–123. o.

⁷ Ágnes Tolnai: *Theoretical and Practical Issues of Multiculturalism*. Lap-Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2014, 178–182. o.

⁸ *Fragile States Index 2014*. Ed.: J. J. Messner, The Fund for Peace, Washington D. C., 2014; *Fragile States Index 2015*. Ed.: J. J. Messner, The Fund for Peace, Washington D. C., 2015.

⁹ *Trade Statistics for International Business Development*. International Trade Centre, 2015. <http://www.trade-map.org/Index.aspx> (Letöltés: 2015. szeptember 30.).

¹⁰ Chris Alden: *China in Africa*. Zed Books, London, 2007.

Bodzási Balázs

Etikus hitelezés – etikus jogi szabályozás

Ethical Lending and Ethical Legal Regulation



Összefoglalás

A magyar társadalom – az elmúlt évek eseményeinek tükrében – idegenkedik a hitelfelvételtől, másrészt azonban sajátos kötődés fűzi a lakóingatlanhoz, amelynek az egyik jellemzője, hogy generációnként felújításra szorul, vagy új ingatlant kell építeni, vásárolni. Az emberek saját otthon iránti vágyával magyarázható, hogy a 2000-es években Magyarországon is megnövekedett a hitelfelvétel. A 2010-es évek elejére azonban már a lakossági devizahitel-állomány – nagysága és az ahhoz kapcsolódó kockázati tényezők révén – a gazdasági fejlődést akadályozó tényezővé lépett elő. A szerző részben a devizahitelezés, részben pedig az arra adott magyar jogalkotói válaszok elemzésén keresztül próbál feleletet adni arra a kérdésre, hogy létezhet-e egyáltalán etikus hitelezés és ahhoz kapcsolódó etikus jogi szabályozás. A nemzetközi és a hazai válság felhívta a figyelmet a hitelezés kockázati tényezőire. A jövőre vonatkozóan elkerülhetetlen, hogy olyan – közgazdaságilag is megalapozott – jogszabályok szülessenek, amelyek egyúttal a méltányosság és az ethosz feltételeinek is képesek megfelelni.

Summary

In light of the recent events, the Hungarian society is averse to borrowing, and on the other hand, people have peculiar ties to their residential properties, characterised, among others, by the fact that they need to be refurbished in every generation or a new one must be built or bought. The fact that during the decade to follow 2000, borrowing also increased in Hungary can be explained by people's desire to have a home of their own. By the early 2010s, however, due to the size and risks of foreign currency credits taken by households, lending had grown to become a barrier to economic growth. Through an analysis of foreign currency lending and the Hungarian legislator's responses, the author

DR. BODZÁSI BALÁZS, helyettes államtitkár, Igazságügyi Minisztérium
(balazs.bodzasi@im.gov.hu).

makes an effort at answering the question if lending and the related legal regulation can be ethical at all. The international and Hungarian crisis called the attention to the risks involved in lending. In the future the adoption of an economically grounded legislation meeting the requirements of equitableness and ethos is unavoidable.

A TÉMA AKTUALITÁSA

A magyar társadalom eredendően idegenkedik a hitelfelvételtől. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a szocializmus időszakában a hitelnyújtást is központosították, és állami hitelmonopóliumot vezettek be.¹ A kereskedelmi bankok és a hitelezés gyakorlatilag megszűnt. Magántulajdon és hitelezés hiányában hitelbiztosítékokra sem volt szükség.²

Az idősebb generációk emlékezetében emellett még intenzíven él a 2. világháború előtti időszak, amikor szinte valamennyi családot érintett az 1920-as évek gazdasági összeomlása és a hiperinfláció. A családi legendáriumok máig őrzik azoknak az egykori felmenőknek az emlékét, akik házukat, földjüket zálogosították el, a felvett kölcsönt azonban nem tudták visszafizetni, így helyettük a család többi tagja próbálta azt törleszteni. Ezzel szoros összefüggésben a hitelfelvételt a vidéki, különösen a falusi társadalomban sokszor még ma is szégyennek tekintik.

Ezzel párhuzamosan azonban az is megállapítható, hogy *a magyar lakosság körében sajátos szerepet tölt be a lakóingatlan*. Ennek hátterében az áll, hogy a történelmi megrázkódtatások miatt a magyar társadalomban az ingatlantulajdon különös jelentőségre tett szert, amelyhez az archaikus falusi társadalom hagyományaként a mai napig a termőföld és a ház tulajdonjoga is hozzákapcsolódik. Az ingatlantulajdon a polgári gondolkodásmódhoz is nagyon szorosan kötődik, amelyet nemcsak megőrizni, de gyarapítani is kell.³

A tulajdonjog tárgyai közül a lakóingatlan egyik jellegzetessége, hogy emberöltőként teljes mértékben fel kell újítani, vagy újat kell helyette építeni. A hazai lakosságszám és családnagyság mellett évente átlagosan 40 000 új otthont kellene felépíteni. Ezt az 1980-as évek után először az első Orbán-kormány alatt sikerült újra elérni. Az első Orbán-kormány kamattámogatott forintalapú lakáshitel-konstrukciója volt az első sikeres próbálkozás, amely nemcsak a lakásépítések számát növelte meg, hanem felébresztette a vágyat arra, hogy a fiatal házaspárok is korszerű, saját otthonba költözzenek.⁴ Ennek köszönhetően a lakásépítések száma 1999-től folyamatosan növekedett.⁵

A 2002-es országgyűlési választásokat követően az új kormány – költségvetési indokok alapján – eltörölte a kamattámogatást. Az emberek saját otthon utáni vágya azonban fennmaradt. A forintalapú lakáshitelezést állami kamattámogatás nélkül nem lehetett fenntartani, hiszen az akkori 8–12%-os forintalapkamathoz 14–18%-os piaci kamatszint társult.⁶

A rendkívül magas forintkamat mellett ekkor született meg az akkor jónak tűnő ötlet, hogy a lakossági hitelezést állítsák át az alacsonyabb kamatok mellett nyújtható devizákra. A tartósan csökkenni nem képes infláció, illetve a magas alapkamat – a jelentős kamatkülönbözet miatt – a devizahitelek felé terelte a háztartásokat.⁷ Ekkor jelentek meg a magyar

piacon az alacsony kamattal kínált deviza-, elsősorban svájcifrank-alapú lakáshitelek. Ezekhez az alacsonyabb kamatozású devizaalapú lakáshitelekhez mérsékeltbb kamattörlesztési teher járult. A devizahitelek törlesztési karakterisztikája annyiban volt kedvezőbb, hogy mivel a törlesztési teher alacsonyabb szintről indult, azért az első időszakban kevesebbet kellett fizetni, mint forintalapú hitel esetén.⁸

*A 2010-es évek elejére a lakossági devizahitel-állomány – nagysága és az ahhoz kapcsolódó kockázati tényezők révén – már a gazdasági fejlődést akadályozó tényezővé lépett elő. A jogalkotónak tehát mindenképpen lépnie kellett. A devizaalapú lakossági hitelezést végül 2010-ben tiltották meg, ezzel azonban a probléma még egyáltalán nem lett megoldva. Ezt szemléletesen tükrözi, hogy négy évvel a jogszabályi tilalom után, 2014. június végén a lakossági devizahitel-állomány még mindig meghaladta a 4147 milliárd forintot. Összesen tehát még nagyjából 872 000 fogyasztói devizakölcsön-szerződés állt fenn 2014 első félévének a végén.*⁹

A hazai devizahitelezés történetének az áttekintése felveti a kérdést, hogy vajon létezhet-e egyáltalán etikus hitelezés. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához elkerülhetetlen, hogy részletesebben is megvizsgáljuk, hogy a hitelezés milyen szerepet tölt be a mai modern gazdaságban.

A HITELEZÉS SZEREPE ÉS MEGJELENÉSI FORMÁI

A hitelezés szerepe a mai modern gazdaságban

A kapitalista gazdaság nem jöhetett volna létre a hitelezés széles körű elterjedése nélkül. A kapitalizmus egyik velejárója a hitelnyújtás általánossá válása a gazdaság egészében, és ezzel együtt a tartozások, az adósságok megjelenése és elfogadottá válása a társadalomban. Ennek mélyreható közgazdasági, szociális és pszichológiai hatásai lettek.

Ehhez szorosan kapcsolódott az is, hogy *szinte valamennyi vagyontárgy árujellegűt öltött*, kommercializálódott. Ebben a vonatkozásban minden társadalomban kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy az ingatlan vagyon, elsősorban pedig *a föld is áru karaktert nyert*. A földet megszabadították a feudális kötöttségektől, a piaci forgalom tárgya lett, és ezzel együtt megindult a földhitelezés is. Ma már találkozhatunk olyan közgazdasági nézettel, amely szerint a feudális kötöttségek megszűnte és a föld árujellegűvé válása több negatívummal járt, mint amennyi előnyt hozott.

Az emberi civilizáció történetének korábbi időszakaiban azonban ez másként volt. *A korábbi korokban hitelviszony nem létezett, csak az azonnali fizetést ismerték.* A legtöbb kapitalizmus előtti archaikus gazdaságban nem voltak árképző piacok, ehelyett nagyon sokszor ármegállapítás létezett. Ezzel összefüggésben *hitel sem volt, hiszen nem fejlődtek ki azok a piacok, amelyek az ügyletek hatását átvihették volna az egyik piacról a másikra.* Egy ilyen gazdaságnak adja szemléletes leírását Polányi Károly, a 18. századi nyugat-afrikai Dahomey Királyság gazdasági teljesítményéről szóló művében.¹⁰

A közelmúlt magyar történelméből a szocialista tervgazdálkodás időszakát emelhetjük ki, mint olyan próbálkozást, amely szintén megpróbálta kiiktatni a gazdaság működéséből a hitelezést. Állami hitelmonopóliumot vezettek be, a gazdálkodó szer-

vezetek közötti viszonyrendszerből eltűnt a hitelezés, de a lakossági hitelnyújtás is jelentősen visszaszorult.

Mivel ez a kísérlet kudarcba fulladt, ezért a mai körülmények között még nem látszik, hogy a kapitalizmusnak és ezzel együtt a hitelezés általánossá válásának van-e bármilyen alternatívája.

A hitel fogalma és típusai

Közgazdasági értelemben a hitel a vásárlóerő ideiglenes átengedése. A vásárlóerő átengedése azért tekinthető ideiglenesnek, mert a hitelfelvevő a neki átadott vásárlóerőt egy meghatározott időtartam után köteles visszaadni a hitelezőnek. A hitel közgazdasági szempontból egy olyan eszköz, amely ideális esetben bármilyen használatkiesést képes megakadályozni.

Egy vállalkozás akkor vesz igénybe hitelt, ha a szükséges beruházások megvalósítása, illetve a fizetőképesség fenntartása saját eszközök felhasználásával nem biztosítható. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor a saját tőkéből történő finanszírozás valamilyen okból kifolyólag (pl. adózási vagy kockázatosztási szempontok miatt) költségesebb, mint az idegen tőkéből történő finanszírozás.¹¹ A termelés és a javak elosztásának fejlődése ma már döntően azon alapszik, hogy a vállalkozó idegen tőkét vesz igénybe. Ha ennek az idegen tőkének a megszerzése társulás, gazdasági társaság vagy szövetkezet alapítása útján történik, akkor az idegen tőkéből társvállalkozó lesz.

A vállalkozó azonban igen gyakran nem így, hanem pénzkölcsön útján szerzi meg a vállalkozása fejlődéséhez szükséges tőkét. Ehhez kapcsolódóan már az 1945 előtti magyar jogirodalomban egyértelművé vált az a felismerés, hogy a pénz- és hitelgazdaság fejlettebb korszakaiban a termelés, a javak elosztása és a fogyasztás túlnyomó részben hitel igénybevételevel, különösen pedig kölcsön segítségével történik.¹²

A hitelnyújtó oldalán a hitel rendelkezésre bocsátása befektetésnek tekinthető. Ez közgazdasági szempontból egyrészt készpénz-, illetve számlapénzhitelt, másrészt azonban fizetési halasztást is jelenthet. A hitelnyújtás tehát számos cselekvési formában testet ölthet. Ezek a különböző hitelnyújtási formák alapvetően két nagy csoportba sorolhatóak: a fizetési típusú hitelek, illetve a felelősségi típusú hitelek.¹³

Fizetési hitel esetén tényleges hitelnyújtásra kerül sor olyan értelemben, hogy a hitelező vagy egy meghatározott pénzösszeget ad a hitelfelvevőnek, vagy az egyik fél a saját szolgáltatását időben korábban teljesíti, esetleg halasztást ad az ellenszolgáltatás teljesítésére. Ezen belül is számos alcsoport különböztethető meg egymástól. A pénzkölcsön mellett ugyanis fizetési típusú hitel a szívességi kölcsön, az áruban adott hitel (áruhitel vagy ún. kereskedelmi hitel) és az értékpapírkölcsön is. Ezeknek nemcsak gazdasági és értékbeli jelentősége, hanem jogi természete, alakszerűsége, feltételei és szavatossági következményei is mások, mint amelyek a hagyományos pénzkölcsönre irányadóak.¹⁴

Ezzel szemben felelősségi típusú hitelnyújtásnál a hitelező arra tesz ígéretet, hogy helytáll egy olyan (jellemzően pénzvisszafizetési) kötelezettségért, amely a hitelfelvevőt egy harmadik személy irányában terheli.¹⁵ Felelősségi típusú hitelnyújtás például a kezesség- vagy garanciavállalás (ezeket avalhitelnek is nevezik). Ebbe a csoportba tar-

tozik azonban a váltóleszámtól is, amikor a hitelező arra vállal kötelezettséget, hogy a hitelfelvevő által kiállított váltót egy meghatározott összeghatáron belül elfogadja.¹⁶

A hitelek különböző típusainál lényegesen eltérnek egymástól a hitelnyújtás és a biztosítékok alapításának a feltételei.¹⁷

Etikus hitelezés?

A 2008-as pénzügyi világválság, illetve a hazánkban szinte felfoghatatlan mértéket öltő lakossági devizahitelezés tükrében megállapítható, hogy a hitelélet sem működhet hatékony állami felügyelet nélkül. Az állami beavatkozás mértékének növekedése a gazdaságban – és ezen keresztül a szerződéses viszonyokban – a 20. század folyamán mindig valamilyen krízishez (világháború, világgazdasági válság) kötődik.

A legújabb hazai és világválságokból leszűrhető tapasztalatok tükrében az tehát rögzíthető, hogy a hitelélet egésze felett növelni kell az állami ellenőrzés mértékét. Törekedni kellene emellett arra is, hogy a piacon ne jelenjenek meg olyan befektetési eszközöknek álcázott értékpapírok, amelyek mögött valójában semmilyen fedezet nincs. Ez az elvárás sajnos még nem jelenik meg kellő mértékben az Európai Bizottság közelmúltban közzétett értékpapírosítási rendelettervezetében, amely a magyar jogalkotó mozgásterét is szűkíti.¹⁸

Az mindenesetre ma már egyértelműnek tűnik, hogy etikus hitelezés fokozott állami beavatkozás nélkül aligha képzelhető el. Ennek kialakulását és még inkább tartós fenntartását ugyanis önmagában a szabadpiactól nem várhatjuk el. Az etikus hitelezéshez tehát etikus jogi szabályozásra is szükség van.¹⁹ Hogy ez utóbbi megteremthető-e, arra a devizahitelezés hazai kezelésére 2014-ben született jogszabályokat idéznénk.

ETIKUS JOGI SZABÁLYOZÁS

A joggazdaságtani elemzések hagyományos neoklasszikus irányzata – Ronald H. Coase munkásságának eredményeként – a tranzakciós költségek vizsgálatából indul ki.²⁰ A joggazdaságtani elemzések tárgya tehát az, hogy az adott jogi norma, bírói döntés milyen hatással van a tranzakciós költségekre és ezen keresztül a társadalmi jólétre. Közgazdasági szempontból a jog akkor hatékony, ha hozzájárul a tranzakciós költségek csökkentéséhez, és ezen keresztül elősegíti a kooperációt.²¹

Ma már tudjuk, hogy a hatékonyság gondolatának kizárólagossá tétele a jogban számos veszélyt is rejt magában. Ez ugyanis azt eredményezheti, hogy a jogi norma alkalmazása során ellentétbe kerül azokkal az értékekkel, amelyeket közvetítenie kellene. Az egyes jogintézmények, illetve jogi normák elemzése során a hatékonyság vizsgálata ugyan fontos, de nem lehet kizárólagos. A jogi normák hatékonyságalapú közgazdasági vizsgálata ugyan fontos kérdésekre adhat választ, a jogalkotónak azonban más jogpolitikai elveket is figyelembe kell vennie. Ezek közül is kiemelkedik a méltányosság, amely sajnos az utóbbi évtizedekben háttérbe szorult.²²

Különösen élesen merült fel az etikai tartalom az utóbbi két évtized egyik legjelentősebb jogalkotói lépése, az ún. devizatorvények elfogadása kapcsán.²³ Ezeknek a

jogszabályoknak – elsődlegesen pedig az ún. elszámolási törvénynek²⁴ – a kiemelkedő jelentőségét az adja, hogy a rendszerváltozás utáni magyar társadalomban hasonló nagyságú vagyonmozgásra csak a kárpótlás során került sor. A kárpótlás azonban egyrészt az állam részéről történő vagyonjuttatás volt állampolgárai számára, másrészt egy rendkívül bonyolult mechanizmuson keresztül érvényesült. Ezzel szemben a tisztességtelen devizahitelekhez kapcsolódó elszámolás során mintegy 1000-1200 milliárd forintnyi vagyon a pénzügyi szektor szereplői részéről került vissza a lakossághoz. Ilyen jellegű vagyonmozgásra a magyar történelemben még nem volt példa.

A devizahiteles törvénycsomag első eleme a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény volt. Ennek fő tartalma abban ragadható meg, hogy a Kúria 2/2014. jogegységi határozatában foglaltak – külön perindítás nélkül – minden devizaadós számára irányadóvá váltak. Ez mindenekelőtt a különösen árfolyamok alkalmazásához kapcsolódó ún. árfolyamrés semmissége általános érvényű kimondásával tette elkerülhetővé több százezer per megindítását. A törvény másik fontos tartalmi eleme az volt, hogy megdönthető vélelmet állított fel az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában az első devizahiteles törvényt az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette.

Az elszámolási törvény etikai szempontból kiemelkedő rendelkezései azok, amelyek a pénzügyi intézmények által a fogyasztóktól tisztességtelenül elvett összegek visszafizetéséről rendelkeznek.

Az első két jogszabályhoz szorosan kapcsolódóan került sor az ún. forintosítási törvény megalkotására. Ez a jogszabály az ország pénzügyi stabilitása, valamint a fogyasztók árfolyamkockázatának a megszüntetése érdekében rendelkezett a még fennálló devizaalapú fogyasztói hitelszerződésekből származó követelések forintra történő átváltásáról. A jogalkotó ebben az esetben ugyan fennálló szerződések tartalmába avatkozott be, de ezt egyértelműen a *clausula rebus sic stantibus* alkotmányos elv keretei között tette, teljes mértékben megfelelően az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatában foglalt követelményeknek.

Végül feltétlenül ki kell emelni a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény módosítását, amely megszüntette a bankok egyoldalú szerződésmódosítási jogát, és meghatározta, hogy a jövőben milyen keretek között kerülhet sor a fogyasztói hitelszerződésekben a kamat-, díj- és költségelemek módosítására.

A cél az lenne, hogy a jövőben minél több olyan – közgazdaságilag is megalapozott – jogszabály szülessen, amelyek egyúttal a méltányosság és az ethosz feltételeinek is képesek megfelelni.

JEGYZETEK

¹ Lásd a hitelrendszerről szóló 19/1952. (III. 13.) MT rendelet.

² Részletes áttekintést lásd Attila Harmathy: *Das Recht der Mobiliarsicherheiten – Kontinuität und Entwicklung in Ungarn*. In: *Mobiliarsicherheiten – Vielfalt oder Einheit?* Hrsg.: Karl F. Kreuzer, Nomos, Baden-Baden, 1999, 78–83. o.

- ³ Kovács Levente: *A devizahitelek háttere*. Hitelintézeti Szemle, 2013/3., 183. o.; továbbá lásd Katzenbach Zoltán – Osváth Piroska: *Lakhatás és befektetés – egy új lakásfinanszírozási modell*. Hitelintézeti Szemle, 2012/4., 289–297. o.
- ⁴ Kovács, i. m. 183. o.
- ⁵ 1999-ben 19 287 új lakás épült, 2000-ben 21 583, 2001-ben 28 054, 2002-ben pedig 31 511. Forrás: KSH.
- ⁶ Kovács: i. m. 184. o. Ekkoriban nemcsak a jegybanki alapkamat, hanem az infláció is elég magas volt: 2002-ben 5,2%, 2003-ban 4,7%, 2004-ben 6,8%. Forrás: KSH. Az infláció mértékének emelkedése jellemzően költségvetési kiigazításokhoz kötődött.
- ⁷ Nyeste Orsolya – Árokszállási Zoltán: *Devizahitelezés Magyarországon – régiós makrogazdasági, fiskális és monetáris politikai megközelítésben*. In: Negyed százados a magyar bankrendszer. Szerk.: Kovács Levente, Magyar Bankszövetség, Budapest, 2012, 149., 153. o.
- ⁸ Erről részletesebben lásd Bodzási Balázs: *A devizahitelezés korszaka Magyarországon*. Fontes Iuris – Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata, 2015/1., 7–9. o. <http://real.mtak.hu/25520/>
- ⁹ Ebből a 90 napon túli késedelemben lévő adósok száma 195 000 volt, ami 973 milliárd forint értékű devizahitel-állományt érintett. A rossz hitelek aránya tehát meghaladta a 22-23%-ot. Forrás: MNB.
- ¹⁰ Polányi Károly: *Dahomey és a rabszolgakereskedelelem. Egy archaikus gazdaság elemzése*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972. A hitelezés hiányáról lásd Polányi, i. m. 145. o.
- ¹¹ Josef Duttle: *Ökonomische Analyse dinglicher Sicherheiten*. Marchal und Matzenbacher Wissenschaftsverlag, Krefeld, 1986, 70. o.
- ¹² Bátor Viktor: *Kölcsön*. In: A Magyar Magánjog. 4. kötet, Kötelmi jog különös rész. Szerk.: Szladits Károly, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942, 154. o.
- ¹³ A felelősségi típusú hitelek lényege, hogy a felelősségvállaló személy (jellemzően egy bank) egy másik személyt (ügyfél) terhelő pénzfizetési kötelezettséget átvállal. Ez rendszerint ellenérték fejében történik, de lehet ingyenes is. A hitel fogalmának a használata ezen ügyletek esetében azért indokolt, mert a bank részéről történő felelősségátvállalás révén az ügyfél, a fizetési hitelhez hasonlóan, vásárlóerőt nyer. Erről lásd Raimund Bollenberger – Wilma Dehn: *Kreditgeschäft*. In: Österreichisches Bankvertragsrecht. Hrsg.: Peter Apathy, Gert Iro, Helmut Koziol, Band IV. 2. Auflage, Springer Verlag, Wien, 2012, 137. o.
- ¹⁴ Erről lásd Bátor, i. m. 156. o.
- ¹⁵ Eberhard Meincke – Kai-Michael Hingst: *Der Kreditbegriff im deutschen Recht*. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapier-Mitteilungen (WM), 14/2011, 633. o.
- ¹⁶ Bollenberger–Dehn, i. m. 136–139. o.
- ¹⁷ Ulrich Drobnig: *Empfehlen sich gesetzliche Maßnahmen zur Reform des Mobiliarsicherheiten?* Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages. Band I (Gutachten), Teil F., C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung, München, 1976, 19. o.
- ¹⁸ http://ec.europa.eu/finance/securities/securitisation/index_en.htm
- ¹⁹ Az erre való törekvésnek a régi magyar magánjogban is megvannak az előzményei. Lásd például Jehlicska Ferenc Rezső: *A modern polgári jog és a kath. keresztény erkölcstudomány*. Stephaneum Nyomda, Budapest, 1913.
- ²⁰ Ronald H. Coase: *A társadalmi költség problémája*. In: H. Ronald Coase: A vállalat, a piac és a jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 139–214. o.
- ²¹ Coase alapján a tranzakciós költségek három nagy csoportba sorolhatók: az alku megelőző keresési költségek, magának az alkunak a költségei és az alku érvényesítési költségei. Erről lásd Robert Cooter – Thomas Ulen: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005, 103–106. o.
- ²² A méltányosság szerepét a jogban elemző átfogó munka 1990-ben jelent meg utoljára Magyarországon. Lásd Újlaki László: *Méltányosság a polgári jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- ²³ Átfogó áttekintést lásd Bodzási, i. m. 14–17. o.
- ²⁴ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény.

Homicskó Árpád Olivér

A munkaerőpiac szerepe a szociális gondoskodás nézőpontjából

Role of the Labour Market in Terms of Social Care



Összefoglalás

A modern kori szociális gondoskodás szempontjából is nélkülözhetetlen a jól működő munkaerőpiac megléte. Az állam által működtetett szociális gondoskodás alapja az egyénektől különböző elvek szerint elvont adó- és járulékbefizetések, amelyek feltételezik azt, hogy az egyén valamilyen jövedelemmel rendelkezzen. Abban az esetben, ha a szociális ellátások nyújtása erre nincs tekintettel (vagyis sok olyan egyénnek nyújt szociális védelmet, akik egyébként adott esetben semmilyen módon nem járulnak hozzá az újraelosztás fenntartásához), úgy az fenntarthatatlanná, működésképtelenné válik. A szociális gondoskodás szempontjából egyrészt olyan munkaerőpiacra van szükség, amelyben az adott társadalom tagjainak nagyobb része aktívan részt vesz, másrészt a rendszer fenntartásához nagymértékben hozzájáruló járulékfizetők olyan ellátásokat, szolgáltatásokat kapnak, amelyek a megélhetési zavarhelyzet idejére biztosítják korábbi életszínvonaluk azonos vagy közel azonos fenntartását.

Summary

Modern-age social care cannot dispense with a smoothly operating labour market. Social care, operated by the state, is based on the taxes and contributions levied on individuals on various grounds, which presupposes that individuals should have in-

DR. HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR PhD, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (homicko.arpad@kre.hu).

come of some kind. If social care is provided without regard to this (in other words, a large number of individuals are given social protection who do not contribute to the maintenance of redistribution in any way whatsoever), the system becomes unsustainable. On the one hand, in order to maintain social care, a labour market with the active participation of the majority of the society is needed, and on the other, those who contribute extensively to system maintenance should be provided care and services that allow, in the event of a failure to provide a living wage, the maintenance of an identical or nearly identical standard of life as previously enjoyed.

A munka a korai társadalmakban jelentős mértékben kötődött a személyes és közösségi lét fenntartásához, magában foglalta a környezetet alakító képességet, a folyamatos küzdelmet és a transzcendenciával való kapcsolatot.¹ Az első nagy civilizációkkal együtt megjelent a munka egy újabb értelmezése is, amelyben a munka mint jogügylet, illetve mint a személyes élet és kiteljesedés egyik útja jelentkezett.² A harmadik jelentős időszak egybeesett a modernitás megjelenésével, itt a munka egyre inkább „médiüm” lett, a tevékenységek differenciálódtak, az alkotás örömeinek helyét a megélhetés kényszerű szüksége vette át, illetve ennek a szükségnek a folyamatos kiterjesztése a fogyasztás eksztázisáig.³ Luther Márton a hétköznapi életben végzett munka tekintetében úgy gondolta, hogy a mindennapi munka becsületes és szorgalmas végzése Isten dicsőítésének legfőbb eszköze. Ha az ember dolgozik, voltaképpen Istennek engedelmeskedik, és ilyen szempontból a munka is istentisztelet. A hétköznapi életben mutatott hűséges helytállás lesz a próbája, mutatója az Istennel való belső kapcsolatunknak. Luther egyik legnagyobb hatású teljesítménye, hogy a katolikus felfogással szemben határozottan megnövelte az e világi hivatás szerint végzett munka erkölcsi hangsúlyát és az érte járó vallásos jutalmat. Luther reformátori tevékenységének kezdetén azt tanította, hogy az e világi kötelességek teljesítése az egyetlen út Isten tetszésének elnyeréséhez, Isten ezt és csakis ezt akarja, s éppen ezért Isten előtt teljességgel egyenlő minden munka, minden hivatás.⁴ Az emberi munka része Isten teremtet és a teremtetést megőrző akaratainak. Ebben az értelemben az ember munkája már a bűnbeesés előtt elkezdődött, hiszen Isten parancsa alapján az édenkert gondozója lett. Az emberi munkára használja Luther a maszk kifejezést, azaz a rejtőzködő Isten az emberi munkán keresztül ad meg mindent, amire szükségünk van, és a munka az Ő áldását jelenti. Ugyanakkor a bűneset Isten átka, ami érint minden embert, és mindenki tapasztalatának a része.⁵ Isten gondviselése nem szorítja háttérbe az ember munkáját, hanem az alapját adja meg.⁶ Egyik oldalon tehát a munka több, mint annak elérése, hogy lehetőségünk legyen a keresztyén közösség szolgálatában való részvételre, hiszen az ember részese Isten gondviselő munkájának, másrészt viszont önmagáról is köteles gondoskodni, amennyiben erre lehetősége van.⁷

A munka végzéséhez szorosan kapcsolódik a szociális jog elméleti alapjának az a felismerése, amely szerint az egyén létfenntartásának alapvető követelménye az erőforrások folyamatos újratermelése. Amíg az egyén életében nem merülnek fel megél-

hetési zavarhelyzetek, addig a létfenntartása többé-kevésbé biztosított. A megélhetési zavarhelyzet esetén azonban a létfenntartása veszélybe kerülhet, ami szükségessé teszi, hogy az ilyen helyzeteket megfelelően kezeljék. Tekintettel arra, hogy az egyén erre egymagában nem képes, így szükséges a különböző közösségi (legtágabb értelemben az állami) lehetőségek figyelembevétele és alkalmazása. A szociális gondoskodás lényege, hogy az egyén megélhetési zavarhelyzete esetén a fennmaradása biztosított legyen. A megélhetési zavarok időszakában a mindennapi megélhetéshez szükséges javakat valamilyen más, az egyéni termelőmunkán kívüli forrásból kell fedezni. Ennek egyik fontos eleme a megfelelő tartalékképzés lehet, amely segít átvészelni az ilyen időszakot. A tartalékképzés biztosítása a különböző történelmi korokban eltérően alakult, az egyes időszakokban más-más módon próbálták meg kezelni, ugyanakkor intézményesített formában az újkorban, a kapitalista termelési mód megjelenésével és térhódításával vált szükségsszerűvé.⁸

Az állam fellépését a szociális ellátások területén négy indokkal szokták magyarázni: a piaci módszerek kudarca ezen a területen, a paternalista felfogás, amely szerint ha kizárólag az egyén döntésén múlik a megfelelő tartalékképzés, akkor soha nem fognak elegendő tartalékot képezni, a redisztribúció szükségessége, valamint az állami intézmények révén az adminisztratív hatékonyság.⁹

A szociális ellátások biztosítása szempontjából az előbb felsorolt négy indok közül külön is kiemelendő a redisztribúció szükségessége. A redisztribúció jelenti a megtermelt javak újraelosztását. Az állam által működtetett redisztribúciónak három formáját különböztethetjük meg: az interszociális redisztribúciót, az intertemporális redisztribúciót és az intergenerációs redisztribúciót. Az interszociális redisztribúció esetén az egyes egyének közötti különböző elvek szerinti újraelosztásról van szó, alapvetően rövidebb életciklus, jellemzően egy költségvetési éven belül történik meg. Az állam kijelöli azokat a prioritásokat, amelyeket fontosnak tart, és annak megfelelően osztja szét a befolyó bevételeit. Az intertemporális redisztribúció esetében az újraelosztás időben eltolva történik meg, az egyén a felhalmozásra megfelelő időszakában gyűjti össze azokat a javakat, amelyeket később az egyes megélhetési zavarhelyzetekben visszakap. Az intergenerációs redisztribúció pedig az eltérő generációk (pl. munkaképes korban lévők és nyugdíjasok) közötti újraelosztást teszi lehetővé.¹⁰

A 21. században is alapvetően a munkának kell az egyén megélhetését biztosítani. Fontos ugyanakkor arra is figyelemmel lenni, hogy az európai államok által működtetett szociális ellátórendszerek alapjait azok a bevételek jelentik, amelyeket az állam különböző formákban elvon a társadalom tagjaitól. Az állam által működtetett szociális ellátórendszerek a járulékokból és adókból befolyt befizetésekből biztosítják jóléti kiadásait. Az egyén jövedelmének átcsoportosítása, újraelosztása révén válik lehetségessé az, hogy a szociális ellátások rendszere működni tudjon. Tanulmányomban azt kívánom meg bemutatni, hogy a jól működő szociális ellátórendszer alapja a munkajövedelemmel elérhető kereset kell hogy legyen, és az az alapján fenntartott biztosítási típusú rendszernek kell a szociális ellátások tekintetében dominálnia. Mind a segélyezési, mind pedig a normatív alapon működő rendszer csak kiegészítő jelleggel lehet jelen egy adott ország szociális ellátórendszerének működtetésében, ugyanak-

kor kisegítő jelleggel mind a két elosztási rendszerre is szükség van ahhoz, hogy a társadalom valamennyi tagja valamilyen mértékben és formában szociális védelemben részesüljön.

A szociális ellátás feladatainak megoldása érdekében számos – különböző szinten megszervezett – rendszer működhet egy adott társadalomban egy időben, egymás mellett. A történelmi fejlődés során azonban fokozatosan az állam által működtetett intézmények váltak dominánssá.¹¹ Az állam fellépésének szükségességét támasztja alá, hogy az egyéni megélhetési zavarhelyzetekre tekintettel a védelmet szélesebb alapokra kell helyezni, vagyis bővíteni kell a védelem alá tartozó személyek körét, hiszen nagyobb közösségben jobban eloszlanak a felmerülő terhek, így hatékony lehet a kockázatmegosztás. A 19. század utolsó harmadától az államok szerepe Európában felerősödött, és nagy szerepük lett a szociális védelmi rendszerek kiépítésében.

A *biztosítási típusú szociális ellátási rendszerben* a jogosult személy hozzájárulás-fizetés alapján kap ellátást a megélhetési zavarhelyzet bekövetkezésekor. Az ellátásra való jogosultság jövedelemszerző tevékenység folytatásához kötött. Védelemben az részesülhet, aki az ezzel járó terheket is viseli (járulékfizetési kötelezettség). Az állam által meghatározott védett személyi kör kötelezően (társadalombiztosítás) biztosítási jogviszonyt kell hogy létesítsen, bizonyos esetekben ugyanakkor lehetséges az önkéntes (magán-) biztosítás kötése is. A megélhetési zavarhelyzetek előre rögzítésre kerülnek a jogszabályokban, és csak a pontosan meghatározott esetekben nyújt előre meghatározott ellátásokat a rendszer. Az ellátásra való jogosultsági feltételeket tételesen meghatározzák. A szociális ellátás mértéke általában a kieső jövedelemhez igazodik, azzal azonos vagy közel azonos ellátást nyújt. Lehetőség van azonban arra is, hogy a jogalkotó előre rögzítse azt a maximális ellátási szintet, amelynek esetében már nem érvényesül a jövedelemarányos pénzbeli ellátás. Ezzel azonban már sérülhet a klasszikus biztosítási logika, hiszen a hozzájárulás-fizetés továbbra is jövedelemarányos marad, ugyanakkor viszont az ellátásra való jogosultság tekintetében már nem érvényesül a jövedelemarányosság, ami már relatív magas jövedelem esetén is életszínvonal-csökkenést eredményezhet az egyén esetében, pedig eredetileg a rendszert a korábbi életszínvonal fenntartására törekvés emelte ki a másik két modell közül. További sajátossága a rendszernek, hogy a jogosultak részéről az ellátások jogi úton is kikényszeríthetők (a kedvezményezett biztosítottaknak alanyi jogokat biztosítanak a járadék igénylésére). Az ellátások finanszírozására többnyire elkülönült alapokat hoznak létre és működtetnek. A befizetendő hozzájárulások nagysága (járulék) pedig minden esetben az egyén jövedelméhez igazodik. A rendszer előnyös vonásai között kiemeli a szakirodalom, hogy magasabb életszínvonalat tud biztosítani, mint a másik két rendszer, valamint kétoldalú kötelezettségeket keletkeztet (szolgáltatás–ellenszolgáltatás). A biztosítási típusú rendszerek nagyobb gazdasági hatékonyságra ösztönöznek, hiszen az egyének érdeke az lesz, hogy minél nagyobb számban folytassanak jövedelemszerző tevékenységet, hiszen így biztosítási státusszal fognak rendelkezni, ezáltal egy esetleges megélhetési zavarhelyzet esetén a megélhetésük sem fog veszélybe kerülni. A biztosítási típusú rendszerben előre meghatározottak az ellátások és az azokra való jogosultsági feltételek, ezáltal kiszámíthatóságot jelent az egyén számára. Hátrányos vonása ugyanakkor, hogy a tár-

sadalom nem minden tagja számára nyújt védelmet, sőt még a védett személyek is kikerülhetnek a hatálya alól (pl. tartós munkanélküliség esetén nem tud védelmet nyújtani, a munkaviszony megszűnését követő első naptól már nem jár táppénz¹²). A rendszernek jelentősek az össztársadalmi költségei – ha nincs gazdasági növekedés, a megtermelt össztársadalmi állami bevételek jelentős részét ezen rendszerek működtetésére kell fordítani. Igazságtalanságok hordozójává is válhat, hiszen a piacon jelen lévő munkáltatók és munkavállalók alkupozíciója alapján alakulnak a munkabérek és az utánuk járó pénzbeli ellátások. A biztosítási típusú rendszerek korlátozzák az egyén döntési szabadságát is a kötelező jellegük miatt (önkéntes alapú rendszerekben az állami jelenlét nem lehet domináns), az egyén nem maradhat ki a rendszerből, ha jövedelemszerző tevékenységet folytat.¹³

A *segélyezési típusú rendszerben* a szociális ellátások a létfenntartáshoz szükséges megélhetés biztosítására szolgálnak. Ebben a rendszerben a védett személyek köre nincs előre pontosan meghatározva, így az akár a népesség egészére is kiterjedhet (abszolút alanyi hatály). A segítségnyújtás mindig csak szubszidiárius jellegű (az önsegéllyel és a másoktól származó segéllyel szemben mindig alárendelt). Az állami segítségnyújtásra az individualizáció a jellemző, mindig az egyén megélhetési szintjéhez igazodik az ellátás, az egyén körülményei határozzák meg az ellátásra való jogosultságot. A rendszer többnyire a települési önkormányzatokhoz (kisközségek) kapcsolódik. Finanszírozása adóeszközökön keresztül történik. A segélyezési típusú rendszer előnye, hogy bárki igénybe veheti, aki egy adott országban rászoruló. A rendszer valamennyi megélhetési zavarhelyzetre ellátást nyújthat. A rendszer fenntartása olcsó, viszonylag egyszerű és könnyen bevezethető (önkormányzatok által fenntartott és működtetett rendszer). Az ellátási rendszer sokkal rugalmasabb, jobban tud igazodni az életkörülményekből adódó megélhetési szükségletekhez. A segélyezési típusú rendszer hátránya, hogy az emberek sokszor idegenkednek az igénybevitelétől, aminek az oka lehet, hogy az egyén kiszolgáltatottságát eredményezheti. A rendszernek stigmatizáló jellege van, hiszen a személyes kudarc beismerése is lehet a segély igénybevétele, valamint a korai történelmi időszakokban az alsóbb osztályokból származók részére nyújtott ellátásokat jelentették. Szabályai gyakran túl bonyolultak (sok feltétel meglétét kell vizsgálni, pl. jövedelmi helyzet, vagyoni helyzet stb.). Magasak a fajlagos adminisztratív költségei (sok körülményt kell a jogosultsághoz megvizsgálni, pl. környezettanulmány). Leépítheti a társadalmi ösztönzők hatását – egy idő után nincs motivációs tényező –, ez pedig előidézheti a „szegénységcsapda” effektust. Abban az esetben ugyanis, ha a munkabérrel megkereshető minimális jövedelem és a segélyezéssel kapható ellátás között nincs jelentős eltérés, úgy előbb-utóbb az egyén nem lesz érdekelt a munkavégzésben, hiszen ugyanezt a jövedelmet munkavégzés nélkül is megkaphatja a segélyezési rendszerben. Fontos ezért, hogy a minimális jövedelem és a segélyezési rászorultsági szint jelentősen eltérjen egymástól, ezáltal tényleg csak azok vegyék igénybe a segélyezési típusú ellátásokat, akiknek a megélhetésük más forrásból nem oldható meg. Szintén fontos kiemelni ennél a rendszernél, hogy a megélhetési zavarhelyzetet itt sem állapotként kell kezelni, hanem egy átmeneti életszakaszként, amely lehetőleg rövid ideig kellene hogy fennálljon, és ezen időszakra biztosítaná az egyén minimális megélhe-

tését. A rendszer ugyanis jelentős életszínvonal-csökkenéssel járhat, hiszen csak a létminimumhoz szükséges megélhetést tudja biztosítani. A létminimum meghatározása pedig mindig az adott ország gazdasági helyzetétől függ, Magyarországon jelenleg az öregségi nyugdíj minimumához kötött.¹⁴

A *normatív vagy alanyi jogon járó ellátások rendszere* a népesség meghatározott csoportjainak nyújt alapellátásokat. Ilyen csoportok lehetnek többek között a nyugdíjasok, gyermeket nevelő családok, fogyatékkal élők csoportja. Az ellátásra való jogosultság nincs előfeltételhez kötve (sem előzetes hozzájárulás-fizetés, sem rászorultság nem szükséges). A rendszer fix összegű ellátásokat nyújt a megadott csoporthoz tartozók részére. A finanszírozása adóalapú bevételekből történik, központi, alapvetően kincstári kifizetések révén nyújtják az ellátásokat. A normatív típusú rendszer előnye, hogy nem tesz különbséget a társadalom megadott csoporthoz tartozó tagjai között jövedelmi helyzetük alapján. Az ellátások minden jogosultnak azonos mértékben járnak. Aki egy adott jogosult körbe belesik, az alanyi jogon jogosult az ellátásra. Ez azonban nem azt jelenti, hogy jogosultság esetén ne kellene az ellátást kérvényezni, az igényléshez szükséges dokumentumokat ebben a rendszerben is ki kell tölteni, ugyanakkor az adatok megadásán túl további feltétel teljesítése a jogosultság megállapításához nem szükséges, ezért hívjuk alanyi jogon járó ellátásoknak a nyújtott szolgáltatásokat. A rendszer adóalapú finanszírozáshoz kötött, így a bevételeihez valamennyi olyan személy hozzájárul, aki egy adott ország területén él és adózik. A normatív típusú rendszer hátrányos vonásai, hogy nagymértékben kiszolgáltatott a mindenkori politikai döntéshozatalnak. Politikai döntésen múlik, hogy kik a kedvezményezett csoportok, és hogy ők milyen mértékű ellátást kapnak. Sokszor alacsony összegű fix ellátást nyújt csak, ezáltal nem tudja megfelelően kezelni az eltérő élethelyzetekben lévő egyéneket, a korábbi életszínvonalhoz képest alacsonyabb szintű megélhetést tud csak biztosítani. Általában azonban a segélyezési rendszerekhez képest magasabb ellátást nyújthat a rendszer, ugyanakkor azoknak is ellátást nyújt, akiknek egyébként arra nem lenne szüksége (magas jövedelmi helyzetűek). Széles körű alkalmazás esetén motivációs problémákat okozhat.¹⁵

Magyarországon a domináns a biztosítási logika alapján működő ellátórendszer, és mind a segélyezési, mind a normatív típusú rendszer kiegészítő elvként van jelen. Biztosítás elve alapján működött és tartja fent az állam az egészségbiztosítási (ebben speciális működési elv alapján az egészségügyi szolgáltatások nyújtását) és a nyugdíjbiztosítási ellátásokat. Biztosítási elv alapján működik a foglalkoztatáspolitikai passzív eszközrendszere, amelyet az álláskeresői támogatások jelenítenek meg. Ahhoz, hogy minél többen tudjanak részt venni a biztosítási elvű szociális ellátórendszerben, szükséges, hogy minél többen folytassanak olyan tevékenységet, amely biztosítási kötelezettséggel jár.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) kimondja, hogy a társadalombiztosítás Magyarország állampolgárait és a Magyarországon munkát végző más természetes személyeket magában foglaló, társadalmi szintű kockázatközösség, amelyben a törvényben megállapított szabályok szerint a részvétel

kötelező.¹⁶ A kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított, az egyéni felelősség elvének megfelelően, járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra. A pénzbeli társadalombiztosítási ellátás összege főszabály szerint arányban áll a biztosítottnak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.¹⁷ A biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre. Ennek érvényesítése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulékmegállapítási és -levonási, járulékfizetési, valamint bevallási kötelezettség terheli. E kötelezettség kiterjed arra a külföldi foglalkoztatóra is, aki Magyarország területén biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében foglalkoztat munkavállalót, továbbá arra a külföldi foglalkoztatóra, aki Magyarország területén kívül foglalkoztat olyan munkavállalót, aki a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alapján a Tbj. hatálya alá tartozik. A foglalkoztatót a társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátások pénzügyi fedezetéhez járulék- és hozzájárulás-fizetési kötelezettségek terhelik.¹⁸ Kimondja az alapelvek körében a Tbj., hogy a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – a törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészében vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet. A társadalombiztosítási rendszer működésében érvényesülő köztelherviselés érdekében a biztosítottakat és a foglalkoztatókat mindazon adataik rendszeres vagy eseti közlésére kötelezi, amelyek társadalombiztosítási járulék-fizetési és hozzájárulás-fizetési kötelezettségeik megállapításához, ennek teljesítéséhez, ellenőrzéséhez és érvényesítéséhez szükségesek. A köztelherviselés érvényesítéséhez és a jogosultságok megállapításához létrehozott nyilvántartások törvényben meghatározott módon egységes rendszert alkotnak.¹⁹

A biztosított személyek körébe azok tartoznak, akik kötelesek hozzájárulásokat fizetni, és meghatározott feltételek bekövetkezése esetén jogosultak a társadalombiztosítási rendszerben nyújtott ellátásokra. A biztosítottak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek. Az egyidejűleg több biztosítással járó jogviszonyban álló személy biztosításának fennállását mindegyik jogviszonyában külön-külön kell elbírálni. A biztosítás az annak alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn. A természetes személyt biztosítási kötelezettség terheli, abban az esetben is, ha a foglalkoztatóhoz fűződő biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyára tekintettel, vagy azzal összefüggésben járulékalapot képező jövedelmet külföldi illetőségű jogi vagy természetes személytől, illetőleg külföldi illetőségű más személytől kapja. Ha pedig a jövedelem juttatására egy másik foglalkoztatónál (munkáltatónál) fennálló jogviszonyra tekintettel kerül sor, e jövedelemmel összefüggésben a biztosítás időtartamaként a jövedelem kifizetésének (juttatásának) napját kell figyelembe venni.²⁰

Látható, hogy a biztosítási típusú ellátások igénybeviteléhez előzetes hozzájárulási-fizetési kötelezettségre van szükség, amely alapján az illető jogosulttá válik az egyes ellátások igénybevitelére. Jól működő társadalombiztosítási rendszerben az egyén ér-

dekelt abban, hogy törekedjen az előfeltételek teljesítésére. Ehhez következetes feltételrendszer működtetésére van szükség, amelyben ismert a részvétel feltétele, de egyben azt is tudja a jogosult, hogy abban az esetben, ha a megélhetési zavarhelyzet bekövetkezne, milyen ellátásokat vehet igénybe. A munkaerőpiacon való részvétel növelése a szociális jóléti rendszer működését is nagymértékben elősegíti, hiszen az egyes ellátások fedezetét a jövedelemszerzők befizetéséből fedezik. A segélyezési rendszer akkor szorulhat erősen háttérbe egy adott ország szociális ellátórendszerében, ha a megszerezhető jövedelem a munkaerőpiacon biztosítja a tisztességes megélhetést. Fontos ugyanakkor, hogy milyen módon határozza meg egy adott ország a rászorultsági szintet. Ennek nincs abszolút értéke, függ az adott ország társadalmi-gazdasági berendezkedésétől. Ha túl alacsony szinten határozzuk meg, úgy nem fogja tudni biztosítani a minimális megélhetést sem, ha túl magasán, úgy pedig az egyén nem lesz motivált abban a tekintetben, hogy elsődlegesen a munkaerőpiacon szerezze meg a megélhetéséhez szükséges anyagi javakat. A normatív típusú rendszerek működtetését pedig csak egy-egy csoporthoz tartozókra (például gyermeket nevelők, fogyatékossgal élők) szabad korlátozni.

Látható, hogy a szociális gondoskodás szempontjából a biztosítási típusú rendszereknek kell dominálniuk ahhoz, hogy magasabb szintű szociális védelemben részesüljön a társadalom nagyobb része. Fontos ugyanakkor, hogy bizonyos esetekben (például az egészségbiztosítás esetén a táppénz, az álláskeresői támogatások körében az álláskeresői járadék) a jogalkotó felülről behatárolta az ellátásra jogosultság maximális összegét, ami nem ösztönzi az egyént arra, hogy magasabb jövedelem után fizesse meg a járulékot, hiszen nem érvényesül a klasszikus társadalombiztosítási elv, a jövedelemarányos hozzájárulás-fizetés és a korábbi jövedelemmel azonos vagy közel azonos ellátás a megélhetési zavarhelyzet idejére. További kérdéseket vetnek fel azok a rendszerbe épített szabályok, amelyek eltérve a hagyományos hozzájárulás-fizetésen alapuló jogosultságtól, annak is nyújtanak biztosítási típusú ellátásokat, akik egyébként nem teljesítik annak előfeltételeit. A magyar egészségbiztosítási rendszerben ilyen ellátás a diplomások által is igénybe vehető gyermekgondozási díj, valamint a társadalom széles köre részére biztosított természetbeni egészségügyi szolgáltatások. Ezen ellátások igénybevételére a biztosított a Tbj. 5. §-a alapján jogosult, de ő ezért a jövedelme után egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot fizet.²¹ Ugyanakkor a felsőoktatási intézmény nappali tagozatán két lezárt félévvel rendelkező személy e nélkül is jogosult lehet a gyermekgondozási díjra, míg az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére a biztosítottakon túl a Tbj. 16. §-ban felsoroltak is jogosultságot szereznek.²² Ezek az esetek ellene hatnak annak, hogy az egyén érdekelt legyen biztosítási jogviszonyt létesíteni, és minél magasabb jövedelemre tegyen szert, hiszen a jelenlegi magyar társadalombiztosítási rendszer nem ösztönzi erre.

A természetbeni egészségügyi szolgáltatások esete mutatja azt meg a legjobban, hogy a munkaerőpiacon történő aktív részvétel nem eredményezi azt, hogy az egyén jobb minőségű egészségügyi szolgáltatáshoz jutna hozzá. Hiába fizet a biztosított személy természetbeni egészségügyi járulékot, betegsége esetén a mindenki számára hozzáférhető minőségű egészségügyi szolgáltatást fogja csak megkapni. Álláspontom

szerint a jogalkotónak vagy lehetővé kellene tennie a kiszereződés lehetőségét az egészségügyi szolgáltatások tekintetében az azt magának megengedhető polgárai számára – akik ezt követően maguk dönthetnének arról, hogy magánbiztosítás keretében, annak feltételrendszerében vegyék igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat –, vagy pedig ténylegesen alanyi, normatív alapon kellene lehetővé tenni az alapszintű egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutást. Ebben az esetben pedig a biztosítási jogviszony garantálná azt, hogy az egyén az általa folyamatosan fizetett járulék után ténylegesen megkapná az elvárható egészségügyi szolgáltatást.

Megállapítható, hogy egy jól működő társadalombiztosítási rendszerben az egyén érdekelt lesz az abban való részvételre. Szükséges ehhez azonban az, hogy tisztán látható legyen, milyen szolgáltatást kell teljesíteni (hozzájárulás-fizetési, járulékfizetési kötelezettség), és ez alapján mire is válhat jogosulttá (és jó minőségű ellátást kell kapnia azért a pénzéért, amit egyébként megfizet ezért kötelező jelleggel). A jogalkotó ugyanis kötelezettségként írja elő, hogy a biztosított személy, aki a munkaerőpiaci szereplője, fizesse a rendszer fenntartásának, működtetésének költségét, ugyanakkor a részére ez alapján járó társadalombiztosítási szolgáltatást sok esetben mint kedvezményt, állam általi gondoskodást tünteti fel. Sok esetben a társadalombiztosítási ellátás csak egy alapszintű megélhetést tud biztosítani az egyén számára, azért is, mert a kapott ellátások mértéke Magyarországon ma már a legtöbb esetben maximalizálva van, ami jó esetben éri csak el a mindenkori minimálbér (2015-ben 105 000 Ft) összegét, de inkább alatta van, ami komoly életszínvonal-csökkentést jelent a munkaerőpiacról megélhetési zavarhelyzete miatt kieső biztosított személy számára.

JEGYZETEK

¹ Birher Nándor – Homicskó Árpád Olivér: *A munka becsületétől a médiumon keresztül zajló cserefolyamaton át a hivatáserkölcsi kódexig. A munka jelenségének jogelméleti megközelítése a történelemben*. Jogelméleti Szemle, 2011/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/birher-homicsko48.html> (Letöltés: 2015. november 7.).

² Uo.

³ Uo.

⁴ Bodai Zsuzsanna: *A reformátorok gazdasági tanításai*. <http://www.inco.hu/inco8/global/cikk5h.htm> (Letöltés: 2015. november 7.).

⁵ Balikó Zoltán: *A munka 21. századi eleji református teológiai reflexiója*. PhD-disszertáció, Károli Gáspár Református Egyetem, Hittudományi Kar Doktori Iskola, Budapest, 2013, 35. o.

⁶ Uo. 37. o.

⁷ Uo. 38. o.

⁸ Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. 3. átdolgozott kiadás, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 11. o.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo. 12. o.

¹¹ Czúcz Ottó: *Szociális jog I*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 30. o.

¹² Homicskó Árpád Olivér: *A munkavállaló biztosítási jogviszonya megszűnésének hatásai az egészségbiztosítási ellátások tekintetében*. HR&Munkajog, 2013/6., 44. o.

¹³ Hajdú–Homicskó, i. m. 13. o.

¹⁴ Uo. 14–15. o.

¹⁵ Uo. 16. oldal.

¹⁶ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 2. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁷ Uo. 2. § (3) bekezdés.

¹⁸ Uo. 2. § (5)–(6) bekezdés.

¹⁹ Hajdú–Homicskó, i. m. 36–37. o.

²⁰ Uo. 38. o.

²¹ Biztosítási jogviszonyban állók főbb esetkörei a következők:

- a) a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt és a nemzetiségi szószólót is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban, ügyészégi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelésügyi foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,
- b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját – 25. életévének betöltéséig a tanuló, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is –, és a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,
- c) a tanulószerveződés alapján szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanuló,
- d) az álláskereső támogatásban részesülő személy,
- e) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő egyéni vállalkozó,
- f) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő társas vállalkozó,
- g) a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy – a külön törvényben meghatározott közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével – amennyiben az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincadrészét,
- h) az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy, kivéve a saját jogú nyugdíjast,
- i) a mezőgazdasági őstermelő, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együttesen legalább 20 év, kivéve
 1. az őstermelői tevékenységet közös igazolvány alapján folytató kiskorú személyt és a gazdálkodó család kiskorú tagját,
 2. az egyéb jogcímen – ide nem értve a g) pont és a (2) bekezdés szerint – biztosítottat,
 3. a saját jogú nyugdíjast és az özvegyi nyugdíjban részesülő személyt, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

²² Csak egészségügyi szolgáltatásra jogosultak, akik nem biztosítottak (nem fizetnek egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékat:

Tbj. 16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki

- a) csecsemőgondozási díjban, gyermekgondozási díjban, baleseti járadékban,
- b) a 14. § (3) bekezdése alapján saját jogán nyugdíjban, hozzátartozói nyugellátásban, rehabilitációs járadékban,
- c) mezőgazdasági járadékban (öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban, növelt összegű öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban), megváltozott munkaképességű személyek ellátásában, bányászok egészségkárosodási járadékában, fogyatékosági támogatásban, rokkantsági járadékban, házastársi pótlékban, házastársi jövedelempótlékban,
- d) nemzeti gondozási díjban (pótlékban), hadigondozotti ellátásban,
- e) bányászati keresetkiegészítésben vagy átmeneti bányászjáradékban részesül,

- f) gyermekgondozási segélyben,
- g) egyházi jogi személytől nyugdíjban, vagy a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított öregségi vagy rokkantsági nyugdíjsegélyben (nyugdíjban) részesül,
- h) az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátásban, időskorúak járadékában, ápolási díjban, gyermeknevelési támogatásban részesül,
- i) a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár, aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott ösztöndíj alapján létesített tanulói, hallgatói jogviszonyban áll, továbbá az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll,
- j) megváltozott munkaképességű, illetve egészségkárosodást szenvedett, és munkaképesség-változásának mértéke az 50 százalékot, illetve egészségkárosodásának mértéke a 40 százalékot eléri, vagy egészségi állapota 50 százalékos vagy ennél kisebb mértékű, és az illetékes hatóság erre vonatkozó igazolásával rendelkezik,
- k) a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte, és jövedelme nem éri el a minimálbér 30 százalékát,
- l) kiskorú, magyar állampolgársággal, menekült vagy oltalmazott jogállással és Magyarország területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik, továbbá az a nem magyar állampolgárságú kiskorú, aki Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik,
- m) személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális intézményben elhelyezett személy (ide nem értve a külföldi állampolgárt), a gyermekvédelmi rendszerben utógondozási ellátásban részesülő 18–24 éves fiatal felnőtt, továbbá magyar hatóság által a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapján ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett külföldi kiskorú személy,
- n) fogvatartott,
- o) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54. §-a alapján szociálisan rászorult,
- p) egészségügyi szolgáltatás megszerzése érdekében kötött megállapodás alapján jogosult,
- r) a 39. § (2) bekezdése szerint egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett,
- s) nevelőszülői tevékenységet folytat,
- t) hajléktalan,
- u) a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló törvény alapján korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesül,
- v) az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló törvényben meghatározott balettművészeti életjáradékban részesül,
- w) a szociális szervezetben tagi munkavégzési jogviszonyban áll, kivéve e jogviszony szünetelésének időtartamát.

Benedek Andrea

Egyéni értékek szerepe a CSR-központú vállalatirányításban

Role of Personal Values in CSR-oriented Corporate Governance



Összefoglalás

A vállalatok társadalmi felelősségvállalása és az üzleti etika az elmúlt évtized egyik kiemelt kutatási területe. Az említett fogalmak közötti szegmentációs határterület mellett további kérdés, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk. A szerző a Közép- és az Észak-Magyarország területén működő kis- és középvállalkozások vezetőinek körében végezte vizsgálatát. A cikkben a vállalatvezetői individuális értékek és azok felelős vállalatirányításra gyakorolt hatásait ismerteti. A vállalatvezetők individuális értékeinek vizsgálatához a European Social Survey (ESS) által alkalmazott, 21 itemből álló kérdéssort használta fel. A vállalatvezetői individuális értékek és a vállalati társadalmi felelősségvállalás megvalósulásának vizsgálata az önmeghaladás és a változásra való nyitottság CSR-t befolyásoló hatását egyértelműsítette. Az önmeghaladás megjelenik a vezetők értéktérképén, és statisztikai összefüggés-vizsgálatok igazolják annak felelős magatartással való korrelációját, azonban az nem bizonyított, hogy aki CSR-szempontról felelős módon irányítja a vállalatát, annak a döntéseit is az önmeghaladás-érték uralja. A vállalatvezetők értékpreferenciáinak ismertetése során a *modern*, a *hagyományos*, a *semleges CSR-nézetet* képviselő vállalatvezetők alapértékeinek preferenciáit is bemutatjuk.

DR. BENEDEK ANDREA adjunktus, Károly Róbert Főiskola, Üzleti Tudományok Intézet (abenedek@karolyrobert.hu).

Summary

Corporate citizenship and business ethics have been priority research areas in the decade past. In addition to the segmentation borderline between the aforementioned terms, the question is the perspective from which they are analysed. The author performed her survey among leaders of small and medium-size enterprises operating in Central and Northern Hungary. The article describes corporate managers' individual values and their impacts on responsible company management. Corporate managers' individual values were surveyed with the help of a questionnaire of 21 questions, used for the purposes of the European Social Survey (ESS). The survey of corporate managers' individual values and corporate citizenship confirmed that self-conquering and openness to changes affect CSR. Self-conquering appears on managers' value map, and statistical correlation surveys certify that it correlates with responsible behaviour, however, it is not proven that a person who manages his or her company in a responsible manner in terms of CSR is also governed by self-conquering in his or her decisions. In the framework of describing corporate managers' value preferences, the basic value preferences of corporate managers representing modern, traditional and neutral CSR views are described.

A vállalatok társadalmi felelősségvállalása (corporate social responsibility – a továbbiakban CSR) egy olyan vállalati stratégia és elkötelezettség, mely a társadalom számára is előnyökkel jár. S bár első megközelítésben az egyén (vállalatvezető) jól felfogott érdekei alapján mikroszinten gondolkodik és cselekszik, tevékenységének következményeit, hatásait végiggondolja makroszinten is.

A vállalati társadalmi felelősségvállalással szemben az üzleti etika a vállalatvezetők és üzletemberek magatartásával van kapcsolatban. S bár törvényi jogszabályok (versenytörvény, fogyasztóvédelmi törvény stb.) is korlátozzák az üzletember cselekvését, abban más, nem egyetemes lelkiismerethez, valláshoz és kultúrához kapcsolódó normák és szokások is szerepet játszanak. Az üzleti etika a vállalatvezető üzleti kapcsolataiban való etikus viselkedését (pl. korrupciómentes vállalatirányítást, az üzletfelekkel való korrekt magatartást stb.), az üzletfelekkel, partnerekkel és egyéb érintettekkel való fair magatartást hangsúlyozza.

Ahhoz, hogy ma egy vállalat hosszú távon versenyképes tudjon maradni, fenntartható versenyelőnyt biztosító, megkülönböztető kompetenciákkal kell rendelkeznie,¹ ám a CSR mellett elkötelezett vállalatok élére megfelelő vállalatirányítási szemlélettel rendelkező vezetőkre van szükség.

Annak ellenére, hogy mind a vállalati társadalmi felelősségvállalás, mind pedig az üzleti etika tekintetében egyfajta kommunikációs áradat önti el a tudományos és üzleti világot, mégis kevés azon kutatások száma, melyek a téma gyökereihez visszanyúlva, a vállalatvezetői egyéni értékek CSR-ra gyakorolt hatását vizsgálnák. Jelen kutatás ennek fontosságát igyekszik hangsúlyozni és összefüggéseit bemutatni.

A kutatás alapvető célja, hogy a mintában vizsgált vállalatvezetők értéktérképét

meghatározza, s a vállalatvezetői egyéni értékek vállalati társadalmi felelősségvállalással összefüggő kérdéseit vizsgálja.

ANYAG ÉS MÓDSZER

Kutatásomat Közép- és Észak-Magyarország területén, kis- és középvállalkozások vezetőinek körében, kérdőíves felmérés segítségével végeztem. A vizsgálat során nem véletlen mintavételi eljárás, hólabda mintavételi technika, személyes megkérdezés módszerének alkalmazására került sor. Az adatgyűjtés formalizált, strukturált módon, kérdezőbiztosok bevonásával, 2013 őszén és 2014 tavaszán zajlott. Az adattisztítási eljárás után összesen 202 feldolgozható kérdőív maradt, melyek feldolgozása az SPSS 2.1 és a ROPstat matematikai-statisztikai programcsomag alkalmazásával történt.

Habár a kutatás számos részterületre kiterjedt, jelen publikációban csak a téma szempontjából releváns részeket – vállalatvezetői individuális értékek és azoknak a felelős vállalatirányításra gyakorolt hatásai – ismertetem.

A kérdőívben alkalmazott skálakérdések összeállításához nemzetközi és hazai gyakorlatban is ismert és sikerrel alkalmazott értéktesztet, valamint CSR-hoz kapcsolódó vizsgálatot tekintettem át. Ennek eredményeként a kis- és középvállalkozások jellemzőit figyelembe véve készítettem el a kutatás CSR-gyakorlathoz kapcsolódó, 26 itemből álló kérdéssorát. A vállalatvezetők individuális értékeinek vizsgálatához pedig a European Social Survey (ESS) által 29 országban sikerrel alkalmazott reprezentatív felmérésekből származó, 21 itemből álló kérdéssort használtam.

A kutatás nem reprezentatív, de érdekes eredményeket ismertet, s így a vizsgálati eredmények kizárólag a mintában részt vevő válaszadókra érvényesek, ám további kutatások alapját képezhetik.

A vizsgálat céljaihoz kapcsolódva a következő hipotéziseket fogalmaztam meg:

– *H1*: A CSR-gyakorlat megvalósulása szempontjából a vállalatvezetők értékvilágában az önmeghaladás-érték megjelenése és preferenciája jellemző.

– *H2*: A vállalatvezetői szegmensek eltérő preferenciarendszere különböző mértékben hat a vállalati társadalmi felelősségvállalás megvalósulására.

– *H3*: Az individuális értékek preferenciáit tekintve a vállalatvezetői szegmensek közül a modern nézetet képviselők szignifikánsan érzékenyebbek a felelős vállalatirányítás iránt.

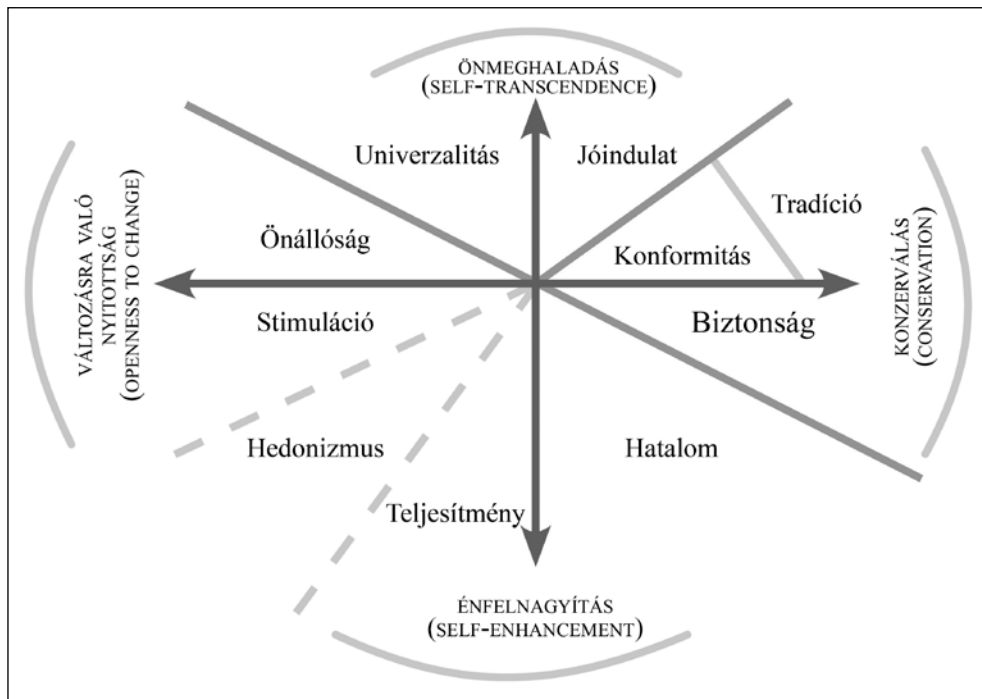
INDIVIDUÁLIS ÉRTÉKEK

Általánosan elfogadott és sokat bizonyított tény az értékek viselkedést befolyásoló hatása, mégis a CSR gyakorlati megvalósulása szempontjából, a vállalatvezetők személyiségét alkotó egyéni értékekkel kevés tanulmány foglalkozik, ezért döntöttem a téma kutatása mellett.

A vállalatvezetők egyéni értékeinek vizsgálatához számos értéktesztet² áttanulmányozva a Schwartz-féle értékteszt mellett döntöttem. Schwartz tíz olyan alapértéket azonosított, melyek minden kultúrában, egyetemlegesen megtalálhatók. Ez a tíz

alapérték két, egymásra merőleges tengely mentén négy magasabb rendű értékcsoporthba rendeződve alakítja ki Schwartz értékmódeljét³ (1. ábra).

1. ábra: Schwartz-féle értékmódel



Forrás: Saját szerkesztés, S. H. Schwartz: *The Hebrew University of Jerusalem Basic Human Values: 2005-4 Peloton Value Matrix alapján.*

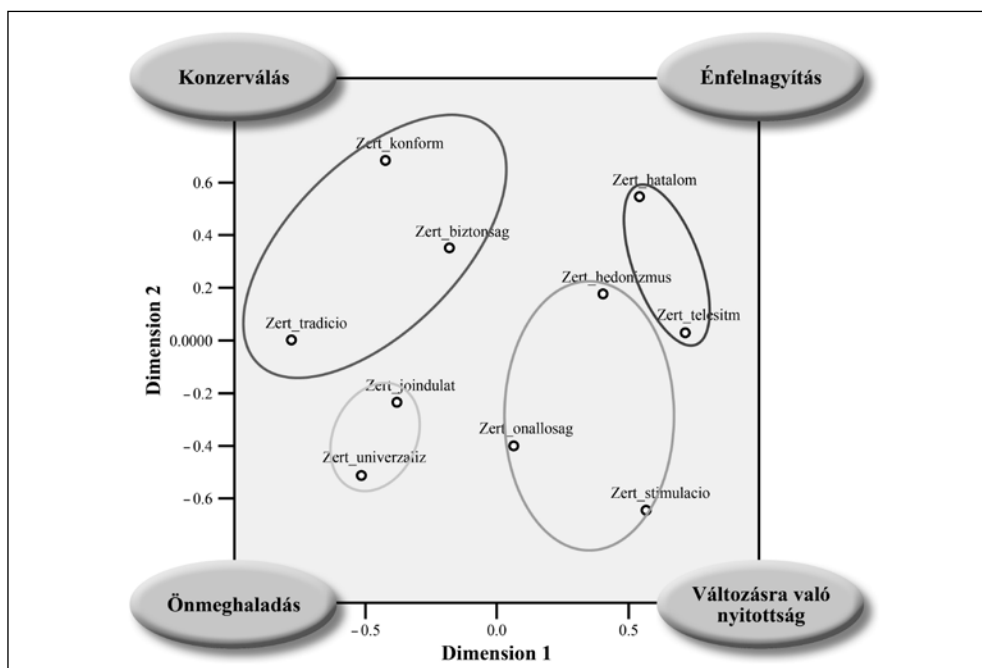
Kutatásom első szakaszában a vizsgálat eredményeként megállapítható volt, hogy a vállalatvezetők az általános értékeket (21 érték) 10 alapértékkel fedik le (2. ábra), melyek két, egymásra merőleges tengely mentén 4 magasabb rendű kategóriába rendezhetők, ami a Schwartz által feltételezett és vizsgált módon kapcsolódott egymáshoz.

Az egyik tengely a konzerválás alapértékeit állítja szembe a változásra való nyitottsággal, míg az erre merőleges, másik tengelyen az énfelnagyítás alapértékei az önmegvalósítás kontrasztjában sorakoznak.

A konzerválás magasabb rendű érték, a tradíció-, a biztonság- és a konformitás-értékeket rendezi egy csoportba, míg a változásra való nyitottsághoz az önállóság-, a stimuláció- és a hedonizmusértékek kapcsolódtak (lásd 2. ábra).

A másik tengely az önmeghaladás és az énfelnagyítás között húzódik. A tengely önmeghaladáshoz közelebbi végén az univerzalizmus és a jóindulat képezik az említett magasabb rendű értéket, míg a tengely ellentétes pólusán a hatalom és a teljesítmény rendeződnek az énfelnagyítás magasabb rendű értékének csoportjához.

2. ábra: A vállalatvezetői 10 alapérték struktúrája a 4 magasabb rendű értékbe rendeződve



Forrás: Output eredmény a 2013 őszén és 2014 tavaszán készült standard interjúk alapján, N=202.

Vizsgálati módszer: multidimenzionális skálázás, PROXSCALE módszer;

Az eljárás pontosságát mérő távolságmérték: euklideszi távolság;

s-stress mutató: 0,088

A vállalatvezetői individuális értékek és a vállalati társadalmi felelősségvállalás megvalósulásának vizsgálata

A kutatás során valamennyi alapérték vizsgálatára sor került. A személyiség gyökerét képző alapértékek egyenkénti összefüggés-vizsgálata a jóindulat közepesen erős pozitív ($r=0,302$, $p=0,000$) és az univerzalizmus gyenge pozitív ($r=0,281$, $p=0,000$) összefüggését jelezte a felelős magatartás megvalósulásával.

A Schwartz-féle magasabb rendű értékeket statisztikai módszerrel elemző vizsgálat az önmeghaladás és a változásra való nyitottság CSR-t befolyásoló hatását egyértelműsítette. A Spearman-féle rangkorreláció közepesen erős pozitív lineáris együtt járást ($r=0,317$, $p=0,000$) mutatott az önmeghaladás, és gyenge pozitív összefüggést a változásra való nyitottság ($r=0,210$, $p=0,000$) és a CSR-gyakorlat között (1. táblázat).

A változásra való nyitottsághoz kapcsolódó önállóság és a hedonizmus, illetve a vállalati társadalmi felelősségvállalás megvalósulása között is együtt járás volt megfigyelhető. S bár ez a korreláció mindössze mérsékelten pozitív volt, a kapcsolat mégis szignifikáns. Az önállóság korrelációs együtthatója ($r=0,152$, $p=0,015$), a hedonizmusé ($r=0,168$, $p=0,013$) volt, ami gyenge korrelációt eredményezett (1. táblázat).

1. táblázat: Az értékek és a CSR-gyakorlat összefüggéseit bemutató összefoglaló táblázat

Schwartz-féle magasabb rendű értékek	énfelnagyítás – CSR-gyakorlat		változásra való nyitottság – CSR-gyakorlat			önmeghaladás – CSR-gyakorlat		konzerválás – CSR-gyakorlat		
Korrelációs együttható	Ø		0,210**			0,317**		0,217**		
Schwartz-féle alapértékek	teljesítmény – CSR-gyakorlat	hatalom – CSR-gyakorlat	önállóság – CSR-gyakorlat	hedonizmus – CSR-gyakorlat	stimuláció – CSR-gyakorlat	jóindulat – CSR-gyakorlat	univerzalizmus – CSR-gyakorlat	biztonság – CSR-gyakorlat	tradíció – CSR-gyakorlat	konformitás – CSR-gyakorlat
Korrelációs együttható	Ø	Ø	0,152*	0,168*	Ø	0,302**	0,281**	0,246**	0,199**	Ø

Forrás: Output eredmény a 2013 őszén és 2014 tavaszán készült standard interjúk alapján, N=202.

** ($p=0,000$) szignifikanciát jelöl

* ($p<0,05$) szignifikanciát jelöl

Az persze egyáltalán nem meglepő, hogy a szignifikáns összefüggést mutató magasabb rendű értékekhez kapcsolódó alapértékek is korrelálnak a CSR-gyakorlattal, ám nem kizárólagos befolyásolói a felelős magatartás megnyilvánulásának, abban más alapértékek is szerepet kapnak.

A konzerválás magasabb rendű értékhez kapcsolódó biztonság- és tradícióértékek is szignifikáns ($p<0,05$) együtt járást jeleztek. A vizsgálat gyenge korreláció mellett, ám pozitív lineáris összefüggéseket bizonyított. A biztonságérték ($r=0,246$, $p=0,001$), míg a tradíció ($r=0,199$, $p=0,002$) korrelációs együtthatót mutatott.

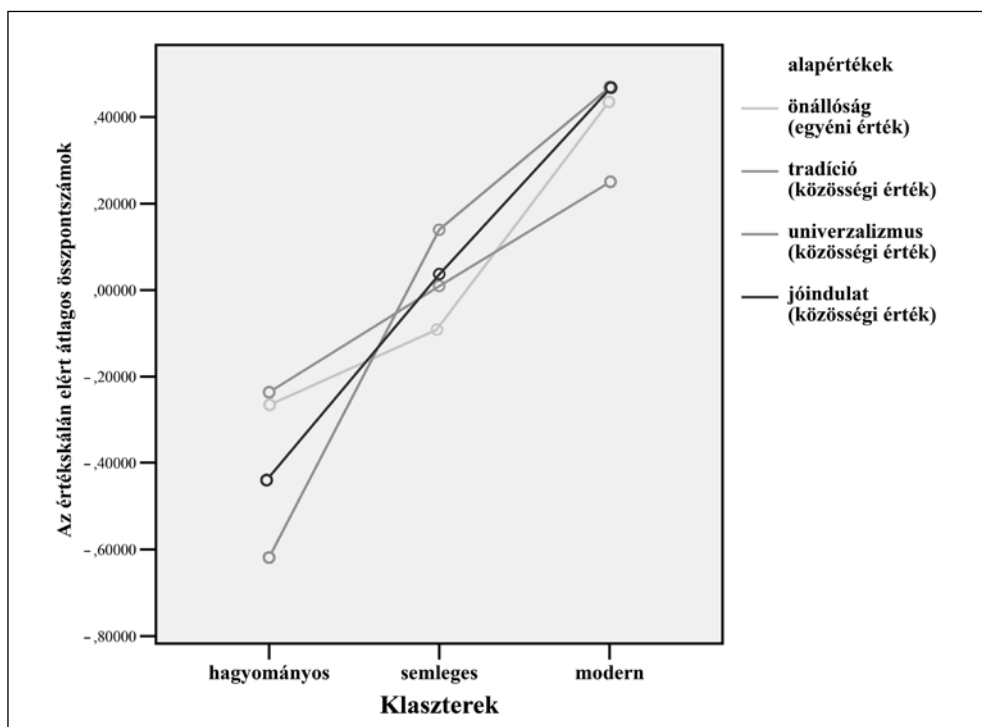
A vizsgálat szerint az önmeghaladás-érték vállalatvezetői értékvilágban történő megjelenése és CSR-al való összefüggése szignifikáns, de önmagában még nem szolgáltat teljes bizonyosságot a H1 hipotézisre vonatkozólag. Bár az önmeghaladás megjelenik a vezetők értéktérképén, és a statisztikai összefüggés-vizsgálatok igazolják annak felelős magatartással való korrelációját, az nem bizonyított, hogy aki CSR-szempontból felelős módon irányítja a vállalatát, annak a döntéseit is az önmeghaladás-érték uralja. Így a továbbiakban indokolt volt egy újabb, az individuális értékek preferenciáit feltáró vizsgálat lefolytatása is.⁴

A vállalatvezetők értékpreferenciái

Schwartz véleménye szerint⁵ az értékek preferenciát alkotva, irányjelzőként vezérlik az ember viselkedését. Az egyén értékvilágában megtalálható bizonyos értékek kölcsönhatásban vannak egymással, s fontosságuk szerint rangsort képeznek. Így a kutatás második felében a mintában vizsgált vállalatvezetők értékvilágában megjelenő értékek rangsorát állítottam fel, s annak CSR-gyakorlatra való hatását vizsgáltam.

A személyiségben megjelenő bizonyos értékek – mint pl. az önmeghaladás – felelős vállalati magatartással összefüggő kérdése bizonyításánál sokkal fontosabbnak tartottam a vállalatvezetők értékrendszerében, értékvilágában preferenciát élvező értékek azonosítását.

3. ábra: Szegmensek szerinti értékpreferenciák bemutatása a klaszterek összefüggésében, az alapértékekre vonatkozóan



Forrás: Saját szerkesztés, standard interjúk alapján, 2013. ősz és 2014. tavasz, N=202.

A kutatás a vállalatvezetőket a vállalati társadalmi felelősségvállaláshoz való attitűdjük, beállítódásuk alapján is vizsgálta, melynek részleteire a terjedelmi korlátok miatt most nem térek ki. Ám fontosnak tartom bemutatni, hogy a klaszteranalízis három, egymástól jól elhatárolható vezetői szegmenst azonosított a vállalatvezetők CSR-attitűdjé alapján, melyek a következők voltak: hagyományos, semleges és modern vállalatvezetői csoportok. Ezeknek a szegmenseknek az értékpreferenciájában és ezzel együtt a felelős vállalatirányításban is meghatározó különbség tapasztalható.

A kontroll-feltételtes kétutas faktoriális (vegyes mintás) ANOVA alapján (3. ábra) az értékpreferenciákra⁶ vonatkozóan releváns megállapítás tehető, mely szerint a modern CSR-nézetet valló vállalatvezetők a négy vizsgált szignifikáns ($p < 0,05$) alapérték tekintetében minden esetben magasabb átlagos összpontszámot értek el, mint a semleges vagy a hagyományos CSR-nézetet vallók. A semleges nézetű vállalatvezetők minden

vizsgált érték esetében magasabb összpontszámot szereztek, szemben a *hagyományos CSR-nézetet valló vállalatvezetőkkel*.

A vegyes mintás ANOVA egyértelműen és szignifikáns mértékben ($p=0,000$) bizonyította az interakciót, vagyis azt, hogy a különböző vállalatvezetői szegmensek más értékeket preferálnak (3. ábra).

2. táblázat: Az individuális értékek preferenciája az egyes szegmensekben

Rang-sor	Hagyományos CSR-nézetet valló vállalatvezetők		Rang-sor	Semleges CSR-nézetet valló vállalatvezetők		Rang-sor	Modern CSR-nézetet valló vállalatvezetők	
1.	tradíció	konzerválás	1.	univerzalizmus	önmeghaladás	1.	univerzalizmus	önmeghaladás
2.	önállóság	változásra való nyitottság	2.	jóindulat	önmeghaladás	2.	jóindulat	önmeghaladás
3.	jóindulat	önmeghaladás	3.	tradíció	konzerválás	3.	önállóság	változásra való nyitottság

Forrás: Saját szerkesztés, standard interjúk alapján, 2013. ősz és 2014. tavasz, N=202.

Szembetűnő (3. ábra), hogy a *modern CSR-nézetet valló* vállalatvezetők értékvilágában az önmeghaladás magasabb rendű értékhez (univerzalizmus, jóindulat) és a változásra való nyitottsághoz kapcsolódó alapértékek (önállóság), bár nyilvánvaló rangsort alkotnak, szoros kapcsolatot képeznek az individuum személyiségében.

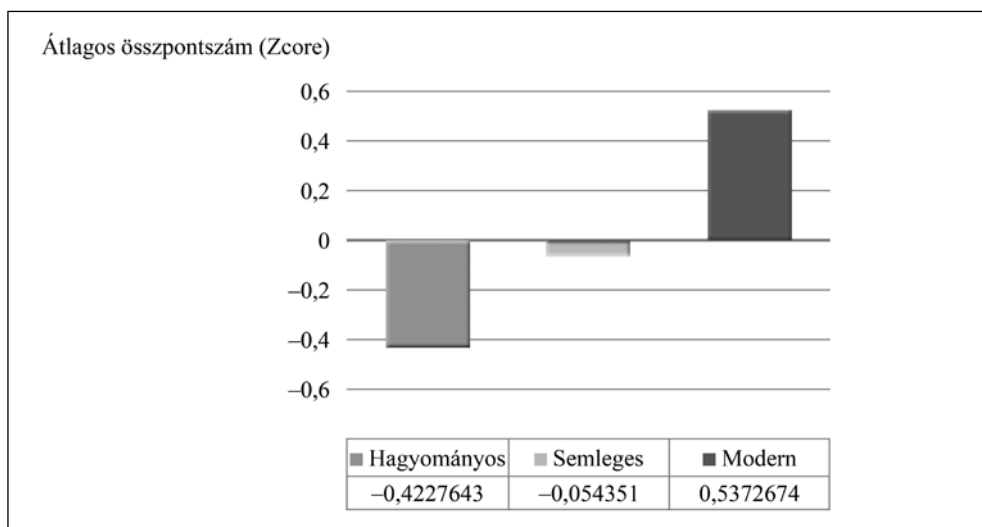
A *hagyományos CSR-nézetet valló* vállalatvezetők értékeinek rangsora tökéletesen ellentétes az imént említett *modernnek* értékpreferenciáival (2. táblázat). Ugyanakkor érdekessége, hogy mindkét (hagyományos és modern) szegmensben megjelenik az egyéni értéket képviselő önállóság, amely a semleges nézeteket valló vállalatvezetők értékvilágában nem szerepel preferált helyen. Náluk alapvetően a közösségi értékek dominanciája volt jellemző.

A *semleges CSR-nézetet valló* vállalatvezetők alapértékeinek preferenciáit tekintve egyértelműen eltérnek a hagyományos CSR-gondolkodásúaktól, mivel valamennyi vizsgált alapérték tekintetében (univerzalizmus, jóindulat, tradíció, önállóság) magasabb átlagos összpontszámot értek el az individuális értéket vizsgáló skálán, mint a hagyományos CSR-szegmenshez kapcsolódó vállalatvezetők.

A részletes vizsgálati eredmények alapján megállapítható, hogy a H1 hipotézis megerősítést nyert (4. ábra).

H1: A CSR-gyakorlat megvalósulása szempontjából a vállalatvezetők értékvilágában az ön-meghaladás magasabb rendű érték megjelenése és preferenciája jellemző.

4. ábra: Az egyes vállalatvezetői szegmensek CSR-gyakorlat skálán elért eredménye



Forrás: Saját szerkesztés, standard interjúk alapján, 2013. ősz és 2014. tavasz, N=202.

Azok a vállalatvezetők, akiknek személyes értékvilágában a jóindulat és az univerzalizmus (önmeghaladás) preferált helyet foglal el, CSR-központúbb gondolkodásúak, és ez a vállalati társadalmi felelősségvállalás megnyilvánulásában is egyértelműen megmutatkozik, ám ennek részleteit a következő fejezet ismerteti.⁷

A vállalatvezetői szegmensek individuális értékeinek CSR-gyakorlatban megnyilvánuló különbségei

A vállalatvezetői szegmensek értékeinek rangsora a vizsgálati eredmények értékelése során szignifikáns és karakterisztikus eltéréseket mutatott, ám tanulmányom lényegi kérdése, hogy végső soron a személyiség belső jellemzőiben dominanciát élvező bizonyos értékek milyen módon befolyásolják a vezető felelős magatartásának megnyilvánulását s a cégvezető döntéseit; milyen módon mutatkozik meg az önmeghaladás-érték személyiségben rejtett módon jelen levő irányjelzője a CSR-gyakorlatban.

A személyes értékek felelős vállalati magatartásra gyakorolt hatását a Spearman-korreláció a vállalatvezetők egészére nézve már igazolta, de az összefüggés klaszterenkénti különbségeit a továbbiakban ismertetem.

A vállalatvezetői szegmensek nemcsak értékvilágukban, de a vállalati társadalmi felelősségvállalás gyakorlati megvalósításában is szignifikáns módon különböztek ($p=0,000$), s ezt az eltérést az empirikus kutatás (One-way független mintás ANOVA-teszt) egyértelműen jelezte ($p=0,000$) (4. ábra). Az eredmények birtokában így megállapítható, hogy a H2 hipotézis megerősítést nyert.

H2: A vállalatvezetői szegmensek eltérő preferenciarendszere különböző mértékben hat a vállalati társadalmi felelősségvállalás megvalósulására.

A CSR szempontjából legérettebb módon gondolkodó és cselekvő vállalatvezetői szegmens a modern cégvezetői klaszter volt, mert a CSR-gyakorlatot mérő skálán ők szerezték a legmagasabb összpontszámot (0,5372674 átlagos összpontszám/Zcore). Ez a szegmens sokkal CSR-központúbb, azaz elkötelezettebb a környezetvédelem és a társadalmi felelősségvállalás iránt, mint a semleges vagy a hagyományos vezetői szegmens.

Őket követték a semleges CSR-nézetet valló vállalatvezetők (–0,0543510 átlagos összpontszám/Zcore), s végül a hagyományos cégvezetői klaszter szerezte a legalacsonyabb pontokat (–0,4227643 átlagos összpontszám/Zcore)⁸ (4. ábra).

Így az eredmények a H3 hipotézist megerősítették.

H3: Az individuális értékek preferenciáit tekintve a vállalatvezetői szegmensnek közül a modern nézetet képviselők szignifikánsan érzékenyebbek a felelős vállalatirányítás iránt.

ÖSSZEGZÉS

Összegzésként megállapítható, hogy a személyiséget alkotó egyéni értékek közül az önmeghaladásnak meghatározó és preferált szerepe van a felelős vállalatirányításban.

Az egyes vállalatvezetői szegmensnek értéktérképe szignifikáns eltéréseket jelez, melyek közül a modern CSR-elkötelezettséggel rendelkező vezetők felelős tevékenysége emelkedik ki.

Habár a semleges CSR-nézetet valló vállalatvezetők meglehetősen bizonytalanok, individuális értékeiket tekintve azonban magukban hordozzák a felelős gondolkodással kapcsolatos értékeket, így ennek a szegmensnek a felkarolása és CSR-szempontú tájékoztatása fontos feladat, mert bár nem is sejtik, a CSR nézőpontjából sokkal érettebb módon vezetik vállalatukat, mint hagyományos nézetű versenytársaik.

JEGYZETEK

¹ Csath Magdolna: *A humán tőke mint versenyképességi tényező*. In: Átalakuló emberierőforrás-menedzsment. Szerk.: Poór József, Karoliny Mártonné, Berde Csaba, Takács Sándor, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 37–52. o.

² Köztük Ronald Inglehart: *Modernization and Postmodernization-Cultural and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, New Jersey, 1997; Milton Rokeach: *The Role of Values in Public Opinion Research*. Public Opinion Quarterly, Vol. 32, Issue 4, 1969, 547–560. o.

³ Shalom H. Schwartz: *A Proposal for Measuring Value Orientations Across Nations*. ESS, 2001.

⁴ Szabó-Benedek Andrea: *A CSR-gyakorlat vizsgálata a vállalatvezetői értékek és attitűdök tükrében*. PhD-értekezés, Szent István Egyetem, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Gödöllő, 2014.

⁵ Shalom H. Schwartz: *Value orientations: Measurement, antecedents and consequences across nations*. In: *Measuring attitudes cross-nationally. Lessons from the European Social*. Eds.: Roger Survey et al., Sage, London, 2006.

⁶ A preferenciavizsgálatot (vegyes mintás ANOVA-vizsgálatot) kizárólag azokra az alapértékekre (önállóság, tradíció, univerzalizmus, jóindulat) vonatkozólag végeztem el, ahol a One-way ANOVA és a Kruskal-Wallis-teszt szignifikáns ($p < 0,05$) értékeket mutatott.

⁷ Szabó-Benedek, i. m.

⁸ Uo.

*Tarnóczy Tibor – Fenyves Veronika – Bács Zoltán –
Böcskei Elvira*

Versenyképesség és gazdasági etika

Vállalati teljesítmény elemzése panel regresszióval

Competitiveness and Economic Ethics

Corporate Performance Analysis with Panel Regression



Összefoglalás

A szerzők tanulmányukban a vállalati versenyképesség, a vállalati teljesítmény és gazdasági etika problémakörét érintik. A versenyképesség tekintetében a Török Ádám által megfogalmazott tételt tekintik kiindulópontnak. A kutatók egy térség (Észak-Alföld régió) kiskereskedelmi tevékenységet végző vállalkozásainak beszámolóiból nyert mérleg és eredménykimutatás-adatait felhasználva végezték az elemzést. Kutatásuk során arra a kérdésre keresték a választ, hogy a vállalkozások milyen pozíciót képesek elérni a versenyben, továbbá a pozíciók elérésében melyek azok a tényezők, amelyek befolyásolják teljesítményüket. A hosszabb időszakot átfogó keresztmetszeti adatok évenkénti elemzése során nehéz kimutatni az egyedi és az időhatásokat, ezért a probléma megoldására a panelelemzést – amely egy keresztmetszeti idősoralelemzés – használták. A vizsgálatba bevont régió vállalkozásainak – hat üzleti évre vonatkozó – adatbázisát használták fel, és számították ki a rögzített és a véletlen hatású panel reg-

DR. TARNÓCZI TIBOR PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Pénzügy Tanszék (tarnoczy.tibor@econ.unideb.hu); DR. FENYVES VERONIKA PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Controlling Tanszék (fenyves.veronika@econ.unideb.hu); HABIL. DR. BÁCS ZOLTÁN, intézetigazgató, egyetemi docens, Debreceni Egyetem (bacs.zoltan@econ.unideb.hu); DR. BÖCSKEI ELVIRA PhD, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (bocskei.elvira@kre.hu).

ressziót. Az idioszinkratikus hatás az esetek többségében magas értéket mutatott, vagyis az egyes vállalkozások egyedi és időbeli együttes változása nagyon jelentős. Ez a hatás lényegében egyfajta „kollektív” bizonytalanságként fogható fel.

Summary

In the introductory part of the study, the authors discuss corporate competitiveness, corporate performance and business ethics. Regarding competitiveness, they consider the proposition formulated by Ádám Török as their starting point. The researchers performed the analysis using the data obtained from the balance sheets and P/L accounts of businesses engaged in retail trade in a region (Northern Plains Region). In the course of their research, they wished to identify the positions businesses can achieve in competition and the factors affecting their performance during the achievement of such positions. During the annual analysis of longer-term cross-sectional data, it is difficult to demonstrate one-off and temporal effects, this is why they used panel analysis – a cross-sectional analysis of time series – to solve the problem. The – six-year – databases of the regional businesses included in the analysis were used for the calculation of fixed effects and random effects panel regression. In the majority of cases, idiosyncratic effect showed a high value, which means that businesses' combined one-off and temporal changes are highly significant. In essence, this effect can be considered as a kind of “collective” uncertainty.

VERSENYKÉPESSÉG, VÁLLALATI TELJESÍTMÉNY ÉS GAZDASÁGI ETIKA

A versenyképességgel mind mikro-, mind makroszinten nagyon sok kutató foglalkozott önállóan vagy valamilyen kutatócsoport keretében.¹ Ugyanakkor még ma is elég sok vita folyik arról, hogy mit jelent a versenyképesség mikro- és makroszinten egyáltalán értelmezhető-e a versenyképesség. A fogalommal foglalkozik Szentes Tamás 2012-ben, a *Magyar Tudomány*ban megjelent cikkében,² ahol a következőket írja: „A gazdaság területén a termékek és szolgáltatások piaci versenyképességének fogalma ugyan meglehetősen jól és egyértelműen meghatározható, hiszen piaci értékesítésük alapvetően minőségüktől és áruktól függ, mégis sok egyéb tényező és piaci körülmény is befolyásolja azt. Hasonlóképpen, bár a vállalatok versenyképességének fogalma sem okoz értelmezési zavarokat, amennyiben azok nyereséges működése elsősorban az általuk piacra vitt termékek, illetve szolgáltatások versenyképességétől függ, ám azt számos más tényező is meghatározza. A nemzeti versenyképesség fogalma azonban eleve nemcsak azért pontatlan, mivel valójában az egyes országokra vonatkoztatott, márpedig azok nem mindig esnek egybe a nemzetekkel, hanem mert eleve többféleképpen is értelmezhető. Ez viszont nyilvánvalóan abból adódik, hogy a nemzetek, illetve országok között a versengés több különféle síkon, illetve szférában folyik.”

A tanulmányunkban bemutatott elemzés egy nagyobb kutatómunka része, amelynek vizsgálatai a vállalati szintre vonatkoznak, és a versenyképességgel egy iparágnak egy területi szegmensében foglalkozunk, mégpedig azok teljesítményének elemzésén keresztül. A kutatómunka során különböző statisztikai módszerek segítségével szeretnénk összehasonlítani a vizsgált vállalatok teljesítményét, illetve meghatározni a teljesítményükre ható tényezőket. A versenyképesség fogalmát tekintve Török Ádám meghatározását tekintjük alapnak: „A versenyképesség fogalma mikroszinten a piaci versenyben való pozíciószerezés, illetve helytállás képességét jelenti az egyes vállalatok, egymás versenytársai között...”³ Az elemzésünk során azt vizsgáljuk, hogy a vizsgálatba bevont vállalatok több év alatt elért pénzügyi eredményeiket figyelembe véve milyen pozíciót képesek elérni a versenyben, ezen pozíciók elérésében mely tényezők befolyásolják leginkább a teljesítményüket. Az elemzéssel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy az alapul szolgáló adatok milyen mértékben megbízhatóak, és annak függvényében mennyit érnek a vizsgálat eredményéből levont következtetések. Megbízhatóak-e a vállalatok számviteli adatszolgáltatásai? Ez a kérdés elvezet a gazdasági/üzleti etika kérdésköréhez. Ugyanis, ha az elemzéshez felhasznált adatok nem megbízhatóak, akkor azok vizsgálatával nem lehet megalapozott megállapításokat tenni, amelyek segítséget nyújthatnának a vállalati teljesítmény növelésében és ezen keresztül a versenyképesség javításában, ami a mai globalizálódott versenyben még inkább kiemelkedő jelentőséggel bír.

Felvetődhet az a kérdés is, hogy a vállalatok milyen mértékben törekednek arra, hogy adatszolgáltatásukkal lehetőséget teremtsenek arra, hogy a kutatók ezen adatok felhasználásával hozzájárulhassanak a vállalatok gazdasági környezetének javításához. Egyáltalán elvárható-e a vállalatoktól valamiféle etikus viselkedés e vonatkozásban? Vagy Török Attila⁴ azon felvetésének kell igazat adnunk, hogy „az etikai normák szinte teljes hiányával jellemezhető piacgazdaságban nem a verseny jóvoltából kibontakozó hatékonyságnövekedés, hanem a gazdaságnak a politikai–titkosszolgálati–alvilági hatalmi pozíciók gátlástalan kihasználása nyomán végbemenő kriminalizációja, és ennek hatására a példátlanul gyors tőkekoncentráció lesz a jellemző”. Ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy az etikai normák figyelmen kívül hagyása komoly veszteségeket okozhat egy vállalatnak (pl. Volkswagen). Zsolnai László szerint: „Az etika a gazdasági cselekvés minden szintjén releváns, az egyéni és vállalati cselekvéstől a társadalmi és globális szintekig. Nem igaz azonban, hogy az etikusnak látszó cselekvés automatikusan vezet jobb teljesítményhez és eredményhez. Ha a vállalatok a becsületességet csak megjátszszák, és az etikát pusztán a profitszerzés eszközeként használják, akkor erőfeszítéseik nem hoznak sikert.”⁵

Az elemzés eredményeinek felhasználhatóságára nemcsak az etikus vagy etikátlan vállalati magatartás hat, hanem az is, hogy a kutatók milyen mértékben tartják be azokat a követelményeket, amelyeket a felhasznált módszereknél figyelembe kell venni, hogy a kapott eredmények megbízhatóak legyenek, és jól fel lehessen azokat használni a következtetések levonásához. Tehát a jól interpretálható eredmények megkövetelik az etikus kutatói hozzáállást is.

AZ ELEMZÉS CÉLKITŰZÉSE, ADATBÁZISA ÉS MÓDSZERE

Az elvégzett elemzéssel arra kerestünk választ, hogy a számviteli beszámoló alapján mérhető jellemzők milyen befolyással vannak a vállalatok eredmény-előállítására, illetve pontosabban, az egyes jellemzők milyen hatással vannak az eredményváltozóra választott adózás utáni eredményre, ha a vizsgálatba bevont években elért teljesítményeket nem elkülönített modellekben vizsgáljuk. A paneladatok elemzése lehetővé teszi, hogy pontosabb képet kapjunk az eredményváltozóra ható tényezők egyedi és időbeli együttes hatásáról.

Az elemzési adatbázisba a fő tevékenységként „Élelmiszer jellegű vegyes bolti kiskereskedelmi” tevékenységet megjelölő, az Észak-Alföld régióban található székhelyű azon vállalkozások kerültek be, amelyeket 2009. január 1. előtt alapítottak, és 6 beszámolóval lezárt üzleti évvel rendelkeznek. Az Észak-Alföld régióban összesen 563 vállalkozás felelt meg a fenti feltételeknek (Hajdú-Bihar megye: 250, Jász-Nagykun-Szolnok megye: 182, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye: 131). Az adatbázisban szereplő vállalatok nagy többsége egyszerűsített éves beszámolót készít, ezért az elemzést az egyszerűsített éves beszámolóban megtalálható adatokra építettük.

Ebben a tanulmányunkban a panel regressziót alkalmazzuk a régiós kiskereskedelmi adatbázisunkra. A paneladatok elemzésének módszertana napjainkban erőteljesen növekvő területe az ökonometriának. Alkalmazási területe nagyon széles körű, a társadalomtudományok szinte minden területén használják. A paneladatok elemzése felfogható úgy is, mintha keresztmetszeti adatokról több megfigyelést gyűjtenénk be, amely megfigyelések más-más időponthoz tartoznak. A panel regresszió lényegében „keresztmetszeti idősoelemzés”. A panel-adatelemzés esetében nem arról van szó, hogy megnöveljük az elemzendő adatbázist, hogy ezen keresztül a magasabb szabadságfok miatt jobb statisztikai próbaeredményeket kapjunk. A paneladatok elemzése lehetővé teszi olyan gazdasági kérdések vizsgálatát, amelyek a keresztmetszeti vagy az idősoelemzéseknél nem tehetők fel. A panel regresszió felfogható többszintű modellt-ként is. A panel-adatelemzés előnye az is, hogy bonyolultabb viselkedésű modelleket hozhatunk létre és tesztelhetünk.

A számításokat az R statisztikai rendszerrel végeztük.⁶ Az elemzés során a panel regresszió különböző módszereit alkalmaztuk:⁷

- Rögzített hatások modellje (fixed effects model). Ez a modell alapvetően a csoportok közötti eltérések kontrolljához dummy változókat tartalmazó OLS (Ordinary Least-Squares) regressziós modell, amely a független változók esetében konstans meredekséget tételez fel, a csoportok között pedig konstans varianciát.

- A véletlen hatások modellje (random effects model). A modell arra használja a hibatag varianciájának különbségeit, hogy a csoportokat együtt modellezze, állandó regressziós konstans és meredekséget feltételezve. A Random Effects modellt a Fixed Effects modellhez hasonlítva nehezebb becsülni.

A rögzített hatású (FE) és a véletlen hatású modell (RE) közötti döntéshez a Hausman-tesztet használtuk, amelynél a próba hipotézisei a következők:

	H ₀ igaz	H ₁ igaz
RE becslés	Konzisztens Hatékony	Inkonzisztens
FE becslés	Konzisztens Nem hatékony	Konzisztens

Az R statisztikai rendszerben használhatók még a pooling (gyűjtő), a first difference (első differenciák) és a between (átlagokra épülő) modellek is.⁸ Ezek a modellek speciális esetekre vonatkoznak, és velük is elvégeztük a számításokat, de a kapott eredmények nem voltak jobbák az FE- és az RE-modellekhez képest, ezért az elemzésünkben nem foglalkoztunk velük.

Részletesen a panel regresszió módszertani alapjaival nem foglalkozunk, mert az sok könyv leírja, és azokból megismerhető.⁹

AZ ELEMZÉS EREDMÉNYEI

A régió hatéves adatainak felhasználásával kiszámítottuk a rögzített és a véletlen hatású panel regressziót. A két regresszió determinációs és korrelációs együtthatóit összehasonlítva az alacsonyabb értékeket a rögzített hatású panel regressziónál kaptuk, és a közöttük lévő különbségek is elég jelentősek. A korrelációs együtthatók közötti különbség: $0,7624 - 0,9053 = 0,1429$, a determinációs együtthatók közötti különbség: $0,5813 - 0,8196 = 0,2383$. A determinációs együtthatók közötti különbség azt jelenti, hogy a véletlen hatású panel regressziós modellel 23,83%-kal jobban megmagyarázható ugyanazon magyarázó változókkal az eredményváltozó. Ez a különbség igen jelentősnek mondható. Az előzőekben leírtakat támasztja alá a kétféle panel regresszióinak a Hausman-tesztel történő összehasonlítása is. A Hausman-teszt eredménye alapján szintén a random hatású modell bizonyult a jobbnak. A többi számítást is figyelembe véve megállapítható, hogy a random modell szinte minden esetben sokkal erősebb összefüggést (magasabb determinációs együtthatóval rendelkező) mutatott, mint a rögzített hatású modell (χ^2 -próba értéke: 775,27, a szabadságfok: 12, a valószínűségi szint: $2,2 \cdot 10^{-26}$).

A véletlen hatású modell (1. táblázat) esetében látható, hogy viszonylag magas determinációs és korrelációs együtthatót kaptunk. A determinációs együttható értéke alapján megállapíthatjuk, hogy az eredményváltozó (az Adózás utáni eredmény) majdnem 82%-ban magyarázható a felhasznált magyarázó változókkal.

Az 1. táblázatból az is látható, hogy a regressziós modell együtthatói a t-próba vonatkozásában, az értéksökkenési leírás kivételével szignifikánsak. A kapott eredményekből az is megállapítható, hogy a tényezők többsége pozitív hatással van az Adózás utáni eredményre, negatív hatása csak négy változónak van: Összes eszköz, Anyag- és Személyi jellegű ráfordítások, valamint a Pénzügyi műveletek ráfordításai. Az is látható, hogy az idioszinkratikus hatás az összes varianciából 98,6%-ot tesz ki, ami azt jelenti, hogy az egyes vállalkozások egyedi és időbeli együttes változása nagyon jelentős. Az egyedi hatás, az előbbiekből is következően, nagyon alacsony, és csak 1,4%-ot ér el. Az idio-

szinkratikus vállalati szintű bizonytalanság nagyon fontos része a vállalati hozamnak, és jelentős szerepe lehet a vállalati érték meghatározásában is.

Ezután az évek úgynevezett dummy változóként kerültek a modellbe. Mivel azt az 1. táblázatból is láthattuk, hogy a vizsgált vállalkozások egyedi és időbeli együttes változása nagyon magas értéket mutat, ezért fontosnak tartottuk annak megvizsgálását, hogy az egyes éveknek milyen volt a hatása az eredményváltozóra. Ennek a modellnek az eredményei 2. táblázatban láthatók.

1. táblázat: A véletlen hatású panel regresszió eredménye

Változók	Regressziós együtthatók	Együtthatók hibája	t-érték	Szignifikancia-szint (%)
Regressziós konstans	–907,1360	232,3232	–3,9046	0,01%
Összes eszköz	–0,1258	0,0111	–11,3484	0,00%
Készletek	0,0383	0,0099	3,8474	0,01%
Követelések	0,0581	0,0062	9,3753	0,00%
Saját tőke	0,1652	0,0112	14,7445	0,00%
Hosszú lejáratú kötelezettség	0,0613	0,0125	4,9038	0,00%
Rövid lejáratú kötelezettség	0,0948	0,0118	8,0362	0,00%
Értékesítés nettó árbevétele	0,0274	0,0009	29,8095	0,00%
Anyagjellegű ráfordítások	–0,0142	0,0012	–11,4913	0,00%
Személyi jellegű ráfordítások	–0,0255	0,0074	–3,4431	0,06%
Értékcsökkenési leírás	0,0894	0,0567	1,5767	11,50%
Pénzügyi műveletek ráfordításai	–0,6093	0,0573	–10,6403	0,00%
Adófizetési kötelezettség	2,7516	0,1736	15,8545	0,00%
Korrelációs együttható	0,9053			
Determinációs együttható	0,8196			
Idioszinkratikus hatás	98,6%			
Egyedi hatás	1,4%			

Forrás: Saját szerkesztés a számítás eredményeinek felhasználásával.

A 2. táblázatban bemutatott regressziós modell együtthatói jelentős mértékben különböznek az 1. táblázatban szereplőétől. A legnagyobb különbség a regressziós konstans értékében van. Ugyanakkor a determinációs és a korrelációs együttható értékében alig történt növekedés (0,0003 és 0,0006), ami azt jelzi, hogy a bevezetett évváltozók nem fejtettek ki erős hatást az eredményváltozókra. Az évek hatása pozitív és növekvő tendenciát mutat, ami arra utal, hogy időben a vállalkozások adózott eredménye is növekedett, vagyis javult a vállalatok jövedelemtermelő képessége. Az évek-nél található magas együtthatóértékeknek ebből a szempontból nincsen jelentősége, mert a hozzájuk tartozó változóérték jóval alacsonyabb, mint a többi változó esetében. Ezen változók esetében az értékek egymáshoz viszonyított változása azt mutatja meg, hogyan változott az évek hatása az egyik évről a másikra. Azt is megállapíthatjuk, hogy

az évhatast jelző regressziós együtthatók közül csak a 2012-es és 2013-as év közötti, illetve a 2013-as és 2014-es év közötti hatást mutató együtthatók tekinthetők szignifikánsnak. A többi változó szignifikanciaszintjének vonatkozásában különösebb változás nem történt. A variancia felbontásában sem történt változás. Mindezek alapján megállapítható, hogy az éveknak van hatása az adózás utáni eredmény változására, és ez a hatás meghatározó jelleggel az utolsó két évben jelentkezett. Az előzőekben tett megállapításokat jól alátámasztja az 1. ábra is, amelyen látható az utolsó két év kiemelkedő hatása, illetve az is, hogy az átlagos vállalati eredmény is növekedett.

2. táblázat: Az idő dummy változót is tartalmazó véletlen hatású panel regresszió eredménye

Változók	Regr. együtth.	Szign. szint (%)
Regressziós konstans	–1958,0881	0,02%
Összes eszköz	–0,1256	0,00%
Készletek	0,0387	0,01%
Követelések	0,0579	0,00%
Saját tőke	0,1647	0,00%
Hosszú lejáratú kötelezettség	0,0609	0,00%
Rövid lejáratú kötelezettség	0,0948	0,00%
Értékesítés nettó árbevétele	0,0274	0,00%
Anyagjellegű ráfordítások	–0,0142	0,00%
Személyi jellegű ráfordítások	–0,0263	0,04%
Értékcsökkenési leírás	0,0898	11,35%
Pénzügyi műveletek ráfordításai	–0,6012	0,00%
Adófizetési kötelezettség	2,7945	0,00%
2010	578,0953	42,81%
2011	841,7017	24,94%
2012	1084,4206	13,80%
2013	2029,1734	0,56%
2014	1740,1159	1,74%
Korrelációs együttható	0,9056	
Determinációs együttható	0,8202	
Idioszinkratikus hatás (%)	98,60%	
Egyedi hatás (%)	1,40%	

Forrás: Saját szerkesztés a számítás eredményeinek felhasználásával.

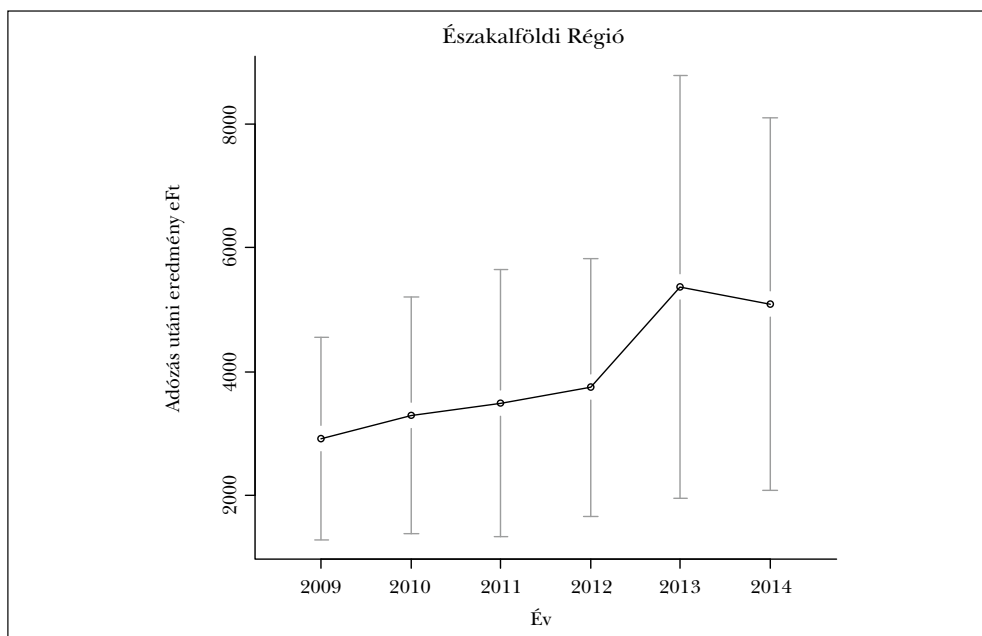
A véletlen hatású modell esetében a szakirodalomban többféle transzformációval (varianciabecslési módszerrel) is találkozhatunk, amelyek közül négyet vizsgáltunk meg:

- swar: Swamy és Arora (1972),¹⁰
- walhus: Wallace and Hussain (1969),¹¹
- amemiya: Amemiya (1971),¹²
- nerlove: Nerlove (1971).¹³

A négyféle módszerrel elvégzett panel regressziós számítások eredményeit a 3. táblázatban mutatjuk be.

Az 1. táblázatban közölt eredményeket a Swamy–Arora-féle varianciafelbontási módszerrel számítottuk, mert az a legszélesebb körben használt módszer. A számításokat annak bizonyítására végeztük el a másik 3 módszerrel is, hogy a Swamy–Arora-módszer jól alkalmazható az általunk vizsgált adatbázis esetében is. A 3. táblázat alapján megállapíthatjuk, hogy a négy módszer páronként nagyon hasonló eredményt adott (Swamy–Arora, Wallace–Hussain, Amemiya, Nerlove), és a módszerek közül Amemiya és Nerlove módszerei adták a rosszabb eredményeket, a korrelációs és determinációs együtthatók jelentős mértékben elmaradtak a másik két módszer együtthatóitól. Mivel a determinációs együttható a független (magyarázó) változóknak a magyarázó erejét jelzi, ezért ezek a különbségek a Swamy–Arora-, valamint a Wallace–Hussain-módszerek jobb alkalmazhatóságát támasztják alá. A két utóbbi módszer közül a jobb eredményt a Swamy és Arora módszere adta, de ezek között már nincsen jelentős különbség. Az első két és a második két módszer regressziós együtthatóiban is elég jelentős különbségek vannak, és az utóbbiak esetében a regressziós együtthatók szignifikanciaszintjei romlottak. Fontos még arra is felhívni a figyelmet, hogy az utóbbi két módszer esetében jelentős mértékben lecsökkent az idioszinkratikus hatás is a variancián belül, és megnövekedett az egyedi hatások értéke. Mivel az első két módszerhez tartozó determinációs együtthatóértékek jóval magasabbak, mint a második kettőnél, ezért az első két módszerrel kapott értékeket kell jobbnak tekinteni.

1. ábra: Az évek közötti heterogenitás jelentkezése az adózás utáni eredményben



Forrás: Az R statisztikai rendszer által készített ábra.

3. táblázat: A véletlen hatású panel regresszió különböző módszereivel kapott eredmények

Változók	Swamy és Arora		Wallace és Hussain	
	Regresszív együttható	Szign. szint (%)	Regresszív együttható	Szign. szint (%)
Regressziós konstans	–907,1360	0,01%	–920,9764	0,02%
Összes eszköz	–0,1258	0,00%	–0,1336	0,00%
Készletek	0,0383	0,01%	0,0434	0,00%
Követelések	0,0581	0,00%	0,0599	0,00%
Saját tőke	0,1652	0,00%	0,1747	0,00%
Hosszú lejáratú kötelezettség	0,0613	0,00%	0,0652	0,00%
Rövid lejáratú kötelezettség	0,0948	0,00%	0,1009	0,00%
Értékesítés nettó árbevétele	0,0274	0,00%	0,0269	0,00%
Anyagjellegű ráfordítások	–0,0142	0,00%	–0,0140	0,00%
Személyi jellegű ráfordítások	–0,0255	0,06%	–0,0219	0,41%
Értékcsökkenési leírás	0,0894	11,50%	0,0785	16,95%
Pénzügyi műveletek ráfordításai	–0,6093	0,00%	–0,5987	0,00%
Adófizetési kötelezettség	2,7516	0,00%	2,6502	0,00%
Korrelációs együttható	0,9053		0,8974	
Determinációs együttható	0,8196		0,8054	
Idioszinkratikus hatás (%)	98,60%		95,80%	
Egyedi hatás (%)	1,40%		4,20%	

Változók	Amemiya		Nerlove	
	Regresszív együttható	Szign. szint (%)	Regresszív együttható	Szign. szint (%)
Regressziós konstans	–1889,8604	1,95%	–2060,6049	2,25%
Összes eszköz	–0,2468	0,00%	–0,2507	0,00%
Készletek	0,1169	0,00%	0,1210	0,00%
Követelések	0,0739	0,00%	0,0733	0,00%
Saját tőke	0,3243	0,00%	0,3317	0,00%
Hosszú lejáratú kötelezettség	0,1187	0,00%	0,1196	0,00%
Rövid lejáratú kötelezettség	0,1887	0,00%	0,1917	0,00%
Értékesítés nettó árbevétele	0,0171	0,00%	0,0165	0,00%
Anyagjellegű ráfordítások	–0,0060	0,38%	–0,0050	1,68%
Személyi jellegű ráfordítások	0,0060	61,34%	0,0053	66,47%
Értékcsökkenési leírás	–0,0895	13,80%	–0,0986	10,28%
Pénzügyi műveletek ráfordításai	–0,4788	0,00%	–0,4780	0,00%
Adófizetési kötelezettség	2,3239	0,00%	2,3632	0,00%
Korrelációs együttható	0,7772		0,7730	
Determinációs együttható	0,6041		0,5976	
Idioszinkratikus hatás (%)	25,70%		21,30%	
Egyedi hatás (%)	74,30%		78,70%	

Forrás: Saját szerkesztés a számítás eredményeinek felhasználásával.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az elvégzett elemzésből megállapítható, hogy az idioszinkratikus hatás minden esetben magas értéket mutatott, ami azt jelenti, hogy az egyes vállalkozások adózás utáni eredményének egyedi és időbeli együttes változása nagyon jelentős. Ebből az a következtetés is levonható, hogy az egyes vállalkozások közötti különbségek az évek során változtak, és az évek hatása az idő előrehaladtával növekedett. Ez arra is utalhat, hogy a 2008-as pénzügyi válságtól távolodva annak hatásai is csökkentek, és javuló teljesítményt nyújtottak az Észak-Alföld régió kiskereskedelmi vállalkozásai. Az idioszinkratikus vállalati szintű bizonytalanság nagyon fontos része a vállalati hozamnak, és jelentős szerepe lehet a vállalati érték meghatározásában is. A véletlen hatású regresszió esetében a varianciafelbontási módszereket is megvizsgálva, megállapítható, hogy a legjobb eredményt a Swamy–Arora-módszer adta, amelytől nem jelentős mértékben maradt el a Wallace–Hussain-féle módszer sem. Az elvégzett elemzés azt is alátámasztja, hogy a panel regresszió használatával egy új megközelítés adható a regressziós függvény meghatározásához és a függvény hibájának (varianciájának) a megmagyarázásához. A panel regresszió a többváltozós lineáris regresszió egyfajta kiterjesztése, és felfogható többszintű modellként is.

JEGYZETEK

- ¹ Pl. Corvinus Egyetem, Versenyképesség Kutató Központ, Versenyképesség Kutatások Műhelytanulmány-sorozat. www.uni-corvinus.hu/index.php?id=55998
- ² Szentes Tamás: A „nemzeti versenyképesség” fogalma, mérése, ideológiája. Magyar Tudomány, 2012/6., 680–691. o.
- ³ Török Ádám: *Verseny a versenyképességért*. Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégia Munkacsoport, Budapest, 1999.
- ⁴ Török Attila: *Racionalitás és etika a gazdasági döntésekben. Az alkalmazott üzleti etika néhány elméleti és módszertani kérdése*. Közgazdasági Szemle, 2000. november, 918–931. o.
- ⁵ Zsolnai László: *A gazdasági etika paradoxona*. Vezetéstudomány / Budapest Management Review, 2004/6., 45–49. o.
- ⁶ plm-csomag. www.R-project.org
- ⁷ Yves Croissant – Giovanni Millo: *Panel Data Econometrics in R: The plm Package*. Journal of Statistical Software, Vol. 27, Issue 2., July 2008.
- ⁸ A. Colin Cameron – Pravin K. Trivedi: *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge University Press, New York, May 2005.
- ⁹ Badi H. Baltagi: *Econometric Analysis of Panel Data*. John Wiley & Sons Ltd, Chichester, 2005; Cheng Hsiao: *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Peter J. Diggle et al.: *Analysis of Longitudinal Data*. Oxford University Press, Oxford, 2004; Manuel Arellano: *Panel Data Econometrics*. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- ¹⁰ P. A. V. B. Swamy – S. S. Arora: *The Exact Finite Sample Properties of Estimators of Coefficients in the Error Components Regression Models*. Econometrica, Vol. 40, No. 2., 1972, 253–260. o.
- ¹¹ T. D. Wallace – A. Hussain: *The Use of Error Components Models in Combining Cross Sections with Times Series Data*. Econometrica, Vol. 37, No. 1., 1969, 55–72. o.
- ¹² T. Amemiya: *The Estimation of Variances in Variance Components Model*. International Economic Review, Vol. 12, Issue 1, 1971, 1–13. o.
- ¹³ M. Nerlove: *Further Evidence on the Estimation of Dynamic Economic Relations from a Time Series of Cross Sections*. Econometrica, Econometric Society, Vol. 39, No. 2., March 1971, 359–382. o.

Arkadiusz Adamczyk

A mi hősrünk, a ti ellenségeitek – Orbán Viktor politikai arculata

Our Hero, Your Enemy – Viktor Orbán's Political Image



Összefoglalás

A lengyel sajtóorgánumok hasábjain Orbán Viktor európai szalonokban nem elfogadott, nemzetének támogatását lavinaszerűen elvesztő politikusként jelenik meg.¹ A magyar vezető politikai döntései miatt elvileg még azokban a körökben is veszített népszerűségéből, amelyek nemrég még nyíltan deklarálták szimpátiájukat.² Mindez Budapest és Moszkva kapcsolatának állítólagos javulásával, a két fél közeledésével és az orosz elnök felé tett látványos gesztusokkal magyarázható, amelyek jó alapot szolgáltatnak európai kritikusainak arra, hogy Orbánt a Közösség egységének bomlasztásával vádolják. A helyzet jellegzetessége az, hogy a bemutatott véleményt a magyar miniszterelnök korábbi támogatói is vallják.³ Az a kérdés körvonalazódik tehát, hogy Orbán jelentősége – akit kitartó és kiváló érzékkel rendelkező politikusnak és játékosnak tartanak, olyannak, aki hatáskörét minden elődjénél nagyobb mértékben terjesztette ki – vajon tényleg hanyatlófélben van?

Summary

On the pages of Polish press features, Viktor Orbán is portrayed as an unwelcome politician in European saloons who is rapidly losing its nation's support. Because of his political decisions the Hungarian leader has lost his popularity even in those circles who recently openly declared their sympathy with him. All this can be attributed to the allegedly improved relations between Budapest and Moscow, the rapprochement

PROF. DR. ARKADIUSZ ADAMCZYK egyetemi tanár, Jan Kochanowski Egyetem, Piotrków Trybunalski Fília. A tanulmány magyar nyelvre fordítását a Nézőpont Intézet támogatta.

of the two partners and the spectacular gestures made to the Russian president, which can serve as a basis for his European critiques for accusing him of undermining the unity of the Community. The significance of the situation is that this new portrayal is shared by former supporters of the Hungarian prime minister. The question unfolds therefore whether Orbán's significance is actually receding by now, who is otherwise considered to be an enduring and talented politician with a greater build-up of support than any of his predecessors?

ORBÁN VIKTOR POLITIKÁJÁNAK SZABÁLYAI

Orbán Viktor európai politikájának jellemzőit figyelve, amelyek mind elválaszthatatlan részét képezik a politikus arculatának, úgy tűnik, hogy az öreg kontinens „szalonjainak” kétségbeesése a magyar miniszterelnök tettei miatt vagy a média terméke, vagy azt tükrözi, hogy a megírt elemzések teljes mértékben nélkülözik Orbán politikai gondolkodása alapjainak ismeretét, valamint saját elveinek hatását a miniszterelnök politikai pragmatizmusára. Eközben a Fidesz vezetője egyértelműen kifejtette a politikai kérdóját a 2007-ben megírt, választás előtti nyilatkozatában, amelynek címe *Egy az ország* (lengyel kiadása: *Ojczyzna jest jedna*, Fronda, 2009). A kiadványban kertelés nélkül leírja, hogy *nekünk* [magyaroknak – A. A.] *szükségünk van új, modern értelmezési keretekre*.⁴ Noha ezt az üzenetét kizárólag hazai használatra szánta, Orbán egyértelműen rámutatott arra, hogy a politikájában nem szándékozott elavult politikai sémákhoz ragaszkodni.

Orbán Viktor azt sem titkolta soha, elsődlegesnek tartja, hogy a nemzet érdekeinek kategóriáiban gondolkodjon. Az a kijelentése, hogy *abból kell kiindulni, hogy csak egy Magyarország létezik*,⁵ meghatározta politikai pragmatizmusát mind a belügyek, mind a nemzetközi politika terén. A miniszterelnök nemegyszer igazolta, hogy európai politikájának mottóját továbbra is hivatali elődjének, Antall Józsefnek a szavai jelentik, amely így szól: *„Aki nem jó magyar, nem lehet jó európai sem.”*⁶ Orbán hű maradt ehhez a mottóhoz, habár Antall kijelentését sokkal tágabban értelmezte, mint ahogyan ezt Magyarország első demokratikus miniszterelnöke tette.⁷ Orbán, a brit miniszterelnökhöz, David Cameronhoz hasonlóan, megőrizte jelentős szkepticizmusát az öreg kontinens – szerinte – eltúlzott integrációs projektjeivel kapcsolatban. „El kell vetnünk azt az európai univerzalizmust, amelyik arra kényszerít minket, hogy csupán egy szemüvegen át szemlélhessük Európát... Büszkének kell lennünk az eltérő európai identitásokra, a sokoldalúságunkra. Ezt a többrétűséget ki kell fejeznünk az élet különböző területein...”⁸

A különbözőség e kijelentése bizonyította egykor és ma Orbán Viktor politikai rátermettségét, amelynek alapvető elemei a következők:

1. a stratégiai célok világos meghatározása és tökéletes alárendelése az operatív és taktikai döntéshozatal céljainak. Az operatív célok eléréséhez egyidejűleg kötelezően hozzátartozik az előírás tökéletes teljesítése, illetve a taktikai jellegű döntések utasítás-hoz való igazítása.

2. A politikai döntéshozatal leszűkítése egy erősen korlátozott létszámú csoportra, míg a további politikai szereplők feladata csupán a meghozott döntések végrehajtása.

3. A közös döntéshozatal folyamatában a fő szakértői szerepet önmagának biztosítja, vállalva a kötelező utasítások végrehajtásának következményeivel járó egyszemélyes politikai felelősséget.⁹

4. A döntéshozatal folytonosan konfliktusos körülmények között megy végbe, amely Orbán jelentős kríziskezelési képességével párosul.¹⁰

5. Annak a meggyőződésnek a kialakítása, hogy a makrostruktúrák (Orbán esetében nemcsak a köztársaság polgárainak, de az ország határain túl élő magyarok) jóléte olyan hatékony államot igényel, amelyet csak egy határozott vezetői vonásokkal rendelkező személy irányíthat. Ezek a tulajdonságok már megmutatkoztak Orbán első miniszterelnöki ciklusának éveiben, 1998 és 2002 között, és akkor semmi sem utalt arra, hogy politikája céljai és módszerei bárhogyan módosulnának a hatalom esetleges visszaszerzésével.

ANTIMAGYAR ARCULAT

Figyelembe véve az Orbán Viktor által kijelölt értékeket, úgy tűnhet, hogy minden olyan vádnak, amely a köztársaság miniszterelnökének politikai arculatát magyarellenesnek ítéli, azonnal kudarcot kellene vallania. Eközben nem tagadható, hogy noha Orbán politikusként megszerezte polgártársai jelentős többségének támogatását, számos ellenséggel rendelkezett, és rendelkezik ma is. Úgy tűnik, hogy az a retorika, amely Orbán tetteit a magyar államra nézve ártalmasnak mutatja, kizárólag a nyilvános ellenfelek megerősítésére jött létre, és annak a trendnek a megváltoztatására tesz kísérletet, amely az ellenzék pártjainak népszerűségvesztéséhez vezetett. Ezt súlykolta a vádaknak az a katalógusa, amellyel Orbánt támadták a hatalomátvétel utáni első években, és amelyek részben a fentebb említett politikai princípiumokból fakadtak.

A legkomolyabb vád, amelyet főleg az Orbánt nem támogató tömegmédia hozott létre, a fasiszta és autoriter kormányzásra való törekvés vádja volt. Igaz, tagadhatatlan tény, hogy az ilyen jellegű kijelentésekre maga a magyar kormányfő adott okot, amikor a már említett nyilatkozatban és a választási kampány idején tett nyilvános ígéreteiben bemutatta politikai törekvéseinek alapelveit.

A magyar vezető nyilvános kritizálása az után erősödött fel, miután megszerezte a hatalmat és az alkotmány módosítását lehetővé tevő parlamenti többséget, s a miniszterelnök – igazodva a választásokat megelőző ígéreteihez – nekilátott az új alkotmány elfogadtatásához. A világsajtó hangos volt a vádaktól, miszerint *a teljes sajtó ellenőrzésére tör, a gazdaságtól a vallásos témákig*.¹¹ Az új magyar alaptörvény fideszes többség általi jóváhagyása annak az 1989-ben megkezdett folyamatnak a betetőzése, amely az átmenetet szimbolizálta a kommunizmus és a demokrácia közt, és amely meg kívánta erősíteni a magyar demokratikus fordulatot. Orbán kritikusi számára ez az esemény mégis jó okot adott arra, hogy az aktuális kormányt hatalma bebetonozásával és a konzervatív normák erőltetésével vádolja, figyelmen kívül hagyva az egyéb világnézeteket. Az alkotmány szövegének első része, amelynek címe *Nemzeti hitvallás*, és amely megemlíti Istent, továbbá deklarálja az élet védelmének jogát a fogantatás pillanatától kezdve, alkalmas indok volt

arra, hogy a kormányt az ország katolizálásának szándékával vádolják (annak ellenére, hogy a miniszterelnök a református egyház híve maradt), illetve azzal, hogy így teremtik meg az abortusz jövőbeli tiltásának vagy korlátozásának lehetséges alapjait. Nyugaton vitát szított a magyar miniszterelnök azon kijelentése, miszerint *büszke az új alkotmányra* és azokra a vitákra, amelyeket előidézett.¹² Eljutott Nyugatra a régi magyar antikommunista ellenzék képviselőinek hangja is, akik „kritikus helyzetről” és az ország alkotmányos rendszerének veszélyeztetettségéről tudósítottak. Egy nyilatkozat szerint, amelyet többek közt a híres magyar író, Konrád György, Budapest volt főpolgármestere, Demszky Gábor és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet volt képviselője, Haraszi Miklós is aláírt, „az 1989-es rendszerváltozás, a kommunista diktatúra eltörlése óta még soha, egyetlen országban sem volt ilyen fokú a hatalmi koncentráció, mint a mai Magyarországon”.¹³ Azonban ezt csak néhányan vallották így, és Orbánt elsősorban azok a politikusok illették vádakkal, akik a leszavazott és a „magyar lehallgatási botrány” által kompromittálódott politikussal, Gyurcsány Ferencsel hozhatók kapcsolatba. Az ő véleményük visszhangjának köszönhető, hogy az Európai Unió vezetősége „interveniált”, amint erről az európai sajtóból értesülni lehetett.¹⁴

Úgy tűnik, hogy Orbán Viktorra nem volt jelentős befolyással az új alaptörvény elfogadása után rázúduló kritika. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy kiválóan tudta orvosolni az „arculatán okozott károkat”, és uralni tudta azt a helyzetet, ami a sajtótörvény módosítása után (2010. december 21.) a magyar vezetőre zúdult tömeges kritikai áradat hatására alakult ki. Ha szó szerint értelmezzük a sajtótörvényt, azt az európai szervezetek jóvá kellett volna hagynia, hiszen a 2007-ben elfogadott uniós irányelveket követte. Új megoldást jelentett az, hogy a reklámok sugárzásának mértékét a szükséges mértékben korlátozták, továbbá növelték a magyar és az európai programok arányát, ami az uniós producerek és közvetítők jelenlétét növelte az amerikaiakkal szemben. Másrésről a hírközlési monopolhelyzetet megakadályozó előírások teret adtak a hazai független alkotóknak. Az új törvényjavaslatok bemutatásakor azonban a baloldali és liberális körök nyílt kritikával léptek fel a jogszabály jellege ellen, nemzetközi szintésre, elsősorban az Európai Parlament fórumaira helyezve át a kormányellenes vitákat. Sok vitát váltott ki, hogy a törvény betartatása a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, azon belül az öttagú, tagjait kilencéves hivatali időre megválasztó Médiatanács feladata lett. A Tanácsot felhatalmazták a média ellenőrzésére és a szabályokat áthágók megbüntetésére. Komoly vihart kavart a Médiatanács meghatalmazott vezetőjének funkciója, aki jogosult minden közvetítő, irat vagy okmány áttekintésére, ellenőrzésére, másolatok készítésére és összegzésére, amelyek a média szolgáltatásaival, a hírlap megjelentetésével és a programok sugárzásával kapcsolatos adatokat tartalmaznak, még akkor is, ha azok jogilag titkosított részeket tartalmaznak. Az ellenzék kihasználva például azt a nem éppen precíz törvényt, amely tiltja minden „személy, nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, gyülekezeti és egyéb kisebbség, illetve többség, valamint bármelyik egyházi és vallási közösség” védelmében az úgynevezett gyűlöletbeszédet, azzal vádolta a törvényalkotókat, hogy meg akarják „tiltani a parlamenti többség kritizálását, habár ugyanez a megfogalmazás a [módosított – A. A.] 1996-os médiatörvényben nem váltott ki ellenvetéseket”.¹⁵ A magyar opponensek nyomába léptek Orbán európai kritikusai, akik a miniszterelnököt a média uralásának szándékával, az

újságírók anonimitáshoz való jogának megsértésével vádolták, legfőképpen pedig azzal, hogy meg kívánja fosztani a nemzetet a szabad politikai viták folytatásának jogától és lehetőségeitől. A szólásszabadság hiányát legerősebben az az érv hivatott bizonyítani, hogy a Médiatanács tagjait más politikai pártokkal való egyeztetés nélkül nevezték ki. Az ellenzék ezenfelül a törvényhozás módját és az elszett végrehajtási folyamatot kifogásolta.

Úgy tűnik, hogy a miniszterelnök nem véletlenül provokált konfliktust épp az Európai Unió magyar elnöksége idején. Paradox módon a Magyarország körül kialakuló vihar több lehetőséget biztosított Magyarországnak arra, hogy kiállja számos európai kormány (többek közt Luxemburg, Csehország, Franciaország és Németország) korábban precedens nélküli kritikáját.¹⁶ Orbán kabinetjének és magának a miniszterelnöknek is meg kellett mérkőznie az Európai Bizottság részéről érkező kritikával. Neelie Kroes, a Bizottság alelnöke és egyben a digitális politikáért felelős biztos nem hagyott semmilyen kétséget afelől, hogy szándékában áll megvizsgálni, a magyar alaptörvény megfelel-e a 2007-es uniós irányelveknek és az Alapjogi Chartának. Ennek ellenére nagy valószínűséggel el lehet fogadni azt, hogy Orbán Viktor előre látta a belső ellenzék szándékait, amelynek a média-törvény jó lehetőséget kínált arra, hogy megkísérelje a kormány lejáratását csakúgy, mint az Európai Bizottság (és némelyik ország kormányának) fogékonyságát arra, hogy reagáljon az emberi jogok vagy más, nem pontosított európai irányelvek állítólagos megsértésére. Úgy tűnik, hogy erre az esetre egy előzetesen előkészített forgatókönyvvel rendelkezett, amely a hazai kritikusok vádjainak megalapozatlanságát mutatta ki, és az Európai Bizottság iránti jóakarát jegyében szimbolikus engedményeket tett. (Eltörölték azt a bejegyzést, amely lehetővé tette az újságíró által felhasznált források nyilvánosságra hozatalát abban az esetben, ha ezt az állami érdek szükségessé teszi, megőrizve az újságírás szigorú adatvédelmi elvét.) Ennek ellenére a budapesti kormány megőrizte az ellentmondásos törvény tartalmának nagyobb részét. Összegezve, a Budapest és Brüsszel közti „sajtóügyi” összecsapást a magyarok igényeihez igazították, és célja az volt, hogy megszilárduljon a brüsszeli nyomásnak nem engedő Orbán politikai arculata. Úgy tűnik, hogy ebben a körben egyedül a miniszterelnök aratott győzelmet. Igen valószínűtlennek tűnik, hogy a közeljövőben Orbán erősen veszítene politikai támogatottságából, hiszen az ellenzék még az előző ciklusban sem tudta meggyengíteni Orbán jelentőségét és pozícióját, amikor pedig a legneuralgikusabb és a legnagyobb vitákat kiváltó politikai intézkedésekre került sor.

ANTIEURÓPAI

Alapvető nehézségekbe ütközik az ellenzék azon törekvése, amely Orbán Viktort Európa-ellenesnek kívánja bemutatni, hiszen Orbán – a múltban és a jelenben éppúgy – általában kifejezetten ragaszkodik az európai értékekhez, illetve egyetért a magyar állam közösségi struktúrákon belüli működésével. Egyéni elképzelései szerint cselekszik, és másban látja a politikai prioritásokat. Nem tartja igaznak azt a nézetet, miszerint Európa megerősítése után az öreg kontinens minden lakosa kiveheti hasznát a változásból, hanem azt hangoztatja, hogy Európa ereje a nemzetállamok megerősödésétől függ.¹⁷ S ha így tesz, akkor tudatosan ellentmond az Európai Bizottság előző és a jelenlegi hivatalos politikai álláspontjának.¹⁸

Figyelve a politikai színtér és a sajtó reakcióit, elfogadhatónak tűnik az a vélemény, hogy Magyarország miniszterelnökének negatív beállítása külföldön éppen abból ered, hogy széles körben hirdeti az európai intézménnyel szembeni függetlenségét, és ez teljesen áthatja a politikáját. Egy további, már említett tényező az, hogy Magyarország érdekei elsőbbséget élveznek, a közösség tevékenysége pedig másodrangúvá vált. Az említett függetlenségi törekvés különösen a gazdaság szektoraiban nyilvánul meg, ahol – a független elemzők véleménye szerint is – a Fidesz kormányát a legnagyobb kihívások érték. E politika egyrészt a magyar nemzet elvárásaiból, másrészt annak szükségéből fakadt, hogy Gyurcsány Ferenc államot tönkretevő politikájának következményeit helyrehozzák, és megfelelően reagáljanak a gazdasági válságra, amely úrrá lett a világon és Európán. Figyelembe véve az ország pénzügyi lehetőségeit, Orbán Viktor eldöntötte, hogy szakít Gyurcsány Ferenc politikájával, és az országot függetleníti a Nemzetközi Valutaalap hiteltől (ez a jelszó egyike volt a Fidesz választások előtti politikai programjának, és a legnagyobb valószínűséggel – a gazdasági csődhelyzet miatt – az elemzők ezt vették a legkevésbé komolyan). Noha kezdetben a magyar kormány a hitel következő részletének megszerzésére törekedett (Orbán elődje 2008-ban egy 7,5 millió euró nagyságú támogatást szerzett meg), a Valutaalap vezetőségének előnytelen feltételei miatt a miniszterelnök lemondott a külföldi támogatásról. Ehelyett olyan döntést hozott, amely népszerűtlen volt Európa és a világ pénzügyi körei számára, és válságadót vetett ki több ágazatra: az energetikára, a bankokra, a biztosításra, a telekommunikációra és a nagy kereskedelmi láncokra.¹⁹ A szakirodalomban olyan véleményt is lehet olvasni, miszerint Orbán csapata nem tudta kezelni a nemzetközi public relations nehézségeit, illetve a kormány fájdalmas kudarcot vallott a propaganda terén.²⁰ Ez a meglátás csak részben tűnik igaznak. Nem kétséges, hogy ilyen meglátásokat szül az európai sajtó nagy mennyiségű publikációja, amely Magyarországot egy szakadék szélén álló országgént tünteti fel, és amely az ország politikai elitjét kizárólag negatív fényben tünteti fel. Logikusnak tűnnek azok az érvek is, amelyek megindokolják e hírek tartalmát, és feltárják a forrásaikat. Nagy hatást keltett azon személyek száma és neve, akik Magyarország miniszterelnökét kisebb vagy nagyobb nyíltsággal támadták. Idesorolhatók többek közt Hillary Clinton²¹, Francis Fukuyama²², Bernard-Henri Lévy²³, Anne Applebaum²⁴ és sok neves újságíró.²⁵ Mégis úgy tűnik, hogy sem a „tekintélyek” neve, sem a „progresszív Európa” felől érkező sajátos propagandaháború meghirdetése²⁶ nem igazolta teljes mértékben azt a tézist, hogy Orbán elvesztette a politikai arculatáért vívott háborút. Sokkal valószínűbbnek tűnik az a meglátás, hogy a miniszterelnök mások róla alkotott véleményét pragmatikus módon értelmezi. Ennek egyszerű okai vannak: a kormány nem rendelkezett elég eszközzel ahhoz, hogy az általa elvárt országimázzal prezentálhassa a külföld felé; nem volt lehetősége arra sem, hogy befolyásolja a mainstream sajtó véleményét; a miniszterelnök és a kormány hazai arculata megalkotásának hazai tapasztalata megmutatta, hogy a nyugati sajtó negatív érvei pillanatok alatt elterjedtek országszerte, míg a külföldről érkező pozitív visszajelzés egyáltalán nem befolyásolta jelentős mértékben az ellenzéki sajtónak a miniszterelnökről és kabinetjéről alkotott véleményét; Orbán, aki a jelek szerint a schmitti politikai filozófia szerint cselekszik, az erőviszonyok megfelelő feltérképezésével inkább hajlott arra, hogy szövetségeseit erősítse, mint arra, hogy háborút indítson az ellenfelei ellen, akiket kép-

telen lett volna legyőzni. Nem vonható kétségbe az, hogy a miniszterelnök legfontosabb szövetségese továbbra is a hazai közvélemény maradt.

Ekkor Orbán valószínűleg az előállt helyzet lehető legteljesebb kihasználása mellett döntött, és – még ha e döntés igen kockázatos is volt – megkísérelte a külföldi negatív véleményeket hazai népszerűségének növelésére felhasználni. E meglátást erősíti például az Európai Parlamentben 2012. január 18-án lezajlott vita, amelynek legfontosabb témája Magyarország politikai helyzete volt.²⁷ A magyar sajtó által minden részletében közvetített véleménycsere politikai színjátékká alakult át, amely megértette a magyarokkal azt az idegenkedést, amely az európai politikusokat jellemzi vezetőjükkel szemben. A miniszterelnök azonban, aki minden valószínűség szerint teljesen tudatában volt az őt fogadó antipátia mértékével, méltóságteljesen és megfontoltan fogadta a politikája ellen megfogalmazott, olykor lehetetlen és sértő kritikákat is. Az a körülmény, hogy Orbán válaszai során kevésbé ragaszkodott az európai parlamenti képviselők támadásainak részleteihez, arra utalt, hogy a kijelentéseit az a priori módon fontosnak tartott belpolitikai célokra kívánja irányítani. Mint kiderült, a miniszterelnök kemény állásfoglalása egyértelműen növelte magyarországi népszerűségét. Ezt a tényt igazolja többek közt a magyar sajtó tonnányi kommentárja, többek közt a hagyományosan Orbánt ellenzők sorai is.²⁸ Látva a miniszterelnök növekvő népszerűségét, az ellenzéki sajtó híradói és nyomtatványai nemcsak el kívántak határolódni azoktól az európai és világszerte megfogalmazódó véleményektől, amelyek a kormány vezetőjét szélsőségesen rossz fényben láttatták,²⁹ hanem Orbán tetteinek bemutatásakor egyértelműen figyelembe vették a kormány vezetőjének szempontjait is.³⁰ Sajnos észrevétlen maradt azon kevés személy hangja, akik a magyar vezető lépéseit támogatták.³¹

Feltételezhetjük, hogy Orbán Viktor karakterének vegyes európai fogadtatása mögött nemcsak a politikája áll, hanem személyes alapja is van. A magyar miniszterelnök iránti ellenérzés és a kormányfő befekettítése az „Orbán-komplexusból” fakadhatott. Tudniillik nehéz azt feltételezni, hogy Orbán európai bírálói, akik a Fidesz vezetője elleni kritikákat ihlették, szándékosan figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy a magyar vezetés politikai támogatottságát kifejezetten a demokrácia klasszikus szabályai szerint szerezte meg. Továbbá nehéz feltételezni azt, hogy miközben olyan politikusok, mint José Manuel Barroso vagy Martin Schulz Orbánt a demokratikus értékek megsértésével vádolták, elfelejtették volna, hogy egykor és ma is ő az a politikus, aki a legerősebb demokratikus parlamenti támogatottsággal rendelkezik az európai vezetők körében. Az öreg kontinens legtöbb államának vezetője most és a jövőben sem lesz képes arra, hogy döntéseinek a társadalom ekkora hányadát nyerje meg, és nem is álmódíthat arról, hogy olyan politikai döntéseket hozhasson, mint az alkotmányosság reformja (beleértve az alaptörvény módosítását), a központi bank vezetői pozíciójának gyengítése vagy a legfőbb ügyési vagy a könyvvizsgálói kamara elnöki státuszának újragondolása. Főleg azért, mert Orbán a hatalmi eszközökkel mérsékelt, de határozott módon élt, nem mindig felelve meg a Brüsszelben vagy Strasbourgban uralkodó elképzeléseknek. Így Magyarország határain kívül az egyedüli módja annak, hogy Orbánnak „ártsanak”, az maradt, hogy Magyarország vezetőjét Európa *enfant terrible*-jének nevezték. Nem tagadható, hogy Magyarország politikai vezetésének Hitlerhez és Mussolinihez való hasonlítás-

sa Putyin Oroszországa vagy Lukasenka Fehéroroszországa mellett csak és kizárólag az „öreg Európa” erőtlenségét bizonyítja.

Magyarország európai környezetének gyengeségét a hitelminősítő intézetek döntései is bizonyítják. A nemzetközi piacok sokáig vitatták azt a kétségtelen tény, mely szerint Orbán – az ország csődjét jósoló Brüsszel, a nemzetközi konzorciumok és a gazdasági tekintélyek ellenében cselekedve – sikereket könyvelhet el gazdasági téren. Azonban február és március fordulóján az úgynevezett „nagy hármashoz tartozó” ügynökségek mindegyike (Moody’s, Fitch, Standard & Poor’s) megemelte a hitelkockázati minősítését BB+ szintre.³² A szélsőségesen negatív értékelés után, amelyet a magánnyugdíjpénztárak hozamainak államosításával, az Európában legmagasabb szintű bankadó bevezetésével és az IMF segélyének elutasításával magyaráztak, az ügynökségek döntése immár elsősorban azt jelentette, hogy növekedett a magyar államkötvények iránti bizalom. A Standard & Poor’s ügynökség képviselői azzal a ténnyel magyarázták a döntésüket, hogy Magyarország ellenállóbb lett a külföldi változásokkal szemben, fejlettebbé és a jövőbe tekintőbbé vált, a legutóbbi döntések következtében nőtt a pénzügyi rugalmasság, és csökkent a 2008–2013-ban tapasztalt számviteli recesszió krízisének kockázata. Azonban bizonyos intézmények képviselői, így például a Moody’s és a Fitch munkatársai, „elfelejtették” beismerni, hogy Magyarország minősítésének korrekciója által felülírták saját, négy évvel azelőtti kompromittáló előrejelzésüket. Az Eurostat adatai szerint Magyarország Orbán kormányzása idején képes volt javítani a gazdasági növekedés mértékét, növelni az ipari termelést, és stabilizálni a pénz értékét. Az adózási politika is meghozta az elvárt hatást: szabályozták a háztartások által felhasznált elektromos energia árát, (nem feltétel nélküli!) állami támogatást nyújtottak a svájci frankban eladósodott hitelfelvevőknek, intézményi szinten pedig csökkentették a kis- és középvállalkozások működési költségeit. Orbán megbecsülésének radikális külföldi megszilárdulása három tényezőre vezethető vissza: a gazdasági növekedésre, amellyel csökkent az államadósság mértéke, a Magyarország elleni túlzottdeficit-eljárás megszűnésére (a Közösségbe való 2004. évi belépés óta először) és a Gyurcsány Ferenc kormányzása idején a Nemzetközi Valutaalaptól felvett kölcsön utolsó részletének idő előtti kifizetésére.³³ A hitelminősítő ügynökségek döntése előtt a Fidesz vezetője megengedhetett magának olyan látványos gesztusokat, amelyekkel – elsősorban a honfitársai előtt – önmagát külföldi gazdasági intézményeknek diktáló vezetőként láttatta.³⁴ Az európai gazdaságpolitikai elemzők nem tehettek mást a magyarországi politikai döntésekkel, mint hogy új híreket és fogalmakat találtak ki, mellőzve a Duna melléki ország vezetőjének valós tetteit és hazai fogadtatását.³⁵

A jelek szerint Orbán győztesként zárta le 2015 elején az őt ért eddigi legkomolyabb arculati válságot, amely az orosz energetikai közeledéshez köthető. A magyar miniszterelnök, figyelmen kívül hagyva az európai szolidaritás megbontásának vádját és a Közösség politikai szankcióit az Oroszországi Föderáció és Ukrajna konfliktusa idején, az ország számára kedvező, új gázmegállapodást kötött, amely 2020-ig kielégíti az ország szükségleteit. A Föderáció mindemellett alacsony kamatozású hitelt nyújtott a Paksi Atomerőmű modernizációjára a magyar kormánynak.³⁶ A gazdasági megállapodások létrehozásának látványos ára Vlagyimir Putyin budapesti látogatása lett 2015 februárjában,³⁷ amely során olyan teátrális gesztusokra került sor, mint az 1956-ban Magyarországon interveniáló

szovjet katonák sírjának megkoszorúzása. Valószínűleg ez okozta Orbánnak a legnagyobb kellemetlenséget. Viszolygást váltott ki a putyini gesztusok és a fideszes többségű parlament által jóváhagyott Alaptörvény Nemzeti hitvallásának ellentmondása, amely a nemzeti politikai önazonosságot az „1956-os forradalomból” eredezteti.³⁸ Máskülönb ez a tett tiltakozási hullámot váltott ki, amelyet a nyugati média szorgosan emlegetett, és sűrűn hivatkozott rá.³⁹ Azonban, mint kiderült, magának Orbán Vikornak – természetesen a külföldi politikusok kedvezőtlen megítélésén kívül – mindez nem sokat ártott. Ezt két körülmény magyarázza. Magyarország területén a miniszterelnök elleni dühös támadást az a szocialista ellenzék kezdeményezte, amely a posztkommunista nómenklatúrában eresztett gyökeret. Mindez azt a primitív és mégis könnyű lehetőséget biztosította az Orbánt támogató média számára, hogy kifejezhette megdöbbenését az oroszországi kapcsolat erősítése ellen tiltakozó baloldal hozzáállása miatt. Ez a viselkedés ellentmondott a baloldallal majd hetvenéves gyakorlatának. Másrészt Orbán a pozitív kommunikáció mesterének bizonyult. Elsősorban képes volt meggyőzni a magyarokat arról, hogy az oroszpartí politikai hasznát hoz az országnak. Az oroszok ugyanis beleegyeztek abba, hogy a Magyarország által megrendelt, de át nem vett gáz költségeit elengedjék, az országnak előnyös díjszabást alakítsanak ki, az atomszektor fejlesztésére kölcsönt biztosítsanak, és megnyissák az orosz piacot a magyar termékek előtt.⁴⁰ A Fidesz vezetője meg tudta győzni honfitársai nagy részét arról, hogy politikai fordulatának fő oka az Európai Bizottság passzivitásában keresendő, amellyel az ország energetikai szükségleteire reagáltak, és amilyen módon az Energetikai Unió Magyarországra vonatkozó projektjében az ország számára kedvezőtlen ajánlatot tett.⁴¹ Amint a varsói látogatása során említette: „Valakinek hangosan ki kell mondania, hogy a mi nem éppen gazdag országainknak a zöld energia túl drága. [...] Oroszország nélkül az európai energiaárak nem lesznek versenyképesek. Meg kell dönteni egy bizonyos tabut. Az energia-előállítás ára lehetne Európában a legfontosabb ügy. A klíma másodlagos kérdés.”⁴² Orbán elsősorban azzal a politikai kijelentéssel járatta le az öt antieurópainak kiáltó vádakát, amellyel Magyarország teljes körű támogatásáról biztosította a minszki megállapodást, másrészt azzal, hogy rámutatott: a nyugat-európai országok maguk is az Oroszországgal kötött hosszú távú egyezményeknek köszönhetik energiabiztonságukat, és nem áll szándékukban lemondani az orosz gázzal és olajról. Figyelembe véve a magyar miniszterelnök tehetségét arculati politikájának formálása terén, illetve azt a magatartását, amellyel folyamatosan a magyarok véleményére hivatkozik, és teljes mértékben mellőzi a külföldi véleményeket, minden kísérlet, amely hazája területén Orbán politikai arculatvesztését célozza, kudarcra van ítélve. Egyedül akkor szűnhet meg az „európai szalonok” érdeklődése a személye iránt, ha Orbánt honfitársai eltávolítják a hatalomból.

KONKLÚZIÓ HELYETT

2009-ben, Orbán Viktor lengyelül megjelent könyvének előszavában az Európai Parlament későbbi elnöke, Jerzy Buzek azt írta, hogy „Orbánhoz mérhető erővel rendelkező politikusokra nemcsak a magyaroknak, de egész Európának szüksége van”.⁴³ Orbán Viktor mai presztízsét elnézve az Európai Unión belül, meglehetősen bizonytalanok lehe-

tünk abban, hogy a Lengyel Köztársaság volt miniszterelnöke manapság megismételné-e ezeket a szavakat. A modern Európának, úgy tűnik, nemcsak nincs szüksége határozott, karizmatikus politikusokra, hanem kifejezetten komoly gondot jelentenek neki. Eközben minél mélyebbre taszítják Orbán személyét a public enemy pozíciójába, annál inkább nő a miniszterelnök népszerűsége hazájában.

Helyesnek tűnik a brit *The Telegraph* egyik elemzőjének véleménye, amely szerint a nyugati média nem sok mindent ért azokból a mechanizmusokból, amelyek a magyar miniszterelnök politikai arculatának kialakítását befolyásolják. Ellentmondásos, amint erre Fischer Tibor rámutatott, hogy minél nagyobb ellenszenvvel fogadják bizonyos körök Orbán Viktort az országon belül, és minél erősebben fogják őt külföldön kritizálni, annál nagyobb mértékben fog nőni a népszerűsége.⁴⁴ Ennek az elsődleges oka a magyar vezető fentebb említett képessége, amellyel a politikai krízishelyzetben uralkodni bír. Úgy tűnik, hogy a politikai ellenfelek elégedetlenségének megnyilvánulása egyike azoknak a tényezőknek, amelyek egyesítik a magyarokat a miniszterelnök személye körül. Függetlenül Orbán ellenzésétől és a támogatástól, a Fidesz vezetője nem hagyja, hogy az állampolgárai közömbösen viszonyuljanak hozzá. Ennek oka abban keresendő, hogy a magyarok többsége meggyőzőnek tartja a Fidesz emlékezeti politikáját. Az ismert szimbólumokra (1956-os forradalom, a kommunizmus vége), sőt a Trianon előtti magyar tradíciókra való hivatkozás ellensúlyozta azt a tényt egykor és ma is, hogy Magyarországot kis és jelentéktelen szerepre ítélték, amely a nagyobb és gazdagabb európai uniós országok alávetettje. Paradox módon még Putyin látogatása és gesztusai – amelyek repedéseket eredményeztek az említett politikán – is megerősítették a kormány e törekvését. Minden egyes kritika, amely a vezető uniós politikusok részéről a miniszterelnököt érte, és amelyet a budapesti döntéshozók megegyezési készségének hiánya miatt fejtettek ki, hitelesebbé tette a magyar politikai elveket.

Orbán népszerűségét növeli továbbá a politikai ellenfelek gyengesége. Gyurcsány Ferenc kormánya módfelett lejárátódott, mivel egyszerűen hiteltelennek tartották azokat a kijelentéseit, amelyekben a *radikalizmus minden formájának* ellenzését támogatta, a fő politikai ellenfeleinek tetteit pedig botrányosnak nevezte.⁴⁵ Különösen azért, mert sem az a Gyurcsány által terjesztett hír, amely szerint veszélyeztetett a demokrácia, sem az előre jelzett jobboldali fordulat, amely – a Jobbik Magyarországiért Mozgalommal karöltve – az ország fasizálódását eredményezné,⁴⁶ nem igazolódott be Orbán kormányának politikájában. Másrészt a Fidesszel tartó média meggyőzően mutatta be a tényt, hogy legnagyobb mértékben a volt kommunista nómenklatúra tagjai híresztelték azt, hogy Magyarországon közeleg a demokrácia vége. Nehezen tagadható az a benyomás, hogy az ilyen megnyilvánulások a parlamenti kisebbség és a szétvert ellenzék részéről az Orbán offenzívájával szembeni és saját népszerűtlensége miatti gyengeségét bizonyították egykor, és bizonyítják jelenleg is.

Úgy tűnik továbbá, hogy az európai politikusok továbbra is tanácstalanok a magyar miniszterelnök politikai arculatának megszilárdulását illetően, amelynek oka egyértelműen abban keresendő, hogy Orbán az európai érdekeket alárendelt kategóriaként értelmezi saját országának szubjektívan definiált érdekeivel szemben. Nem titok az, hogy az európai establishmentet (kölcönösen) irritálja Orbán személye. Azonban semmi sem

utal arra, hogy a legközelebbi jövőben megváltozhatna a miniszterelnök helyzete az országában. Az egyik politikai blogger azt állapította meg, hogy „Orbán erős és még sok éven át erős marad”.⁴⁷ Mivel az előrejelzések szerint semmi sem utal arra, hogy a magyar miniszterelnök politikájának meghatározó elemei megváltoznának, így az Orbán Viktor politikai arculatának gyengítésére vonatkozó kísérletek alighanem továbbra is folytatódhatnak majd, belföldön és európai fórumokon egyaránt. Azonban a Fidesz vezetőjének nem lankadó támogatottsága miatt⁴⁸ szemmel láthatóan átgondolatlanok, tárgytalanok és de facto inkább kompromittáltabbak az ötletgazdák, mint Orbán Viktor számára.

JEGYZETEK

- ¹ *Tüntetések Budapesten. „Orbán egy diktátor, aki Moszkva felé közelíti Magyarországot.”* (Protesty w Budapeszcie. „Orban dyktatorem, który ściaga Węgry w kierunku Moskwy.”) www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/protesty-w-budapeszcie-demonstranci-wyszli-na-ulice,524399.html
- ² Az Orbántól klasszikus módon elforduló közszereplők közt található a lengyel Jog és Igazság Párt vezetője, a magyarországi politikával korábban nyíltan szimpatizáló Jarosław Kaczyński, aki – Mariusz Janicki megfigyelései szerint – demonstratív módon kerülte el Orbán Viktor varsói, állami látogatása idején a miniszterelnökkel való találkozást. Mariusz Janicki: *Upadek idola*. Polityka, nr 9/2998, 25. 02. 2015, s. 6.
- ³ Egy internetes hírlap szerint ezt az álláspontot osztja a lengyel Szabadság Intézményének vezetője, Igor Janke, a lengyel Demart Kiadónál megjelenő, Orbán Viktorról elismerően író biográfia szerzője. (Igor Janke: *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*. Demart, Warszawa, 2012.) A dziennik.pl internetes portál információja szerint Igor Janke azt nyilatkozta az Első lengyel rádió adásában, hogy nem érti, hogyan fogadhatja Orbán – aki egykor határozottan antikommunista volt – a jelenlegi helyzetben Putyint. „Csodálkozom – nyilatkozta –, írtam egy könyvet Orbánról, alkalmam volt vele személyesen is beszélgetni, az ő személye lenyűgöz és érdekel, de nehezen fogadom el azt, amit tett.” <http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/483101,igor-janke-viktor-orban-rozbija-jednosc-srodkowoeuropejska.html>
- ⁴ Viktor Orbán: *Ojczyzna jest jedna*. Fronda, Warszawa, 2009, 15. o.
- ⁵ Uo. 23. o.
- ⁶ Janke, i. m. 291. o.
- ⁷ Maga Orbán jelentette ki: így képzelem el. A jó Uniót, jó franciák, jó németek, jó lengyelek alkotják, akik jól értelmezik a nemzeti azonosságukat, és akik mind sajátosan látják Európát. Lengyel, magyar vagy francia – mindannyian egy kicsit máshogyan értékeljük Európát, és én ezt értéknek tartom.
- ⁸ Janke, i. m. 291. o.
- ⁹ Ebben a kontextusban teljesen érthetőnek tűnnek azok a törekvések, amelyek a rendszer azon akadályainak eltörlésére irányulnak, melyek korlátozzák a vezetőt az állam modernizációját elősegítő törvényhozás folyamatában. A magyar rendszerrel kapcsolatban lásd többek közt Piotr Sula: *System polityczny Republiki Węgierskiej*. Wrocław, 2005, 44. o.; továbbá Bożena Dziemidok-Olszewska: *System polityczny Węgier*. In: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin, 2005, 579. o.
- ¹⁰ A határozott politikai döntéshozatal témájához lásd többek közt A. Bodnar: *Decyzje polityczne. Elementy teorii*. Państwowe Wydawn., Warszawa, 1985.
- ¹¹ *Hungarians rally over constitution*. www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/8989020/Hungarians-rally-over-constitution.html
- ¹² *Orban „fier” de sa nouvelle constitution*. www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/02/07/97001-20120207FILWWW00579-orban-fier-de-sa-nouvelle-constitution.php
- ¹³ *Hungarians rally over constitution...*, i. m.
- ¹⁴ A magyar miniszterelnökkel határozottan szemben álló torinói *La Stampa* publicistái megfigyelték, hogy az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso levelet küldött Magyarországi miniszterelnökének, Orbán Viktornak azért, hogy hangot adjon a Brüsszelben megfigyelhető „komoly kétségeknek”, amelyek

a magyar alkotmány utolsó módosításai kapcsán jelentek meg, és megkérte, hogy adjon „egyértelmű magyarázatot” ezzel kapcsolatban. Ezek a kétségek azzal kapcsolatban jelentek meg, hogy a jóváhagyott magyar törvények megfelelnek-e az uniós jogi szabályoknak, továbbá a magyar csatlakozási kötelezettségeknek. A cikk idézte továbbá a magyar miniszterelnök hivatalos válaszát, amelyben – válaszul az EB elnökének kérdésére – megnyugtatta őt, hogy a jóváhagyott változások megfelelnek az európai törvényeknek. Az olasz újságíró mégis azt hangsúlyozta, hogy Barroso, figyelembe véve az ígéretek, nem zárta ki, hogy a Bizottság megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy indítványozza a szerződés megsértésekor szükséges eljárást, amennyiben ez szükségesnek bizonyulna. <http://www.lastampa.it/2013/04/12/ungheria-barroso-orban-risponda-a-inquietudini-su-costituzione-Te6bNuEw53NV2WL-332RlIL/pagina.html>. A brit sajtó hasonlóan nyilatkozott; kiemelte Barroso nézeteit, miszerint a Fidesz által uralt parlament alkotmányos módosításai „aggodalomra adnak okot a jogállamiság, az EU jogai és az Európa Tanács normáinak figyelembevételekor”, a Bizottság feladata pedig az lesz, hogy „alaposan vizsgálja meg” azokat. www.bbc.com/news/world-europe-21748878. A francia *Le Figaro* újságíróinak cikkei szerint a legfőbb vádak arra vonatkoztak, hogy az alkotmány veszít „modern” jellegéből azáltal, hogy az első rész szövegében felváltja a „Magyar Köztársaság” megnevezést „Magyarországra” (amit az a szükség hozott létre, hogy konzekvensen, a fentebb említett módon bővítsék a nemzet fogalmát), illetve egyértelműen hivatkozik Istenre (ami már a bevezetés nevének kiegészítésében, az „Isten, áldd meg a magyart” fohászból is kiolvasható). A francia hírlap rámutatott, hogy Orbán egyértelműen szakított ellenfelei nézeteivel, kijelentvén a következőket: „Büszke vagyok az új alaptörvényre, mivel modern, és egyike azon alkotmányoknak, amelyek korlátokat szabnak az államadósság mértékének.” Orbán „fier” de sa nouvelle constitution..., i. m.

- ¹⁵ Lucie Szymanowska – Mateusz Gniazdowski: *Ustawa medialna osłabiła węgierską prezydencję*. www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-01-12/ustawa-medialna-oslabila-wegierska-prezydencja
- ¹⁶ Jellegzetesnek kell ítélni Luxemburg külügyminiszterének, Jean Asselbornnak a kijelentését, aki Magyarországot az „EU szerződési szellemének és betűjének” megsértésével megvádolva ezt állapította meg: „az a kérdés, hogy egy ilyen ország méltó-e arra, hogy az EU-ban elnököljön. Ha tétlenek maradunk, nagyon nehéz lesz majd Kínával vagy Iránnal az emberi jogokról beszélgetni.” Christoph Schul – Erich Follath: *Media Law Outrage: Hungary's 'Orbanization' Is Worrying Europe*. www.spiegel.de/international/europe/media-law-outrage-hungary-s-orbanization-is-worrying-europe-a-736706.html
- ¹⁷ Amint az idézett, választásokat megelőző kijelentésében kiemelte: „Európa csak akkor lesz erős, ha erősek lesznek az őt alkotó nemzetek. Egyértelmű, hogy csak az erős Magyarország lehet versenyképes Európában, és csak egy ilyen Magyarország tudja segíteni Európát a világméretű küzdelemben.” Orbán, i. m. 47–48. o.
- ¹⁸ Christian Keszthelyi: *Juncker pulls Orbán off the stage*. Budapest Business Journal. www.bbj.hu/politics/juncker-pulls-orban-off-the-stage_91354
- ¹⁹ Katarzyna Ostrowska: *Węgry. Kryzysowy haracz dla firm*. Rzeczpospolita, nr 8755, 19. 10. 2010. <http://archiwum.rp.pl/artykul/988709-Wegry-kryzysowy-haracz-dla-firm.html>
- ²⁰ Janke, i. m. 243. o.
- ²¹ *Hillary Clinton's Letter to PM Orbán*. www.refuge.hu/hillary-clinton-s-letter-to-pm-orban/
- ²² *Francis Fukuyama on Viktor Orbán's Hungary*. <http://hungarianspectrum.org/2014/08/21/francis-fukuyama-on-viktor-orbans-hungary/>
- ²³ Bernard-Henri Lévy: *Could the Fate of Europe, Also, Hinge on Budapest?* www.huffingtonpost.com/bernard-henri-levy/could-the-fate-of-europe_b_1200389.html
- ²⁴ Anne Applebaum: *Jeopardizing democracy in Hungary*. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/27/AR2010122702864.html
- ²⁵ Lásd többek közt Nick Cohen: *Beware PR men bearing dictators' gifts*. The Guardian, 29 April 2012. www.theguardian.com/commentisfree/2012/apr/29/nick-cohen-dictators-public-relations; J. Kirchnick: *Hungary's Pit Bull Prime Minister*. The Foreign Policy, 16 March 2012. <http://foreignpolicy.com/2012/03/16/hungarys-pit-bull-prime-minister/>; Yudit Kiss: *Viktor Orbán has crushed Hungary's 1989 dream*. The Guardian, 17 Jan 2012. www.theguardian.com/commentisfree/2012/jan/17/viktor-orban-hungary-eu-legal-action; George Kopits: *Hungary's Collision Course With the EU*. The Wall Street Journal, 9 Jan 2012. www.wsj.com/articles/SB10001424052970204257504577148450196907834.

- ²⁶ Simon Tisdall: *The EU's Hungary headache – and a whiff of double standards*. The Guardian, 20 Jan 2011. www.theguardian.com/commentisfree/2011/jan/20/hungary-eu-media-law.
- ²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120118+ITEM-021+DOC+XML+V0//EN>
- ²⁸ *Kikapja a kokit? – Orbán az Európai Parlamentben beszél*. Népszava, 2012. január 18. nepszava.hu/cikk/512053-ki-kapja-a-kokit-orban-az-europai-parlamentben-besz-el?print=1; „A magyar nép oldalán állunk”. Magyar Narancs, 2012. január 19. <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-magyar-nep-oldalan-allunk-78306>
- ²⁹ *Hongrie: pour Cohn-Bendit, Orban „va dans la direction” de Chavez ou Castro*. Le Monde, 19. 01. 2012. www.lemonde.fr/europe/article/2012/01/19/cohn-bendit-s-en-prend-a-orban-et-la-constitution-stalinienne-de-la-hongrie_1631821_3214.htm; Paul Ames: *Viktor Orban, the „Hugo Chavez of Central Europe” faces his critics*. Global Post, Jan 18, 2012. www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/120118/viktor-orban-hugo-chavez-central-europe-hungary-european-parliament; *Ungheria: Cohn-Bendit, Orban va in direzione Chavez e Castro*. Ansa, it. www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2012/01/18/visualizza_new.html_46166893.html; María Ramírez: *La Eurocámara ataca al „Chávez” europeo por la „ley mordaza”*. El Mundo, 20. 01. 2011. www.elmundo.es/elmundo/2011/01/19/union_europea/1295436924.html; Christoph Schult: *Media Law Controversy: Hungary's Orbán Gets Frosty Reception in European Parliament*. Spiegel, Jan 19, 2011. www.spiegel.de/international/europe/media-law-controversy-hungary-s-orban-gets-frosty-reception-in-european-parliament-a-740400.html; Tomasz Bielecki: *Europa atakuje Węgry za ustawę medialną*. Gazeta Wyborcza, 19. 01. 2011. http://wyborcza.pl/1,76842,8974407,Europa_atakuje_Wegry_za_ustawe_medialna.html.
- ³⁰ *Ha kell, módosítjuk a törvényeket*. Magyar Hírlap, 2012. január 19. http://archivum.magyarhirlap.hu/kulfold/ha_kell_modositjuk_a_torvenyeket.html
- ³¹ Egyedül a lengyel média emelte ki Jacek Kurski és Ryszard Legutko professzor szavait. Jacek Kurski többek közt azt kérdezte: „Kinek az ellenszenvét vívta ki Orbán Viktor?” Amint ezt később megválaszolta, elsősorban a nagytőke ellenszenvét vívta ki, mert ahhoz, hogy az országot talpra állítsa, meg kellett adóztatnia a nagytőkét. Emiatt manapság frontális és őrzőgő sajtótámadások érik őt. Szembe kell néznie az európai baloldal dühével, mert a keresztény értékek búcsúztatása helyett büszkén bejegyezte őket a magyar alaptörvénybe. Ryszard Legutko másrészt kritikával illette a vita lezajlását. „Azok az előírások, amelyek miatt a kollégái a magyarokat kritizálják – a Központi Bank és a Legfelsőbb Bíróság kapcsán – az én országomban, Lengyelországban is léteznek, de sohasem jutott eszükbe, hogy ezeket a szabályokat megkérdőjelezzék. Miért nem? Mivel tisztán ideológiai céllal támogatják a lengyel kormányt, és ítélik el a magyart... Amikor Magyarországot a szocialista kormányok tették tönkre, ez a parlament szegyenletes módon hallgatott.” http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,10990961,Wegierska_burza_w_Europarlamentcie__Orbana_bronil_Jacek.html
- ³² *Orbán saját utat választott. Most érne be a döntése gyümölcsei*. http://www.biztok.pl/waluty/orban-poszedl-wlasna-droga-i-teraz-zbiera-tego-owoce_a20686
- ³³ Magyarország elszámolt a Nemzetközi Valutaalappal, visszafizetve 721 millió eurót 8 hónappal a határidő lejártá előtt. *Magyarország kifizette az adóssága megmaradt részét. Kitesékeli az IMF-et az országból*. [wyborcza.biz](http://wyborcza.biz/2013.08.08), 2013. 08. 08. http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14405314,Wegry_splacily_reszte_swego_zadluzenia_I_wyprasza.html#ixzz3YUcu7hvZ
- ³⁴ A lengyel sajtó kiemelte a magyar miniszterelnök következő kijelentését: „Magyarország független, szuverén állam. A gyarmatosítás kora lezárult. Nekünk állami, elsődleges fontosságú a média költségeinek csökkentése, a pénzügyi adósság rezsímjének eltörlése, illetve a családok és háztartások megmentése – mondta a miniszterelnök. A bankok és a nagyvállalkozások, amelyek Magyarországon monopolhelyzetet élveznek, kénytelenek hozzászokni az új helyzethez. Egykor erős tekintéllyel bírtak, a szocialista kormányok pedig meghajoltak a hatalmuk előtt, de most mi lettünk az erősebbek. Nekik kell alkalmazkodniuk a magyarokhoz, nem fordítva.” *Orbán: A külföldi cégek számára a magyarországi gyarmatosítás kora véget ért*. [Gazeta Wyborcza](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14405314,Wegry_splacily_reszte_swego_zadluzenia_I_wyprasza.html#ixzz3YUcu7hvZ), 09. 09. 2013. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14575265,Orban_Dla_zagranicznych_firm_era_kolonizacji_na_Wegrzech.html#TRrelSST
- ³⁵ Az Orbán Viktort általában nem támogató *Gazeta Wyborcza*, kerülve a saját véleményének kifejtését, az angol nyelvű véleményformáló hírlapok, a *Financial Times* és a *Wall Street Journal* bírálataira hivatkozott.

Különös mértékben emelték ki azon brit publicisták kifejezéseit, akik nem tagadták a magyar kormány és a miniszterelnök gazdasági sikerét, ám meglehetősen sértő kifejezéseket alkalmaztak, pl. a gulyásos revansista óriási győzelmekeket arat. A lengyel hírlap más, a *Financial Times* híreiből merített fogalmakat is használt: Orbánt bajkeverőnek nevezte, és makacsul ragaszkodott a negatív láttatásához, amely – szorinte – a miniszterelnök szubjektív és kiszámíthatatlan döntéshozatalához köthető. Az amerikai gazdasági hírlap véleményét is ismertették ellenvéleményként, amely szerint a [kormány – A. A.] tetteit jól fogadták Magyarországon, abban az országban, amelyben 2010-ben a közép-európai országok között a legerősebb volt a posztkommunista átalakulások miatti elégedetlenség, Orbán pedig kieszközölte az infláció és a költségvetési deficit csökkenését. „FT”: *Orban – gulaszowy rewanżysta odnosi wielkie zwycięstwo*. Gazeta Wyborcza, 08. 04. 2014. http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,15760791,FT__Orban__gulaszowy_rewanzysta_odnosi_wielkie.html#ixzz3YUkUSikW (Letöltés: 2015. április 26.)

- ³⁶ Krzysztof Janoś: *Putyin megvette a magyar támogatást. 10 millió dollárt nyújtott át*. www.biztok.pl/gospodarka/orban-unia-europejska-jest-skazana-na-rosje_a20282
- ³⁷ Balázs Márton et al.: *Gas Supply, War in Ukraine, Nuclear Energy – Putin's Long Shadow over Orbán's Policies*. <http://cosmopublic.eu/report/gas-supply-war-in-ukraine-nuclear-energy-putin-s-long-shadow-over-orban-s-policies/>
- ³⁸ Zoltán Szécsi: *Controversy over Putin visit to „illegal” memorial to 1956 Soviet invaders*. politics.hu, Febr 17, 2015. www.politics.hu/20150217/controversy-as-putin-lays-wreath-on-illegal-memorial-to-1956-soviet-invaders/
- ³⁹ *Hungarians protest against Vladimir Putin's visit to Budapest*. The Independent, 18 Febr 2015. www.independent.co.uk/news/world/europe/hungarians-protest-against-vladimir-putin-visit-to-budapest-10051839.html; *Hungarian protest as Putin meets Orban*. BBC News, 17 Febr 2015. www.bbc.com/news/world-europe-31499654; *Putin visit to Hungary shows he still has friends in Europe*. The Daily Mail, 18 Febr 2015. www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-2955710/Putin-visit-Hungary-shows-friends-Europe.html#ixzz3YV6gkLIV; *Putin leci we wtorek do Orbana. Mieszkańcy Budapesztu wychodzą w proteście na ulice*. Gazeta Wyborcza, 16. 02. 2015. http://wyborcza.pl/1,75477,17418193,Putin_leci_we_wtorek_do_Orbana_Mieszkanicy_Budapesztu.html#ixzz3YV7RzI3l
- ⁴⁰ *Mit nyert Orbán az orosz barátságon? Három kérdéskör*. <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/co-zyskal-orban-bratajac-sie-z-putinem-trzy-kwestie,516417.html>
- ⁴¹ *Viktor Orbán and the European Energy Union*. <http://hungarianspectrum.org/2015/03/22/viktor-orban-and-the-european-energy-union/>
- ⁴² *Orbán: Az Európai Unió rászorul Oroszországra*. www.biztok.pl/gospodarka/orban-unia-europejska-jest-skazana-na-rosje_a20282
- ⁴³ Orbán, i. m. 15. o.
- ⁴⁴ Tibor Fischer: *Viktor Orbán, Hungary's political daredevil, will be judged by results*. www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/8995365/Viktor-Orban-Hungarys-political-daredevil-will-be-judged-by-results.html
- ⁴⁵ *Shrinking support makes new constitution urgent for Orbán, says former PM*. www.politics.hu/20110113/shrinking-support-makes-new-constitution-urgent-for-orban-says-former-pm/
- ⁴⁶ Gyurcsány: „A Jobbik a Fidesz rosszabbik arca”. <http://www.atv.hu/belfold/20150420-gyurcsany-a-jobbik-a-fidesz-rosszabbik-arca>
- ⁴⁷ *Hungary's democratic 'dictator in the making' takes centre stage in Europe*. The Guardian, 6 Jan 2011. www.theguardian.com/world/2011/jan/06/hungary-democratic-dictator-europe
- ⁴⁸ Annak ellenére, hogy az utóbbi hónapokban a miniszterelnök elveszítette a parlamenti „alkotmányos többségét”, a párt támogatottsága még mindig olyan nagy mértékű, hogy önállóan hozhat döntéseket. Semmilyen jel nem utal arra, hogy a legközelebbi jövőben meginogna a pozíciója. Erre csak egy radikális gazdasági krach esetén kerülhetne sor, ami – a makroökonómiai előrejelzéseket figyelve – kevésbé tűnik valószínűnek.

Egedy Gergely

Brit bevándorlási politika: a Cameron-kormány (2010–2015)

**UK Immigration Policy:
the Cameron government**



Összefoglalás

A legális és illegális bevándorlás problémái érthető módon kerültek az európai – és a hazai – közvélemény figyelmének az előterébe. A tanulmány arra vállalkozik, hogy felvázolja a 2010-ben alakított brit (koalíciós) kormány bevándorlási politikájának főbb vonalait. A szerző egy rövid történeti visszatekintést is ad a 2. világháborút követő fél évszázad (brit) bevándorlási politikájának legfontosabb állomásairól, majd igyekszik elemezni azokat a lépéseket, amelyeket David Cameron kormánya a bevándorlás mértékének csökkentésére tett. Ennek során megvizsgálja és nyomatékosan hangsúlyozza az EU-hoz való brit viszony és a bevándorlás kérdése közötti szoros kapcsolatokat is.¹

Summary

There is no reason to be surprised that the issues of legal and illegal immigration have recently come into the limelight all over Europe, including, of course, Hungary as well. The present study makes an attempt at presenting the immigration policy of the British coalition government formed in 2010. The author first gives a short overview of the history of British immigration policy since the end of the Second World War, and then concentrates his attention on the acts and steps of the Cameron-led govern-

PROF. DR. EGEDY GERGELY egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar (gergely.egedy@gmail.com).

ment to reduce the number of immigrants arriving in Britain. In so doing the study emphasizes the close connection between the British conservative attitude to the EU and the issue of immigration.

Heves visszhangot váltottak ki a brit belpolitikában azok a fényképek, amelyek 2014 júniusában készültek David Cameronról, aki egy PR-akció keretében látogatást tett egy olyan otthonban, amelyben illegális bevándorlókra csapott le a rendőrség. A Munkáspárt élesen bírálta a miniszterelnököt, mondván, hogy az érintettek – ebben az esetben albánok – ügyében még nem született bírósági ítélet.² Megjelenésével Cameron nyilvánvalóan a közvéleménynek kívánt üzeni, ily módon is hangsúlyozva, hogy a Konzervatív Pártnak politikai prioritása a szigetországba irányuló hatalmas illegális bevándorlási hullám megfékezése és visszaszorítása. Ez a cél, ha visszafogottabb módon is, már a Labour Party hosszú kormányzását megtörő 2010-es választás tory kampányában is megfogalmazódott – kérdés tehát, hogy ebből mit és hogyan tudtak megvalósítani. A választ némiképp meg is előlegezve: a 2015 májusában közzétett hivatalos adatok szerint 2014-ban a „nettó migrációt” tekintve (net migration, vagyis bevándorlás mínusz kivándorlás) többen érkeztek a szigetországba, mint a 2010-ben leváltott munkáspárti kormány utolsó évében, összesen 318 ezren.³ Ez tízéves rekordnak számít. E megállapítás azonban önmagában még egyáltalán nem ad valós képet a Cameron-kormány migrációs politikájáról – az alábbiakban ennek az áttekintésére teszünk kísérletet. A téma aktualitását aligha kell bizonygatni az Európát ostromló drámai intenzitású migrációs hullám fényében.

A KONZERVATÍV ATTITŰD – TÖRTÉNETI PERSPEKTÍVÁBAN

A bevándorlás az egykori gyarmatbirodalom felbomlása nyomán vált kulcsfontosságú kérdéssé a brit politikában. Ennek szimbolikus „nyitányát” a brit közgondolkodás a mai napig 1948 júniusához kapcsolja, amikor is az *Empire Windrush* nevű hajó félezer nyugat-indiai bevándorlót hozott a szigetországba. Ebben az évben egy új brit állampolgársági törvény (British Nationality Act) született, amely az állampolgárság új típusát hozta létre a Citizen of the United Kingdom and its Colonies (CUKC), vagyis az Egyesült Királyság és gyarmatai állampolgára néven, válaszul arra a kihívásra, hogy a Nemzetközösség önálló tagjai hozzákezdtek saját állampolgárságuk kialakításához. Ez tehát kizárólag a brit állam és meglevő gyarmatainak a polgáira vonatkozott, a „brit alattvaló” (British Subject) és a CUKC-státusz megkülönböztetésével megbontva az állampolgárság addig egységes rendszerét.⁴ A „színesgyarmatok” lakóinak beköltözésétől kétségtelenül idegenkedett a brit állam: amint a témakör egyik tekintélyes kutatója, Ian Spencer hangsúlyozza: „A hivatalok gondolkodása mindig is ellenezte az ázsiai és fekete bőrű közösségek nagy-britanniai megtelepedését.”⁵ A korszak dokumentumaiból valóban az derül ki, hogy a tisztviselőket elsősorban nem a bevándorlók száma, hanem kifejezetten a más kultúrájú, „színes bőrű” (coloured) bevándorlók

száma foglalkoztatta. A konzervatívok pedig hagyományosan a Munkáspárténál szigorúbb bevándorlási politika hívei voltak, noha azt róluk sem lehet állítani, hogy a teljes elzárkózás pártján álltak volna. 1962-ben a tory Harold Macmillan kormánya elfogadta a nemzetközösségi bevándorlási törvényt (Commonwealth Immigrants Act), amely csak azoknak a személyeknek tartotta fenn a Nagy-Britanniában való akadálytalan letelepedés lehetőségét, akik erre jogosító engedélyt (útlevelet) közvetlenül a brit kormányzattól kaptak.⁶ (A törvény előtt a nemzetközösségi országok polgárai lényegében szabadon vándorolhattak be a szigetországba.) Az 1962-es törvény először tett jogi különbséget a brit állam által kibocsátott útlevelekkel rendelkezők és valamely nemzetközösségi állam által kibocsátott útlevél tulajdonosai között. Ennek az intézkedésnek a jelentőségét Spencer abban látta, hogy keretet és mintát adott az ázsiaiak és afrikaiak további bevándorlásának korlátozásához.⁷ Jelentős fordulatot azonban e törvény sem hozott a szigetországba irányuló bevándorlásban – a „soknemzetiségű”, multikulturális társadalom kialakulása folytatódott.

E folyamat természetesen nem maradt konfliktusmentes, és az éles nézeteltérések, törésvonalak még a Konzervatív Párton belül is kialakultak. A bevándorlóellenesség felerősödését tükrözte a tory Enoch Powell fellépése: ő Edward Heath „árnyékkormányának” hadügyminisztereként 1968-ban Birminghamben mondott s nagy vihart kavarázó beszédében véres katasztrófát jósolt, ha tovább engedik a bevándorlást („Rivers of Blood” speech). Heath menesztette őt ezért az „árnyékkabinetből”, de a párton belül sokan kiálltak mellette.⁸

Az 1970-ben választást nyerő konzervatívok fontos célnak nevezték meg a „nagyszabású folyamatos bevándorlás” megállítását, és az általuk 1971-ben bevezetett bevándorlási törvény (Immigration Act) csak azok előtt nem zárta be a kaput, akik érvényes munkavállalási engedéllyel vagy az Egyesült Királyságban született felmenőkkel rendelkeztek. (Amikor azonban 1972-ben Uganda örült diktátora, Idi Amin kiutasította a kelet-afrikai ország ázsiai eredetű népességét, Edward Heath kormánya befogadott 25 ezer brit útlevelel rendelkező személyt.) A párt irányítását 1975-ben átvevő Margaret Thatcher 1978 januárjában, tehát még az 1979-es választási győzelme előtt a rá jellemző határozottsággal jelentette ki, hogy a toryknak „a bevándorlás beszüntetésének világos perspektíváját kell felmutatniuk”, mert „évente 45-50 ezren jönnek”, méghozzá „más kultúrával”, s ez az ország arculatát fenyegeti.⁹

A Thatcher-kormány által hozott 1981-es, az 1948-asat felváltó brit állampolgársági törvény (British Nationality Act) a fentebb említett CUKC-kategóriát megszüntetve a brit állampolgárság három típusát különböztette meg, s ezzel tovább korlátozta a szigetországban való tartózkodás jogcímeit. Az első, a „British Citizenship” (BC) biztosította a teljes jogú állampolgári státuszt; a „British Dependent Territories Citizenship” (BDTC) azok állampolgársága volt, akik Nagy-Britanniától függő területen éltek (pl. Hongkong); a „British Overseas Citizenship” (BOC), az ún. tengerentúli állampolgárság pedig azoké volt, akik a két fenti csoport egyikébe sem estek.¹⁰ A törvény a „right of abode”, a „tartózkodás jogát” automatikusan csak az első kategóriának tartotta fenn. John Major kormánya 1991-ben jelentősen megszigorította az embercsempészekre kiroható büntetéseket.

Az 1997-től ismét kormányra került Munkáspárt több törvényben is módosította a bevándorlás feltételeit: intézkedései a bevándorlás előnyeinek a kihasználását és a határok ellenőrzésének szigorítását próbálták kombinálni.¹¹ (A 2002-es állampolgársági és bevándorlási törvény megkönnyítette a letelepedés jogának megszerzését.) Mivel a toryk jó ideig nem találtak „fogást” Tony Blair népszerű kormányzásán, azokat a kérdéseket igyekeztek előtérbe állítani, amelyekben a Labour Party „megengedő” szemlélete a brit választók körében vélhetően kevesebb támogatásra számíthatott: így kapott kiemelt hangsúlyt az Európához való viszony és a bevándorlás ügye William Hague pártelnök stratégiájában, s aztán utódai, Ian Duncan Smith és Michael Howard alatt. A 2001-es konzervatív választási program a menedéjjoggal történő visszaélésekre összpontosította a figyelmet, majd 2005-ben ismét a bevándorlás „ellenőrzését” („controlled immigration”), azaz a korlátozását ígérték.¹² A választási siker azonban rendre elmaradt, s ebből a párt élére 2005 decemberében megválasztott David Cameron levonta a következtetéseket: Európa és a bevándorlás kérdését egyaránt háttérbe szorította. Átmenetileg.

A konzervatívok korlátozóspárti attitűdjét viszont maga Cameron is osztotta. Nem érdektelen felidézni, hogy miként vélekedett erről ellenzéki vezetőként 2008-ban abban az interjúkötetben, amelyet a neves újságíró, Dylan Jones készített vele, s amelyet Magyarországon is megjelentettek. Elismerve, hogy a múltban az országnak sok hasznot hozott a bevándorlás, úgy látta, eljött az ideje az „általános korlátozásnak”, és bírálta a Munkáspártot, amiért az túlságosan tágra nyitotta a kapukat. Fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a korlátozás szándéka mögött részéről semmiféle „rasszista” indíték nincs: azt kell figyelembe venni, emelte ki, hogy a brit gazdaság és különösen a közszolgáltatások teherbíró képessége erősen véges. A konzervatívok korábban hangoztatott fenntartásaival ellentétben tehát, amelyek a bevándorlók kulturális integrációjának a nehézségeire építettek, ő inkább a közgazdasági szempontokra épített érvelésében. „Szükség lenne erre a vitára – fejtette ki Jonesnak –, ki kellene mondani ezeket a dolgokat, józan és megfontolt eszmecserét kellene kezdeni a bevándorlás kérdéséről: a számokról, a nyomásról, és hogy hogyan integráljuk őket anélkül, hogy valaki lerasszistázna bennünket.”¹³ A bevándorlás kérdésében valóban bonyolult a hosszú távú előnyök és hátrányok megítélése, hiszen joggal mutat rá Póczik Szilveszter: ez a költség-haszon elemzés „történelmi tekintetben rendszerint elég rövid távú ahhoz, hogy alig néhány évtized elteltével az adott pillanatban előnynek tekintett minőségek esetleg súlyos hátrányként lepleződjenek le, vagy fordítva.”¹⁴

A „Strangers into Citizens”, vagyis „Idegenekből állampolgárokat” elnevezésű politikai kampányt, amelyet egyházi vezetők és baloldali-liberális közéleti személyiségek indítottak 2007-ben azzal a céllal, hogy bizonyos idő elteltével az illegális migránsok automatikusan „amnesztiát”, azaz letelepedési engedélyt kapjanak, a tory Boris Johnson, a jelenlegi londoni főpolgármester is támogatta, a konzervatív mainstream azonban egyértelműen távol maradt tőle.¹⁵ A Konzervatív Párt a 2010-es választási programjában azt ígérte, hogy a bevándorlók számát az 1990-es évek szintjére csökkenti, „amikor évente tízezrek jöttek, s nem százezrek, mint a munkáspárti kormányzás alatt”. (1999 és 2011 között összesen több mint hétmillióan érkeztek Nagy-Britanniába!)

A „százazekről tízezrekre” csökkentés („from hundreds of thousands to tens of thousands”) ígéretéből nem sok valósult meg, s ennek csak egyik – s nem is a legjelentősebb – tényezője volt az, hogy 2010-ben Cameron pártja még rákényszerült a koalícióra a liberális demokratákkal, akik e kérdésben jóval „engedékenyebb” álláspontot foglaltak el. A két párt együttműködését szabályozó, 2010 májusában kötött koalíciós megállapodás meglepően keveset mondott a bevándorlás kérdéséről: a 17. pont azt irányozta elő, hogy évi kvótát fognak bevezetni az EU-n kívülről érkező gazdasági migránsok számára, és megerősítik a határ őrzését egy kifejezetten ezzel foglalkozó rendőri szervezet (Border Police) felállításával.¹⁶ A Liberális Demokraták vezetője, Nick Clegg egyértelművé tette, hogy a maga részéről nem ért egyet a toryk által szorgalmazott korlátozásokkal.

SZIGORÍTÁSOK SORA

Tény, hogy a kormányban meghatározó szerepet játszó konzervatívok számíthattak a brit polgárok többségének a támogatására a szigorításra irányuló politikájukban. A közvélemény attitűdjét jól tükrözi, hogy egy nagyszabású 2013-as felmérés szerint a megkérdezettek úgy gondolták, hogy a brit társadalom 31%-át alkotják a bevándorlók, noha a valós arány csak 13 százalék volt. Jelentősen eltúlozták a muzulmánok vélt arányát is.¹⁷ Több közvélemény-kutatás is tükrözte, hogy a bevándorlás ügyét a többség inkább bízna a torykra, mint a Munkáspártra. Az is sokatmondó, hogy míg az 1990-es évek közepén az Ipsos MORI felmérései szerint a briteknek csak 5 százaléka sorolta a legégetőbb társadalmi kérdések körébe a migrációt, 2013-ra ez az arány 38 százalékra emelkedett!¹⁸ 2015 augusztusában pedig már 50 százalék nyilatkozott így. A brit bevándorlási politika elismert kutatói, Bale és Partos ugyanakkor joggal mutatnak rá arra, hogy a Konzervatív Párt maga sem egységes a követendő politika tekintetében. Mivel a párt sokak szemében régóta összekapcsolódott a bevándorlóellenes állásponttal, a „modernizátorok” egy része tudatosan törekedett arra, hogy ezt a képet megváltoztassa.¹⁹ Közéjük tartozott az igen mérsékeltnek számító Damian Green is, akire „árnyékkormányában” Cameron a bevándorlási ügyeket bízta, s aki 2010-től 2012-ig miniszterként felügyelte e területet. A választás nem véletlenül esett rá: a hosszú ellenzéki szerepből kitörni kívánó konzervatívok élén Cameron arra törekedett, hogy a bevándorlás kényes kérdését – akárcsak az Európai Unióhoz való viszonyt – ne állítsa reflektorfénybe.²⁰

2012-től viszont a koalíciós kormány „bekeményített”, s Cameron már „a laza bevándorlási szabályozás riasztó évtizedéről”, a közszolgáltatások elviselhetetlen túlterheléséről kezdett beszélni.²¹ A fordulatot tükrözte, hogy a tárca vezetésével a „keményvonalas” Mark Harpert bízták meg. Az ő neve összefonódott az illegális bevándorlók elleni plakátkampánnyal: a zömmel bevándorlók által lakott londoni kerületekben cirkáló teherautókra olyan plakátokat helyeztek el, amelyeken ez volt olvasható: „Go home or face arrest!”, vagyis „Menj haza, vagy számolj azzal, hogy letartóztatnak!”²² (S közben kiderült, Harper maga is a szigetországbán törvénytelenül tartózkodó házvezetőt alkalmaz, ami aztán a politikai bukásához is vezetett.) Utódja, James Brokenshire, aki a belbiztonság felügyeletével is kibővülő tárcát 2014 februárjában

vette át, ugyancsak a szigorítás álláspontján volt, s Cameronnal, valamint Theresa May belügyminiszterrel egyetértésben erőfeszítéseit a migránsok számának csökkentésére fordította. (A képet árnyalja ugyanakkor, hogy azon üzletembereknek, akik jelentős összeget fektetnek be a brit gazdaságba, kedvezményes elbírálást biztosítottak: 5 millió font után már három év elteltével rezidens státuszt kaphatnak, 10 millió font után pedig csak két évet kell ehhez várniuk.) A toryk eközben komoly riválisra találtak a növekvő népszerűséget élvező Brit Függetlenségi Pártban (UKIP), amely az övéknél radikálisabb követeléseket fogalmazott meg, s ezáltal bizonyos értelemben kényszerpályára is állította őket.²³ A bevándorlási politika karaktere tehát elég markánsan eltért a Cameron–Clegg-kormány inkább liberálisnak, mint konzervatívnak jellemezhető gazdaság- és társadalompolitikájától.²⁴

A bevándorlás szigorítása jegyében 2011-ben a kormány egy olyan felmérést készített, amilyenre korábban nem volt példa: megvizsgálták a szociális juttatások igénylőinek nemzeti háttérét, arra tekintettel, hogy mennyien vannak köztük a külföldön születettek. A 2012 januárjában nyilvánosságra hozott jelentés szerint a (munkavégzéshez kapcsolódó) szociális segélyekben részesülő összesen 5,5 millió főből 371 ezren születtek külföldön, és érkeztek idegen állampolgárként, tehát 6,8 százalék. A becslések szerint csak 2 százalék körül mozgott a mindennemű jogosultság nélküli igénylők aránya – igaz, sok személyt nem tudtak „azonosítani”. A munkaügyi miniszter, Chris Grayling azzal indokolta e kutatást, hogy az Egyesült Királyság nem szeretne „jóléti turistákat” („benefit tourists”) vonzani.²⁵

Ugyanebből az indíttatásból a Cameron-kormány lépéseket tett a brit egyetemeken és főiskolákon tanuló külföldi diákok számának a csökkentésére is. A fentebb már idézett s a konzervatívok bevándorlási politikájával szemben igen kritikus szerzőpáros, Bale és Partos szerint a kormányzat a külföldi diákokban hajlamos volt „elsődlegesen gazdasági migránsokat és potenciális biztonsági kockázati tényezőket” látni, noha tandíjfizetőként nem csekély bevételt jelentettek a felsőoktatási intézményeknek.²⁶ (Az utóbbiak többsége ezért követelte is, hogy a diákokat ne számítsák bele a migránsstatisztikákba.) Tény ugyanakkor, hogy a külföldi diákok közül sokan kétes legitimitású intézményeknél kétes értékű diplomákért tanulnak. 2011-től megszigorították a diákvízumok feltételeit: indoklásában Theresa May belügyminiszter azt emelte ki, túl sokan jöttek azért, hogy tanulás helyett dolgozzanak. Az újonnan szabott feltételek között a magasabb szintű angol nyelvtudás is szerepelt – May szavai szerint véget kell vetni annak a helyzetnek, hogy a leendő „diákok” még azt sem tudják elmondani angolul, milyen képzésben szeretnének részt venni. 2011 márciusában az Alsóházban a belügyminiszter úgy fogalmazott, hogy a diákvízumokkal való visszaélés a bevándorlási rendszer kudarcának szimbólumává vált.²⁷

A szigorítások nemcsak a diákokat (és a magukat diákként beállítókat) érintették, hanem azon családokat is, amelyek az EU-n kívülről szeretnének családtagokat – házastársat, gyermeket vagy rokonokat – magukhoz venni. A koalíciós kormány ugyanis szigorú pénzügyi feltételekhez kötötte ennek a lehetőségét: a kérelmezőnek legalább évi 18 600 fontos jövedelemmel kell rendelkeznie. Az ily módon érkezőknek ráadásul a korábbi gyakorlatnál jóval tovább kell várniuk ahhoz, hogy végleges letelepedési en-

gedélyt kapjanak, két év helyett ötöt. A hatóságok a szóban forgó családi kapcsolat „valódiságát” is vizsgálhatják.²⁸ (A színlelt házasságkötések nem számítanak ritkaságnak, erre egy sajátos „iparág” is kiépült.) Előírták azt is, hogy az érkező családtagoknak le kell tenniük a UKBA (UK Border Agency), ill. a jogutódja, a UK Visas and Immigration által kidolgozott angol nyelvi tesztet. Ezekért az intézkedésekért civiljogi csoportok élesen bírálták a kormányt, de még konzervatív berkekből is érkezett kritika: a *The Times* hasábjain – erősen túlozva – egyenesen „gyűlölködéssel” vádolták meg Cameront, azt állítva, hogy eltűnőben van „rokonszenves és megnyugtató egyénisége”.²⁹ A brit polgárok többsége azonban – amint azt a közvélemény-kutatások egyértelművé tették – egyetértett a miniszterelnök szigorítási politikájával.

ÚJ BEVÁNDORLÁSI TÖRVÉNY

Az illegális bevándorlók elleni fellépés szándéka hatotta át a 2013-ban kidolgozott új bevándorlási törvényt, amelyet a királynő 2014 májusában szentesített. Ez megtiltotta az ingatlantulajdonosoknak, hogy érvényes tartózkodási engedély nélküli idegeneknek ingatlant bérbe adjanak, a bankoknak és egyéb pénzintézeteknek pedig azt, hogy ilyen személyeknek számlát nyissanak. A törvény a jogosítvány megszerzését is lehetetlenné tette számukra. (Ha pedig már szereztek, a visszavonásukat rendelte el.)³⁰ Az új szabályozás kétségtelenül jelentős mértékben megnehezítette az illegális bevándorlók helyzetét, de, mint a jogszabályoknak általában, diszfunkcionális hatásai is vannak. Így például az ingatlantulajdonosoknak sokszor igen nehéz problémát okoz a bérlő pontos jogi státuszának megállapítása, ha az nem útlevéllel, hanem más dokumentumokkal igazolja magát, s a magas, 3 ezer fontig terjedő bírság fenyegetése a legális migránsokkal szemben is diszkrimináló hatású lehet. Az új törvény részletesen előírta azt is, hogy a hatóságoknak milyen „biometrikus” adatokat kell rögzíteniük a migránsokról. (Különösen ujjlenyomatokat és a szem szivárványhártyájának a sajátosságait.)³¹ A bűnt elkövető bevándorlókat előbb eltávolítják az országból, s csak ezt követően élhetnek a fellebbezés jogával.

Ami a menedékjogot illeti, e tekintetben a Cameron-kormány nem hozott jelentősebb változásokat. Joggal hangsúlyozza azonban Bale és Partos 2015-ös tanulmánya: e téren a korábbi tory kormányok már lényegében végrehajtották a népszerűtlen szigorítások jó részét – s ennél tovább nemigen mehetett volna London nemzetközi kötelezettségeinek a megsértése nélkül.³² 2005-ben a Konzervatív Párt akkori elnöke, Michael Howard felvetette ugyan azt a gondolatot, hogy a menedékkérők számára felső határt (kvótát) vezessenek be, de az indítvány csak választási célokat szolgált, és nem is lett belőle semmi.³³ Nagy-Britannia aláírta a menekültekről szóló 1951-es ENSZ-egyezményt, s a valódi menekültek biztos otthonra találnak a szigetországban, ahogy ez a múltban is történt. A visszatekintésünkben említettük, a 90-es években élénk figyelmet keltettek a menekültstátusszal való visszaélések, s ezért a toryk az új évezred első éveiben nagy hangsúlyt fordítottak erre, de Cameron kormányzásának az időszakára a legnagyobb gondot már csak a kérelmek elbírálásának technikai nehézségei jelentették. Míg 1987-ben 4256 menedékkérelem érkezett, 2002-ben már

84 130! Majd 2010-re ez a szám 17 916-ra mérséklődött, 2014-re viszont 24 194-re emelkedett.³⁴ Visszatérő panasz, hogy a hatóságok csak nagy késésekkel tudják feldolgozni a hatalmas irattömeget.

A legális és illegális bevándorlással kapcsolatos konzervatív aggályok nem érthetők meg anélkül, hogy a multikulturalizmus kialakult gyakorlatával kapcsolatos erős konzervatív kritikára ne utalnánk. (Még ha e sorok szerzőjének ezúttal nem is célja ennek a vizsgálata...) ³⁵ Cameron és a toryk nagy többsége határozottan elutasította a Labour-kormányzat által felkarolt „állami multikulturalizmust”, amely azt bátorította, hogy a bevándorlók különféle identitású és kultúrájú csoportjai ne is igyekezzenek integrálódni a brit társadalomba. Cameron e tekintetben elrettentő példaként említette a canterburyi érsek azon állásfoglalását, miszerint a különféle etnikai és vallási csoportok mindegyike nyugodtan élhetne a saját jogrendje szerint Nagy-Britanniában. A muszlimok például az iszlám jog, a *saria* szerint. „Hiba azt mondani, hogy a különböző közösségekben különböző törvényekre lenne szükség” – hangsúlyozta.³⁶ Ez a modell az apartheid egy sajátos formájához vezet(ne), azt állítja előtérbe, ami elválaszt, ezért a konzervatívok elvetik, s helyette egy „erősebb, jobban integrált ország” célkitűzését választják.

A multikulturalizmus optimista válasz volt a tömeges bevándorlásra, amelynek kapcsán „a nyugati országok a hatvanas évek óta olyan politikát követtek, amelyet nem írt volna alá senki, aki elsajátította a pesszimizmus elemi igazságait” – írja Roger Scruton a konzervatív gondolkodásmódtól elválaszthatatlan pesszimizmus hasznáról szóló könyvében.³⁷ 2015 áprilisában a *Spectator*nak adott interjújában a neves konzervatív filozófus kifejtette: „Nem is szükséges, hogy emlékeztessünk arra: a bevándorlás minden kérdésében, a bevándorlók közösségeinek és különösen a muzulmán közösségek integrációjának az ügyében igen erős cenzúra érvényesül.” A tét pedig hatalmas: attól a kérdéstől, hogy sikerül-e az integráció, avagy, a multikulturalizmus szellemében, elmarad, a nyugati civilizáció jövője függ, mutatott rá.³⁸

A BEVÁNDORLÁS ÉS AZ UNIÓS TAGSÁG KÉRDÉSE

Emlékeztet, hogy 2013 januárjában nagy visszhangot keltő beszédében Cameron bejelentette az EU-tagságról tartandó népszavazás tervét.³⁹ A Konzervatív Párt gyakorlatilag Margaret Thatcher kormányzása óta erős fenntartásokat táplál az európai integráció elmélyítésével, a nemzetek fölöttiség eszméjével szemben, s ez a szkepticizmus csak tovább mélyült az ezredfordulót követően. A toryk többsége meg van győződve arról, amit Scruton úgy fogalmazott meg, hogy a modernség korában a nemzetállam „a politikai hűség legmegbízhatóbb hordozója”,⁴⁰ az EU bürokratikus vezetése pedig súlyos „demokratikus deficitben” szenved. A bent maradás támogatását Cameron az EU működési rendszerének alapos átalakításától tette függővé – s a feltételek között kulcsszerpet kap(ott) az a követelés is, hogy Nagy-Britannia korlátozhassa a tagországokból érkező munkaerő fogadását. A bevándorlás ügye így módon szorosan összefonódik az EU-hoz való brit viszony felettébb kényes kérdésével is.⁴¹ A fentebb említett 2013 januári beszédében Cameron egyértelművé tette, hogy az általa kívánatosnak tekintett

új Európáról alkotott „víziójának” egyik kulcseleme a „rugalmasság” – s ez alatt azt értette, hogy ne várják el mindenkitől az „egyre szorosabb unió” („ever-closer union”) gondolatának támogatását. Ebbe a koncepcióba, a rugalmasságra épülő s a nemzeti jogalkotásnak szélesebb lehetőségeket biztosító együttműködés keretébe helyezték az euroszeptikus konzervatívok a bevándorlás és az EU-ból érkező külföldi munkavállalók kezelésének az ügyét is. A munkavállalók szabad mozgásának és a diszkrimináció tilalmának az elve ugyanakkor az európai integráció alapvető, az uniós testületek által féltve őrzött vívmányai közé tartozik, így London e tekintetben igen nehéz helyzetben van, igen szűk a tényleges mozgástere.⁴²

A britek az EU-s szerződések „kiterjesztett értelmezésével” igyekeznek elérni a szabályozás megváltoztatását. A Foreign Office élén William Hague-et váltó Philip Hammond igen határozottan fogalmazott 2014 novemberében a *Daily Telegraph*-nak: Nagy-Britanniának akár arra is fel kell készülnie, hogy „kisértel” az EU-ból, ha nem sikerül Brüsszellel megállapodnia a tagországokból érkező bevándorlás korlátozásáról.⁴³ José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke viszont „történelmi hibának” minősítette Cameronnak azt a törekvését, hogy valamiféle kvótát vezessen be az alacsony képzettségű EU-s bevándorlókra.⁴⁴ A munkaerő szabad mozgásának a korlátozására irányuló brit elképzeléseket Angela Merkel német kancellár is többször élesen elutasította.

Az EU-n belüli migráció témájának szentelte Cameron 2014 novemberének végén tartott fontos beszédét is. Ebben hangsúlyozta: a britek nem kívánják nullára csökkenteni a bevándorlást, mert régi hagyományuk mások befogadása, de a korlátlan bevándorlást sem tudják elfogadni. S e gondolatmeneten jutott el beszédének sarokpontjához: hiába csökkentette a koalíciós kormány sikeresen az EU-n kívülről érkező migrációt, az Unióból érkező migránsok száma eközben számottevően nőtt.⁴⁵ Ilyen mértékű belső migrációval sem a Közös Piac alapító atyái, sem pedig az egységes piacról szóló egyezményt aláíró Margaret Thatcher és Helmut Kohl nem számoltak, állította. S a jövevények úgy vesznek ki a közösből, hogy abba még semmit sem tettek be.

Hogy mit kell tenni? Erre nézve Cameron – egyelőre nem kockáztatva meg azt, hogy a fix kvótákat az EU vonatkozásában is szóba hozza – azt javasolta, alakítsák át – szűkítsék – a más tagországokból érkezők juttatásait. Lényegében azokat a javaslatokat fogalmazta meg, amelyek aztán a 2015 tavaszi tory választási kampányban tett ígéretek alapjául szolgáltak.

Először is meg kell szüntetni a munkaerő szabad áramlásának jogával kapcsolatos visszaéléseket, jelentette ki. „Az EU legkeményebb rendszerét akarjuk kialakítani a szabad mozgással való visszaélések kezelésére”.⁴⁶ Csak azok a munkavállalók jöhessenek, indítványozta, akik már rendelkeznek nagy-britanniai állásajánlattal – a munkakeresők segélyezését pedig meg kell szüntetni. Egy EU-s álláskeresőt átlagosan havi 600 fonttal támogatnak a brit adófizetők, fűzte hozzá a nyomaték kedvéért. Cameron elsősorban azokra utalt, akik a 2004 óta csatlakozott közép- és kelet-európai országokból jöttek a szigetországba, bár 2014-ben összességében az EU régi 15 tagállamából valamivel többen, 133 ezren jöttek, míg az utóbbiakból 127 ezren. Emlékeztet, hogy a 2004-es bővítés után Nagy-Britannia – a tagországok nagy többségével, köztük Németországgal ellentétben – nem gördített akadályt az újonnan csatlakozott államok munkavállalói

elé – ezt Cameron a munkáspárti kormányzat súlyos mulasztásának nevezte. A legnagyobb tömegben, mint ismeretes, a lengyelek jöttek; a Romániából és Bulgáriából érkezők számára vonatkozó előrejelzések eltűzöttnek bizonyultak. (E két állam csatlakozásakor, 2007-ben London már kihasználta az ideiglenes korlátozás lehetőségét, s e rendelkezés hatálya 2014 január elsején járt le.) Ismeretes, hogy rengeteg magyar is munkát vállalt: a számukról igen ellentétes információk állnak rendelkezésre, ezért e helyütt nem bocsátkozunk becslésekbe, de az bizonyosnak tűnik, hogy London immár valóban az ötödik legnagyobb magyar várossá lépett elő...

Már ebben a beszédben megfogalmazódott az a később sokat hangoztatott elképzelés, hogy azok a munkakeresők, akik 6 hónapon belül nem találnak munkát Nagy-Britanniában, kötelesek legyenek elhagyni az országot. Cameron azt is leszögezte, hogy nem szabad megismételni a 2004-ben elkövetett hibát, és ha az EU új tagokat vesz fel, azok polgárai előtt mindaddig zárva kell maradniuk a régi tagok munkaerőpiacainak, amíg a gazdasági fejlettségük szintje nem közelít egymáshoz.⁴⁷ Az sem tartható fenn, mondta, hogy az EU-ból érkező bevándorló, ha minimálbéren alkalmazták, és otthon két gyermeke van, a brit ellátórendszerben kétszer annyi segílyt kap, mint Németországban, és háromszor annyit, mint Franciaországban. Ezért be fogja vezetni, hogy csak legalább négyévi munkavégzés és adózás után járjanak a segílyek. S ha a gyermek külföldön él, ne járjon utána segíly egyáltalán. (A segílyeket pedig új rendszerbe szervezik „Universal Credit” néven.)⁴⁸ A gondolatait azzal zárta Cameron, hogy e radikális változások keresztülviteléhez ragaszkodni fog azokon a tárgyalásokon, amelyeket a népszavazás előtt az EU átalakításáról kíván folytatni partnereivel.

A 2015 májusára kiírt választás kampányában – a 2010-essel ellentétben – a konzervatívok programjának egyik hangsúlyozott témája volt a bevándorlás ügye. A miniszterelnök novemberi beszédének ígéreteivel összhangban a párt hivatalosan is meghirdette, hogy győzelme esetén az EU-s munkavállalók csak négyéves folyamatos szigetországi munkaviszony után igényelhetik a szociális juttatások teljes körét – számításaik szerint minden egyes bevándorló 22 ezer fontot fizet majd be a közös kasszába, mielőtt onnan juttatásokat igényelhetne. (Tegyük ehhez hozzá: a 2014-ben érvényes szabályok szerint egy külföldi EU-s munkavállaló érkezése után azonnal mintegy évi 10 ezer font, azaz 4,3 millió forint értékben igényelhetett szociális juttatásokat.) A programban megtaláljuk azt az ígéretet is, hogy a munkakeresési támogatást eltörlik, aki pedig hat hónapon belül sem tud elhelyezkedni, annak haza kell mennie. A szigetországon kívül élő gyermekek után nem folyósítanak többé családi segílyt. Szerepel az is, hogy a „deport first, appeal later” szabályt, miszerint az eltávolítás megelőzi a fellebbezés lehetőségét – ezt a 2014-es bevándorlási törvény csak a bünt elkövető migránsokra mondta ki –, minden illegális bevándorlóra kiterjesztik. Ezzel párhuzamosan a választási program szigorú büntetéseket helyezett kilátásba azon munkaadók számára is, akik illegális migránsokat foglalkoztatnak.⁴⁹

Az erőteljes konzervatív nyomás hatására a kampányban a Labour Party is bejelentett bizonyos, a vetélytársáénál persze jóval lazább korlátozási terveket, így például azt, hogy a bevándorlók két évig nem kaphatnának munkanélküli-segélyt. A párt egy új törvényt ígért arról, hogy a migránsok kihasználásával ne lehessen a brit munkások

órabére alá ígérni, és 1000 új határőr munkába állítását is kilátásba helyezte.⁵⁰ A leg radikálisabb feltételeket a Brit Függetlenségi Párt (UKIP) kívánta szabni: 5 évre teljesen megtiltotta volna a képzetlen munkaerő beáramlását, és az ausztrál típusú pontrendszerral kiválasztott, szakképzettséggel rendelkező migránsok számát is évi 50 ezerben maximálta volna – ebbe a számba az EU-ból érkezőket is beleértve.⁵¹ A befolyásos pártok közül egyedül a Skót Nemzeti Párt nem hirdetett meg szigorításokat.

A MÁSODIK CAMERON-KORMÁNY ELSŐ LÉPÉSEI

A konzervatívok nagyarányú, saját reményeiket is meghaladó mértékű választási győzelme 2015 májusában egyértelmű mandátumot adott Cameronnak arra, hogy megkezdje az ígért népszavazás előfeltételül megjelölt tárgyalásokat az EU működési mechanizmusának az átalakításáról. E sorok írásakor, 2015 szeptemberében-októberében befejezett tényekről még nem tudunk beszámolni, de annyi elmondható, hogy Cameron nem szakított a kampányban elfoglalt álláspontjával, és már jó néhány puhatolózó tárgyalást kezdeményezett ez ügyben. Ami a belpolitikát illeti, az új kormány nem sokkal a választás után bejelentette, hogy a jogcím nélküli bevándorlók munkavégzését bűncselekménnyé kívánja minősíteni, s az ismét bevándorlásügyi miniszterré kinevezett Brokenshire többször is jelezte, hogy a hatóságok raziaszerű ellenőrzéseket fognak végezni a leginkább érintett ágazatokban.⁵² (Így különösen az egészségügyben és az építőiparban.) Annak kapcsán, hogy nyáron a bevándorlók számos alkalommal valósággal megostromolták a Csalagút franciaországi bejáratát Calais mellett, az alagút forgalmát több ízben teljesen meg is bénítva, Philip Hammond külügyminiszter kijelentette: Európa képtelen lesz „afrikaiak millióit” befogadni, és hosszabb távon fenntarthatatlan az a gyakorlat, hogy a migránsokat nem küldik haza. Álláspontja mellett Cameron is kiállt, de a Downing Street nem kommentálta a „fosztogató” („marauding”) bevándorlókra tett utalását.⁵³

A nyár végére drámai mértékben kiéleződött európai menekültválságra reagálva Cameron szeptember elején kijelentette, Nagy-Britannia kész eleget tenni morális kötelezettségének, s az addiginál több menekültet befogadni, de meggyőződése szerint a válság nem oldható meg ezen az úton: „átfogó válasza” van szükség.⁵⁴ A toryk 2015. októberi manchesteri pártkonferenciáján, amelyen slágertéma volt a bevándorlás, Theresa May belügyminiszter igen kemény hangvételű beszédében úgy fogalmazott, hogy a tömeges bevándorlás a brit társadalom kohézióját fenyegetné, a korlátozás politikáját ezért nemzeti érdeknek nevezte.⁵⁵ Az uniós csúcstalálkozóról rendezett alsóházi vitanapon, október 19-én Cameron kiállt Európa külső határainak biztosítása mellett is, mondván, az Uniónak bizonyítania kell, hogy van külső határa, nehogy bárki is azt gondolhassa, könnyű és kockázatmentes út vezet ide. „Annak, amit a magyar miniszterelnök és mások is mondanak, az a lényege, hogy Európának van egy külső határa.”⁵⁶ Azt is jelezte, hogy nem ért egyet a migránsok közös elosztására irányuló uniós elképzelésekkel. Vitába keveredett az anglikán püspökökkel is, akik levélben szólították fel a kormányt több szíriai menekült befogadására; válaszában a szóvivője kijelentette, hogy „a fejünket és a szívünket” egyaránt használni kell a helyes „átfogó válasz” megta-

lálásában, amely a „probléma gyökereire” fordítja a figyelmet.⁵⁷ London szerint a leg-hatékonyabb segítség nem az, ha a menekültek kisebb-nagyobb csoportjait Európába hozzák, hanem az, ha a válságrégiókban maradó tömegekről gondoskodnak jobban. S e humanitárius célra egyetlen európai ország sem költött Nagy-Britanniánál többet.

Európa megtelt, a szigetország pedig különösen, de politikai menedékjogot to-vábbra is adni kell – talán leginkább így summázható a brit konzervatívok álláspontja. E mögött nyilvánvalóan az a megfontolás húzódik meg, hogy a szolidaritás morális kö-telezettségét valamiképp össze kell egyeztetni a saját politikai közösség védelmével. Az egyensúly kialakítása egyetlen ország esetében sem egyszerű. Hogy az „átfogó válasz” milyen formát fog ölteni a brit kormány részéről, az a körvonalaiiban sejtethető ugyan, de a konkrét részletekre még várnunk kell.

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány a K 108790. számú, *A modern állam változásai – történeti perspektívák és a jelenkori kihívásokra adott válaszok* című OTKA-program keretében és annak támogatásával készült.
- ² Rowena Mason: *David Cameron criticised for PR stunt in home of suspected illegal immigrants*. The Guardian, 30 July, 2014. www.theguardian.com/politics/2014/jul/30/david-cameron-pr-stunt-suspected-illegal-migrants.
- ³ *Migration Statistics Quarterly Report, May 2015*. Office for National Statistics. www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/may-2015/sty-net-migration.html.
- ⁴ Részletesebben lásd Kisteleki Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése. Koncepciók és alapmodellek Európában és Magyarországon*. Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011, 141–142. o. Az állampolgárság intézményének jeles kutatója joggal utal arra, hogy az állampolgárság brit megközelíté-ése „sok tekintetben eltér nemcsak a kontinentális országok megoldásaitól, hanem a világ többi részén alkalmazott eljárásoktól is”. (130. o.)
- ⁵ Ian R. G. Spencer: *British Immigration Policy Since 1939*. The Making of Multi-Racial Britain, Routledge, London, 1997, 19. o.
- ⁶ A Nagy-Britanniába történő bevándorlás szabályozásának tömör és kitűnő magyar nyelvű összefoglalá-sához lásd Windt Szandra: *Legális és illegális bevándorlás az Európai Unió néhány fontosabb országában*. In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008, 185–193. o.
- ⁷ Spencer, i. m. 134. o.
- ⁸ Részletesebben lásd Egedy Gergely: *Nagy-Britannia története*. XX. század sorozat, Aula Kiadó, Budapest, 1998, 315–316. o.
- ⁹ TV Interview for Granada World in Action. 1978 Jan 27, Margaret Thatcher Foundation. www.margaret-thatcher.org/document/103485 („We must hold out the clear prospect of an end to immigration”).
- ¹⁰ Részletesebben lásd Kisteleki, i. m. 144–145. o. A speciális helyzetű (tengerentúli) brit területek jog-állásához részletesebben lásd Szabó Máté Csaba doktori disszertációját: *A brit és amerikai külbirtokok státusza és biztonsági problémái*. 2014. Forrás: 193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2014/szabo_mate_csaba.pdf
- ¹¹ Windt, i. m. 187. o.
- ¹² Tim Bale – Rebecca Partos: *Why Mainstream Parties Change Policy on Migration: a UK Case Study – The Con-servative Party, Immigration and Asylum, 1960–2000*. Comparative European Politics, Vol. 12, No. 6, June 2014, 612. o.
- ¹³ Dylan Jones: *Cameron Cameronról. Kötetlen beszélgetések a brit miniszterelnökkel*. HVG Könyvek, Budapest, 2011, 143. o. Ezzel összefüggésben Cameron úgy vélte, hogy Enoch Powell fentebb említett 1968-as beszéde „borzasztóan megnehezítette”, hogy „értelmes eszmecserét” folytassanak a bevándorlásról.

- ¹⁴ Póczik Szilveszter: *A nemzetközi migráció tendenciái a 20. és 21. században elméleti és történelmi nézőpontból*. In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008, 80. o.
- ¹⁵ Amol Rajan: *Mayoral Candidates Unite in Call for Illegal Immigration Amnesty*. The Independent. www.independent.co.uk/news/uk/politics/mayoral-candidates-unite-in-call-for-illegal-immigration-amnesty-806310.html. Tegyük hozzá: azóta Boris Johnson is jóval óvatosabban nyilatkozik erről a kérdésről...
- ¹⁶ „We will introduce an annual limit on the number of non-EU economic migrants...” www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf
- ¹⁷ *Perceptions are not reality. The top 10 we get wrong*. 9 July 2013. www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3188/Perceptions-are-not-reality-the-top-10-we-get-wrong.aspx. A muszlimok tényleges arányát is túlértékeltek: 24%-ra becsülték, noha 2013-ban még csak 5% volt.
- ¹⁸ Economist/Ipsos MORI August 2013 Issues Index. Forrás: www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3247.
- ¹⁹ Rebecca Partos – Tim Bale: *Immigration and Asylum Policy under Cameron's Conservatives*. British Politics, Vol 10, No. 2., 2015, 170. o.
- ²⁰ Részletesebben Cameron kezdeti „óvatosságához” a bevándorlás ügyében: Partos–Bale, i. m. 171. o., továbbá Rebecca Partos – Tim Bale: *Immigration and Housing*. In: The Conservative-Liberal Coalition. Examining the Cameron-Clegg Government. Eds.: Matt Beech, Simon Lee, Palgrave Macmillan, London, 2015, 102–103. o.
- ²¹ Steven Swinford: *David Cameron: 'Immigration is Constant Drain on Public Services'*. The Daily Telegraph, 23 July, 2013. www.telegraph.co.uk/news/politics/10197738/David-Cameron-Immigration-is-constant-drain-on-public-services.html
- ²² Matthew Taylor et al.: *'Go home' ad campaign targeting illegal immigrants faces court challenge*. The Guardian, 26 July, 2013. www.theguardian.com/uk-news/2013/jul/26/go-home-ad-campaign-court-challenge. A kampányt sokan élesen bírálták, köztük Nick Clegg, a koalíciós partnerpárt vezetője is.
- ²³ A UKIP programjához lásd Kaszap Márton: *UKIP. Hogyan kell értelmezni a radikális jobboldali párt felemelkedését?* Külügyi Szemle, 2014/2., 131–133. o.
- ²⁴ Matt Beech: *The Ideology of the Coalition: More Liberal than Conservative*. In: The Conservative-Liberal Coalition. Examining the Cameron-Clegg Government. Eds.: Matt Beech, Simon Lee, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- ²⁵ *Migrants on work-related benefits study published*. BBC News, 20 January, 2012. www.bbc.com/news/uk-16643677. (A forrásban szereplő százalékos arány pontatlan volt, ezért pontosítottam.)
- ²⁶ Partos–Bale, i. m. 174. o.
- ²⁷ Sean Coughlan: *Tighter rules for UK student visas*. BBC News, 22 March 2011. www.bbc.com/news/education-12820645
- ²⁸ David Robinson: *Migration Policy Under the Coalition Government*. People, Place and Policy, Vol. 7, Issue 2, 2013, 75. o. <http://extra.shu.ac.uk/ppp-online/migration-policy-under-the-coalition-government>
- ²⁹ Matthew Parris: *Cameron Will Lose If He Carries on Hating*. The Times, 30 November, 2013. www.thetimes.co.uk/tto/opinion/columnists/article3936377.ece
- ³⁰ Immigration Act 2014. Chapter 22, Part 3 (Access to Services), chapters 1 (Residential Tenancies), 2 (Other Services). www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted
- ³¹ Uo. Part 1, Section 12. www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/section/12/enacted.
- ³² Partos–Bale, i. m. 178. o.
- ³³ Matthew Tempest: *Howard Calls for Asylum Cap*. The Guardian, 24 January 2005. www.theguardian.com/society/2005/jan/24/asylum.immigrationasylumandrefugees
- ³⁴ Forrás: *Migration to the UK: Asylum*. The Migration Observatory, 13 August 2015. <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/migration-uk-asylum>
- ³⁵ A multikulturalizmus témájához lásd e folyóiratban: Egedy Gergely: *A multikulturalizmus dilemmái*. Nagy-Britannia példája. Polgári Szemle, 2006/6., 21–30. o.
- ³⁶ Jones, i. m. 114–115. o.
- ³⁷ Roger Scruton: *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*. Noran Libro, Budapest, 2011, 135. o.

- ³⁸ Douglas Murray: „*The Truth is Hard*”. *An Interview with Roger Scruton*. The Spectator, 4 April, 2015. <http://new.spectator.co.uk/2015/04/roger-scruton-a-prophet-in-his-own-land>
- ³⁹ Részletesebben lásd e folyóiratban: Egedy Gergely: *Brit kilépés? A népszavazás terve*. Polgári Szemle, 2013/1–2., 245–262. o.
- ⁴⁰ Roger Scruton: *A nemzetek szükségességéről*. In: Roger Scruton: *A nemzetek szükségességéről*. Helikon, Budapest, 2005, 196. o.
- ⁴¹ A Cameron-kormány az EU-hoz való viszonyáról részletesebben lásd Gálik Zoltán: *Se veled, se nélküled – az Egyesült Királyság és az Európai Unió viharos évei*. Külügyi Szemle, XIII. évf., 2. szám, 2014. nyár, 51–76. o.
- ⁴² Az Európai Uniónak a migrációval kapcsolatos álláspontjához lásd Halász Iván: *Az Európai Unió és a migráció*. In: Halász Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Nemzetközi Migrációs és Integrációs Kutatóközpont, Budapest, 2011, 161–174. o.
- ⁴³ Peter Dominiczak: „*Britain Has to Be Prepared to Walk Away from the EU*”. The Daily Telegraph, 14 November 2014. www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11231558/Britain-has-to-be-prepared-to-walk-away-from-the-EU.html
- ⁴⁴ Nicolas Watt: *David Cameron Makes „Historic” Mistake Over EU, says José Manuel Barroso*. The Guardian, 20 October, 2014. www.theguardian.com/world/2014/oct/20/jose-manuel-barroso-david-cameron-eu-ukip.
- ⁴⁵ *David Cameron’s EU Speech: full text*. BBC News, 28 November, 2014. www.bbc.com/news/uk-politics-30250299
- ⁴⁶ „We want to create the toughest system in the EU for dealing with abuse of free movement.” Uo.
- ⁴⁷ A horvátokkal szemben ezt alkalmazza is London.
- ⁴⁸ A koncepciót az Iain Duncan Smith vezette Centre for Social Justice nevű intézet dolgozta ki a különféle – munkavégzéshez kapcsolódó – segélyek (Income Support, Jobseeker’s Allowance, Employment and Support Allowance, Housing Benefit, Child Tax Credits, Working Tax Credits) kiváltására. A „Universal Credit” koncepciójához részletesebben lásd Robert M. Page: *The Coalition, Poverty and Social Security*. In: The Conservative-Liberal Coalition. Examining the Cameron-Clegg Government. Eds.: Matt Beech, Simon Lee, Palgrave Macmillan, London, 2015, 73–74. o.
- ⁴⁹ Mindezt tartalmazza a párt hivatalos választási programja: The Conservative Party Manifesto 2015, 29–30. o. www.conservatives.com/manifesto.
- ⁵⁰ Labour Party Election Manifesto 2015, 50. o. www.labour.org.uk/manifesto.
- ⁵¹ UKIP Manifesto 2015, 12. o. www.ukip.org/manifesto2015
- ⁵² Robin Brant: *Illegal Immigration: Minister Pledges Crackdown on ‘Rogue Employers’*. BBC News, 10 August, 2015. www.bbc.com/news/uk-33844047
- ⁵³ Rowena Mason – Frances Perraudin: *Cameron ‘Shares Philip Hammond’s Concerns’ About Migrant Threat*. The Guardian, 10 August, 2015. www.theguardian.com/uk-news/2015/aug/10/cameron-shares-philip-hammonds-concerns-about-migrant-threat
- ⁵⁴ *Migrant Crises: PM Says UK Will Fulfil Moral Responsibilities*. BBC News, 03 September 2015. www.bbc.com/news/uk-34135870.
- ⁵⁵ *Conservative Party Conference 2015 in Manchester: Theresa May Speech in Full*. International Business Times, 6 October, 2015. www.ibtimes.co.uk/conservative-party-conference-2015-manchester-theresa-may-speech-full-1522692
- ⁵⁶ „...the point that the Hungarian prime minister makes, and others make, is that Europe has an external border and needs to prove it has an external border in order to make sure people don’t believe that it is a risk-free easy journey to make to go to the European Union.” *UK aims to take in 1,000 Syrian refugees by Christmas, says PM*. BBC News, 19 October, 2015. www.bbc.com/news/uk-34574668.
- ⁵⁷ *Anglican Bishops Urge UK’ Cameron To Take In More Syrian Refugees*. Reuters, 20 October, 2015. <http://blogs.reuters.com/faithworld/2015/10/20/anglican-bishops-urge-uks-cameron-to-take-in-more-syrian-refugees/>. A kormány azt vállalta, hogy karácsonyig ezer szíriait fogad be, a püspökök viszont évente legalább tízezer fő befogadását indítványozták.

*Falus Orsolya – Király Lajos –
Kobolka István – Sasvári Gábor*

A Szigeti veszedelem mint titkosított szöveg-intermediáció

A „Zrínyi-kód”

The *Siege of Sziget* as a Cypher Text- intermediation

The “Zrínyi-code”



Összefoglalás

A költő és hadvezér Zrínyi Miklós örök érvényű eposzában állít emléket dédapja, a szigetvári hős önfeláldozó hazaszeretetének. Más megvilágításba helyezi azonban a mű mondanivalóját az a titkosírás – mai kifejezéssel: „katonai kód” –, amelynek alapján a mű már több, mint nemzeti eposz: valójában egy végrendeletben a nemzetre hagyományozott tudás. A *Szigeti veszedelem* dekódolása során az információként megadott helyen a szerzők geofizikai méréseket végeztek, amelyek alapján kapott vizsgálati eredmények jelentős anomáliára utalnak. A téma kiemelt fontosságú, mivel szeptember elején volt Szulejmán szultán halálának 449. évfordulója – a következő évben pedig a 450. lesz, amely alkalomból Szigetvárra érkezik a Török Köztársaság elnöke

DR. FALUS ORSOLYA PhD, főiskolai docens, rektorhelyettes, Tomori Pál Főiskola (dr.falus.orsolya@gmail.com), KIRÁLY LAJOS helytörténész, Szigetvár Város Önkormányzata kulturális turisztikai megbízottja (mkiralyster@gmail.com), DR. KOBOLKA ISTVÁN PhD, egyetemi docens, ezredes, PTE-KPVK Védelmi Kutatások Központ igazgatója (kobolka.istvan@gmail.com), SASVÁRI GÁBOR geofizikus (geos.bt@gmail.com).

és miniszterelnöke egyaránt. A szerzők előzetes mérési eredményeiket ezért a *Polgári Szemle* lapjain elsőként közlik, remélve, hogy további kutatásokat inspirálnak.

Summary

Miklós Zrínyi, poet and general, recounts in his timeless epic the heroic self-sacrifice and patriotism of his great-grandfather Miklós Zrínyi. However, the military code that raises this piece to the rank of more than just a national epic sheds new light on the work: it is actually information handed down to the nation in the form of a will. At the exact location encoded in the “Siege of Sziget”, the authors of this article carried out geophysical surveys. The results suggest that there may be cellars or graves at a major depth under the ground. The topic is of special importance because the 449th anniversary of Sultan Suleyman’ death was celebrated at the beginning of September. Next year, for the 450th anniversary, the President and the Prime Minister of the Republic of Turkey will be invited to visit Szigetvár. Therefore authors have decided to publish the preliminary results of their research in *Polgári Szemle* and intend to excavate and exhibit the finding as soon as possible.

AZ EPOSZ MINT „KATONAI KÓD”

„Scientia potentia est”, azaz: „A tudás hatalom”, hirdeti a latin mondás. A modern kódfejtés egyesek szerint az araboktól származik, ők voltak az elsők, akik módszeres feljegyzéseket készítettek a titkosírás módjairól. Valószínű vallási motiváció állt Al-Kindi, egy arab matematikus Qur’an (Korán) szövegi elemzésének háttérében (Kr. u. 800 körül), ami elvezetett azon gyakoriságelemzési technika feltalálásához, mely a monoalfabetikus helyettesítő titkosíráson alapult. Ahmad al-Qalqashandi (Kr. u. 1355–1418) megírta a *Subh al-a’sha* című enciklopédiáját, mely egy bekezdést tartalmazott a titkosírásról. Ezek az információk Ibn al-Durayhimnak tulajdoníthatók, aki Kr. u. 1312 és 1361 között élt, de írásai elvesztek. A titkosítások listája ebben a műfajban magában foglalja a helyettesítést és a felcserélést. Az 1400-as évektől közel 300 éven át a diplomáciában, a katonai levelezésben, feljegyzésekben a monoalfabetikus titkosírást használták. Ugyanakkor a több ábécét felhasználó polialfabetikus titkosírásokat a nehézségei miatt nem alkalmazták sűrűn. Zrínyi, akit a „magyar Szun mesterként” is említenek, műveiben több helyen is használta a titkosítást. A titkosírás tudományát tanulmányai során sajátíthatta el, hiszen ebben a korban a titkosírás a pápai udvarnál gyakori volt. Az újkori titkosítás európai alapjait itt tették le. A pápai rejtjelezők dolgoztak a kódolási eljárásokon, nemzedékeket neveltek ki a nehéz és megfejthetetlen kódolási eljárásokra. Az első ismert titkosírás feltalálója Gabriele de Lavinde volt, aki VII. Kelemen pápát szolgálta. A jezsuiták már tanították a rejtjelfejtést, és azt gyakorolták is. Ezen iskolák egyikébe járt Pázmány Péter, majd Zrínyi Miklós is.¹

Zrínyi egyedülálló hadtudományi műveivel a hazai hadviselés átalakítását célozta meg. Ismereteink szerint korábban a Kárpát-medencében ő rendelkezett az

egyik legjelentősebb könyvtárral. Műveiben több helyen is hangsúlyozta a titok megőrzésének jelentőségét. A *Vitéz hadnagy* című műve Aphorismák fejezetének Secretum szakaszában részletezi is a titok megőrzésének fontosságát. Zrínyi mint kriptográfus nemcsak az elméletben volt kiemelkedő, de tudását a gyakorlatban is alkalmazta, így a levelezéseibe rejtett titkosírás formájában.² Az általa írt közel 400 levél közül 204 tartalmaz titkosírást. Ezek szinte mindegyikét II. Rákóczi György erdélyi fejedelemhez írta. „Színvonala megfelelt a kor követelményeinek: latin ábécét használó (azaz magyar ékezetes betűk nélküli), úgynevezett homofonikus clavis volt. Homofonikusnak azokat a kulcsokat hívjuk, amelyek minden betűnek több rejtjelszimbólumot feleltetnek meg, és ezt rendszerint kódszavakkal, azaz teljes szavaknak megfeleltetett szimbólumokkal, nomenklátorokkal egészít ki ismert politikai személyek, földrajzi egységek és gyakoribb szavak megnevezésére. Zrínyi esetében minden betűhöz három kódszám tartozott, a kódszavak száma pedig mintegy harmincra rúgott (ezek mind politikai szereplőket neveztek meg, pl. Wesselényi: 202, Lippay: 219), így a rendszer összesen közel kilencven kódjeltől állt.”³

A szigetvári hős dédunokája Grazban, Nagyszombatban, Bécsben és Itáliában tanult. Muraköz főkapitányaként, majd 1648-tól haláláig horvát–szlavón bánként kiemelt szerepet töltött be többek között a Mura partján 1661-ben emelt Zrínyi-Újvár felépítésében. 1659-től titkos tanácsos, azaz a monarchia legfőbb tanácsadó testületének tagja volt. Verses eposza, amely Szigetvár 1566. évi elestét idézi fel, először 1651 szeptemberében, Bécsben jelent meg, az *Adriai tengernek Syrenaia* című kötetben, mely Zrínyi lírai verseit is tartalmazta. A barokk eposz felépítése matematikailag is feszes, tervszerű: 15 énekből áll, melyek összesen 1566 négysoros + 2 kurzíván szedett, különleges versszakot tartalmaznak. Zrínyi minden versszakot megszámozott, kivéve az említett kettőt. A megszámozott versszakok száma a szigetvári ostrom évszámára, 1566-ra utalnak. Ez a tény arra mutat, hogy a szerző tehát nem egyszerű poéta, de egyszersmind képzett, logikus elme is, aki nem kizárólag költői, hanem egyéb eszközökkel is üzen az utókor olvasójának.

A szerzők kutatási hipotézisének alapja az az igény, amit az irodalomtörténet nagy ívű Zrínyi-kutatásának tematikáján túl és amellett, elsősorban nem a literatúra, hanem más vonatkozó szakterületek diszciplináris vizsgálatának releváns és originális kutatási igénye jelent. Az a potencialitás argumentum, hogy a *Szigeti veszedelem*, a művészi, költői kifejezésen túl, a hadvezér, katona és diplomata, politikus által a nemzetére hagyományozott testamentum.

Ennek a ténynek az ismerete mindig is jelen volt a magyar irodalom és irodalomtörténet kimagasló intellektusú alakjainak munkáiban. Klaniczay Tibor több helyen is így vélekedett:

„Zrínyi Miklós személyében szétbonthatatlanul összeforrt a művész, a politikus és a katona. A *Szigeti veszedelem* nemcsak a költő zseniális alkotása, hanem a politikus és a hadvezér programja is.” „[...] világosan kijelenti azt is, hogy nemcsak az eposz megírását érezte hivatásának, hogy ez csak a kezdet, utána következnie kell az itt megfogalmazott célkitűzések végrehajtásának [...]”⁴

Nem is juthat a figyelmes olvasó ezzel ellentétes következtetésre, amikor Zrínyi Miklós „Az olvasónak” címezve, műve paratextusában kifejezetten maga hívja fel erre a figyelmet:⁵

„[...] az én professiom avagy mesterségem nem az poesis, hanem nagyobb s jobb országunk szolgálatajára annál [...]”⁶

Majd a Pars Prima – Első Ének – első és második versszakában:

*Én az ki azelőtt ifiúi elmével
Játszottam szerelemnek édes versével,
Küszködtem Viola kegyetlenségével:
Mastan immár Mársnak hangasabb versével*

Fegyvert, s vitézt éneklek [...]

Ami az esztéta, literátus számára Vergilius invokációjának felidézése („Arma vi-
rumque cano”⁷, azaz: „Fegyvert s vitézt éneklek”), az itt had- és jogtörténeti, biztonsá-
gi-védelmi aspektusból más értelmezési tartományt is hordoz. „Mastan immár Márs-
nak hangasabb versével”, vagyis a *Szigeti veszedelem* jelenthet determinánsan katonai
textust, titkosított információt is. Az eposz kódolt szöveg.

A kriptográfia – a titkosítás, az információk elrejtése és továbbítása – évezredek-
átívelően a politika, a diplomácia és a hadtudomány nélkülözhetetlen eleme.⁸ A politi-
kus, hadvezér és költő Zrínyi magabiztosan uralja e szempontból is zseniális művében
a területet.

Az 1651-ben megjelent verses kötete díszcímlapján saját magát az „Adriai tenger-
nek Syrenaia”-ként megnevező gróf Zrínyi Miklós minden fontos tényezőt megad a
szöveg titkosítására, elrejtésére vonatkozóan. Az önmagát Mercuriusként ábrázoló
költő a kor ismert, Vittorio Siri történeti művének, az *Il Mercurio overo historia de’ cor-
renti tempi*⁹ korabeli újságjának címlapját, grafikai megoldását veszi alapul, ahogyan
azt az irodalomtörténet széleskörűen feltárta.¹⁰ Mercurius itt szokásos attribútumaival,
láthatatlanná tevő, varázslatos sisakjában jelenik meg. A szimbolikus képi megoldás
avatott szemek számára, az irodalomtörténeti kontextusokon túl, azonnal felvetheti
az elrejtett szöveg, a steganográfia lehetőségét. A *Vitéz hadnagy* című hadtudományi
munkájában Zrínyi az Aphorismák résznél, a 4. Vigilantia (Éberség) szakaszban figyel-
meztet:

„Vigyázz azért, ha hadnagy, ha kapitán vagy és ne monddad kárvallásod után: nem
gondoltam volna. Azzal a szégyent magadról el nem töröld, és meg nem mented ma-
gadat a kárvallástól. Mit használt Argusnak száz szeme, ha Mercurius sipjára mind
elaludta őket, eből vette hasznát.”¹¹

A szirén vagy sziréna epitetonnak, kísérő jelzőnek, a szöveg titkosítására történő
utalásként különös jelentősége van, elsősorban nem is azért, mert rávilágít a kevés
kiválasztott számára hallhatóra, megismerhetőre, mások számára végzetesre, hanem
azért, mert Zrínyi nevének játéka is utal titkosítás szempontjából a Zrínyi névre, an-
nak fontosságára, sőt, a megfejtéshez szükséges kulcshoz vezet az olvasót. Az eredeti

Syrena-kötet címlapjának további fontos megadott tényezője a *Syrenaia* i betű helyett, a belső címdaltól eltérően használt j betűje.

Ennek jelentőségéhez ismerni kell a kor egyik titkosítási problémáját, azt, hogy az úgynevezett monoalfabetikus titkosításnál – ahol a szöveg teljes egészében ugyanazt a helyettesítést alkalmazzuk – használatos ábécében használjuk-e a j betűt, és ha igen, akkor hol a j helye. Ezzel a kérdéssel néztek szembe a közelmúltban a Pálóczi Horváth Ádám titkosírással írt naplóját¹² megfejtők is. Ott az ábécé végére, a v betű elé kellett helyezni a j betűt.¹³

A költő és hadvezér által megadott módon, a *Szigeti veszedelem*ben a monoalfabetikus titkosításnál használt ábécé eszerint:

A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U X Y Z V

Mindezek után értelmezhető, hogy az eredeti *Syrena*-kötetben az eposz zárásaként megjelenő, kurzív formában szedett paratextus szolgál megfejtési kulcsként.

*Vitézek Istene! ime az te szolgád
Nem szánta éretted világi romlását;
Vére hullásával nagy bötüket formált,
Illy subscribálással néked adta magát,
Ő vitéz vééréért vedd kedvedben fiát.*

A monoalfabetikus titkosítási rendszernél, mint amilyen a Caesar titkosítási rendszer is, amely az ábécé egyszerű elcsúsztatásából áll, egy betű egy adott másik betűnek feleltethető meg.¹⁴ Az idézett paratextusnál Zrínyi nevét kellene olvasnunk, „subscribálással”, aláírásként. A sorkezdő „VNIO” betűk, a monoalfabetikus rendszer sajátosságai miatt, fordított „OIVNV” sorrendben valóban kiadhatják a Zrínyi nevet, az eredeti családi név írása szerint. A záró sor három v alliterációja megerősíti a Caesar-titkosítás használatának lehetőségét. A talán legismertebb Caesar-aforizma, a „Veni, vidi, vici”.

A kódolt és a dekódolt betűvel együtt tízes ábécéelcsúsztatással valóban ki is adják Zrínyi nevét. A megfejtési kulcsot rejtő záró paratextus előtti versszakokban, a Pars Decima Quinta – Tizenötödik Ének – utolsó előtti és utolsó, 107. és 108. versszakában, a költészet szépségén túl, ezért:

*Gábrriel bán lelkét két tized magával,
Földrül felemeli gyönyörű szárnyával.*

És minden angyal visz magával egy lelket,

Szellemes is a megoldás, Caesar egykoron a titkosított üzenetre vonatkozóan az ábécé elcsúsztatásának számát, mértékét versbe rejtve adatta át, legalábbis a legendák szerint. A záró paratextusban az elvileg kódolt, titkosított N betűnél a „Nem szánta éretted világi romlását;” sor sorkezdő N betűjét valójában dekódolás nélkül használjuk, amelyet a megelőző sorban szereplő ! (felkiáltójel) jelez.

O	Z
I	R
V	I
N	N
V	I

Az ebben a versszakban megfigyelhető sajátosságok szerepet kapnak a *Szigeti veszedelem* teljes dekódolására vonatkozóan, nevezetesen, hogy mely jellegzetességekkel rendelkező versszakokat kell figyelembe venni a titkosított szövegénél.

Maga a mű többféle, külön-külön is releváns titkosítással íródott textus, melyben az átadott információk valóságának, hitelességének vizsgálata, kutatása megfontolt, körültekintő figyelmet, elővigyázatosságot igényel, azok súlya miatt. Azok ugyanis – Zrínyi Miklós szerint – Szulejmán szultán halálára vonatkoznak, és Magyarország, az egykori Magyar Királyság, Attiláig visszanyúló szakrális identitását őrzik.

Az irodalomtörténet külön végső záradéknak tekinti a „Vitézek Istene” kezdetű strófát.¹⁵ Az előbbieken elemzett versszak nagybetűi az IN VIVO anagrammát adják, amely annyit jelent: ÉLŐBEN. Ez egyben a *Szigeti veszedelem*nek, a hadvezér és politikus titkosított testamentumának jogi vonatkozású kiegészítése, záradéka.

AZ EPOSZ MINT TESTAMENTUM

A költő és hadvezér Zrínyi, eposzának történetfolyamából kilépve, rejtett textusként olyan szükséges információkat, hivatkozásokat ad meg, melyeket jogi vonatkozásban is értelmezhetünk, ismervé a *Szigeti veszedelem* költészet melletti értelmezési tartományát.

Zrínyi Miklós gróf Csáktornyan született, 1620. május 3-án, és Zrínyifalván, 1664. november 18. napján hunyt el. Ennélfogva nyilvánvalóan ismerte Werbőczy István jogtudós, királyi ítélőmester, királyi személynők, majd nádor jogkönyvét, a *Tripartitumot*, amely a korabeli magyar szokásjogot foglalta össze a jogalkalmazók számára.

A *Hármaskönyv* anyaga 1514-ben került az Országgyűlés elé. Átvizsgálása céljából az Országgyűlés egy köznemesekből álló bizottságot állított ki, amely úgy nyilatkozott, hogy a jogkönyvben a törvények és a jóváhagyott szokások „helyes rendben” (*recto ordine*) és „kellő módon” (*debito modo*) lettek összeírva, erre figyelemmel királyi megerősítésre alkalmasnak találta. Ez meg is történt, azonban a Dózsa-féle parasztfelkelés miatt a királyi pecséttel való megerősítés elmaradt. Hogy a munka ne vesszen kárba, Werbőczy végül a *Tripartitum opus iuris consuetudinarii in clyti regni Hungariae*, magyarul: *Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve* című művét 1517-ben Bécsben a saját költségén, Johann Singriener nyomdájában kinyomatta. A pecsét hiánya ellenére a *Hármaskönyvet*, más jogszabálygyűjtemény hiányában, alkalmazni kezdték a bíróságokon. Erdélyben a jogkönyvet több fejedelem is megerősítette a beiktatási eskütetele során, így Báthory András 1599-ben, Rákóczi Zsigmond 1607-ben, Báthory Gábor 1608-ban, Barcsay Ákos 1658-ban, Kemény János és I. Apafi Mihály 1661-ben.¹⁶ Ennek a jogkönyvnek mint írott jogforrásnak ismeretében érdemes megvizsgálni, hogy az eposzban kódolt ismereteket értelmezhetjük-e úgy, mint magánvégrendelet (testa-

mentum privatum), amelyben a szerző a nemzet tagjaira, az olvasókra hagyományoz egy információt.

A végrendelet olyan egyoldalú jogügylet, amely az örökhagyó halála esetére szóló rendelkezést tartalmaz a túlélő örökösök részére. Végrendekezni 1848 előtt általában az ingók és a szerzett vagyon felől lehetett korlátozástól mentesen. A végrendelet abban az esetben volt érvényes, ha azt a végrendelezési képességgel rendelkező örökhagyó személyesen, szabad akaratából, tehát nem kényszer, avagy fenyegetés hatása alatt tette. Végrendelezési képességgel a törvényes kort betöltött rendelkezett, feltéve hogy nem volt őrült, illetve gyengeelméjű.¹⁷ A *Hármaskönyv* I. rész 111. cím 2. §-a szerint „teljeskorúak a férfineműek, mikor huszonnégy évesek, a nőneműek pedig mai szokás szerint, amikor tizenhat évesek”. A 3. § alapján törvényes korúnak azokat a nem teljes korúakat nevezzük, akik már betöltötték a tizenkettedik életévüket. Őket az 5. § magyarázata értelmében „azért hívják vagy mondják pedig törvényes korúaknak, mivel már másokkal szemben perbe szállhatnak és pert indíthatnak”. A *Hármaskönyv* ennek megfelelően az I. rész 55. címében a törvényes korúak közül kiveszi az „örjögő és bárgyu fiúkat”, akik „az értelmességnek és teljeskorúságnak éveire soha nem jutottak, ezért az apai hatalom alól soha föl nem szabadulnak”.¹⁸

A hagyaték, amelyet a szerző átadni kíván, egy olyan információ, amelyet ő maga őstől, a várkapitány Zrínyi Miklóstól örökölt. Ezt a szerző pontosan, hivatalosan is megnevezi a második énekben, a Pars Secunda 60. versszakában:

*Akkor az nagy nevű Zríni Szigetvárbán,
Maximiliántul röndölve kapitán
Volt, Horvátországban és többiben is bán,
Ez az, kiről szólni fog én historiám.*

Az eposz keletkezésének idején már szokásjogként bevett, elfogadott jogintézmény volt a „katonai végrendelet” (testamentum militare), mint a „kiváltságos végrendeletek” (testamenta privilegiata) egyik formája. Ezt a hadsereg tagja ellenség fenyegetése esetén tehette meg. Érvényességéhez elegendő volt az is, hogy az örökhagyó a végrendeletet saját kezével írja vagy aláírja, avagy két tanú előtt szóban nyilatkozza ki. Az ilyen végrendeletet, ha érvényét fent kívánta tartani a végrendelező, a háborús helyzet megszűnése után szabályszerű köz- vagy magánvégrendeletben kellett megerősíteni.¹⁹

Zrínyi a formai követelményeknek megfelelő tanúkat is megnevez a tizennegyedik ének, Pars Decima Quarta 10–12. versszakában:

*Látom de másfelől, országunk oszlopja,
Vitéz Veselény jó lovát jártatja,
Nagy gond van fejében, mert gond is nagy rajta;
Mert csaknem esőben országunkat látja.*

*Látom Bottyánit is, vállával országot
Támasztja, s romlásra nem engedí aztot,*

*És noha ő nem vár senkitül jutalmot,
Maga virtusából vesz elegendő jót.*

*Száz másokat látok, örömet az őket
Köszönteném, hajtok de most nékik fejet,
Mert messzi elmentem historiám mellett,
Ismég elől kell kezdenem szövésemet.*

A „Száz másokat” és a „hajtok de most nékik fejet” megjegyzések rendkívüli jelentőséggel bírnak. A szerző Zrínyi részt vett az 1647-es koronázási ünnepségen, a *Szigeti veszedelem* megírásának időszakában, ő viszi a koronázási pallost. Ekkor már száz főre emelik a koronaőrség létszámát, és minden bizonnyal – máig rejtélyes, vitatott módon – a Szent Koronán lévő kereszt is elhajlott, ami a várkapitány Zrínyi hősi halálakor még arányosan állt.

„[...] az 1622. évi II. törvényben, amelyet a pozsonyi országgyűlés fogalmazott meg. A törvény elrendelte továbbá a Szent Korona eredetiségének az országgyűlés előtti megvizsgálását. A Szent Korona meghamisításától való félelem végigvonul a korona őrzés történetén, a koronaőrök egyik feladata a korona pontos ismerete és felismerése, akár egy évtized távlatából is. A Szent Koronát tehát Pozsonyba vitték, megvizsgálták, majd őrzési helyén, a várban helyezték el. Ezután hatvanról százra növelték a koronaőrség létszámát [...]”

„[...] IV. Ferdinánd 1647-es koronázásakor tartott országgyűlésen törvényt hoztak, amelyben a koronaőrség létszámát és alárendeltségét tekintve megerősítették az 1625. évi idevágó törvényt, ugyanakkor felemlítették azokat a károkat, amelyeket a fegyelmezetlen őrség a pozsonyi főispánnak és a káptalannak okozott. Az új koronaőrök megválasztását regisztráló III. törvényben pedig figyelmeztették a koronaőröket, hogy legalább az egyik mindig tartózkodjon a korona – és a koronaőrség – környezetében [...]”²⁰

Ilyen értelmezésben más megvilágítást kap a közismert, lehajló feszületre vonatkozó részlete az eposznak. Második ének, Pars Secunda 78. és 80. versszak:

*Igy az Isten előtt Zrini esedezett;
Azért meghallgatá az ő könyörgését.
Háromszor láttatott Zrininek, feszület
Hogy hozzá le hajlott, felelvén ezeket:*

*„Örülj, én jó szolgám, mert jól kereskedtél,
Mert öt talentomodra még ötöt nyertél,
Világon magadnak koronát kötöttél,
Mellyet aranyassan Atyámhoz viszed fel.”*

Amennyiben elfogadjuk a szerző Zrínyi ismeretét a Szent Korona feszületének meghajlására vonatkozóan, és ismerjük az eposz rejtett és titkosított szöveggént történő értelmezhetőségét, úgy el kell fogadnunk azt is, hogy a fenti idézett részekben

a Szent Koronának a pontos megjelöléséről, megnevezéséről van szó. Felmerülhet, jogi értelmezésben is, a Szent Koronával összefüggésben, hogy a várkapitány Zrínyi öröksége általában véve a kereszténység öröksége, esetleg az uralkodó Habsburg-házé, vagy kizárólagosan a Szent Koronához kötött – „*Világon magadnak koronát kötöttél*” –, a Szent István-i magyar államé.

Erre ad választ az idézett versszakok koronához kapcsolódó sorai között megjelenő „öt talentum” részlet. Ebben a kontextusban ez pontos törvényhely-megjelölés is, méghozzá a *Hármaskönyv* I. rész 11. címére utalással:

„2. § Másodszor a kereszténység felvétele okából: mivel a magyarok nem apostoli tanításra, vagyis apostolok szent beszédére, a kiknek fejedelmét a földön a pápa helyettesíti és személyesíti, tértek a katolikus vallásra, hanem saját királyuknak, tudniillik Szent István királynak, a kiről fentebb is megemlékeztem, intézkedése következtében. A ki legelőbb alapított ez országban püspökséget, apátságokat és prépostságokat; ugyanezen egyházak főpapi állásait és hivatalait, a pápa engedélyéből, egymaga adományozta, a kiknek akarta (csakhogy arra alkalmasoknak és a jámborság erényeivel ékeskedőknek). A mint az egyházban is szól róla az ünnepi ének: »Ez (tudniillik Szent István) miként Salamon, épít és ajándékokkal gazdagít templomokat, gyöngyökkel és koronákkal ékesít kereszteteket és oltárokat.« És tovább ekképen: »Ezeknek igazgatására főpapokká tudós, igazságos, hív és kipróbált férfiakat teszen a hívek megerősítésére. Ekként a nyert talentumot Istennek kétszeresen adván vissza, lép be a számára öröktől fogva készült királyi székébe.«”²¹

Az Ötödik ének jellegzetes részlete mind az eposz költészetében, mind pedig a rejtett írás értelmezésében – bár némileg eltérően – az örökül hagyás megtörténtét a várkapitány Zrínyi Miklósnak fiára, Zrínyi Györgyre történő hagyományozásra teszi, a tényt rögzíti. Pars Quinta, Ötödik ének 76. versszak:

*Elvégezvén levelét bepecsételé,
Ostán fiát Györgyöt szépen megölelé,
Okossan röviden néki így beszéle
– Az gyermek atyja szavát igen fülelé –:*

A KÓDOLT TESTAMENTUMBAN ÁTADOTT INFORMÁCIÓ

A hagyaték, az eposzt rejtett írásként, titkosított információhordozó textusként értelmezve, az oszmán–török hadizászlók, melyek a várvédők, a hős Zrínyi és serege kezére jutnak, csatában, törvényesen, hadi jog szerint megszerezve. Történeti forrásokat elemezve nem zárható ki, hogy a hadizászlók valóban a hős Zrínyi Miklóshoz kerülnek, így azok hagyatékát képezhetik.

Erről tesz említést Csányi Ákos is szeptember 8-án özvegy Nádasdy Tamásnéhoz írott levelében: „[...] azonban mind lovon, mind gyalog kiüttek, annyira cselekedtek, csuda hogy mennyi jancsárt megöltek, mindhárom zászlót beviszik.” Ezekről a lobo-gókról azt írja tovább, hogy el nem tudja képzelni, hogyan tudták azokat a jancsárok a falra kitűzni.²²

Talán lehetséges magyarázatul szolgálhatnak a hadizászlók rejtélyes kitűzésére és azok megszerzésére a horvát, bosnyák énekek, melyek több helyen is említik ezt az eseményt. Az alábbi idézett részlet Szigetvár ostromát megénekelve azt meséli el, hogy egy ősi hercegovinai család tagjai, eleve tudva, hogy az életükbe kerül, tűzik ki a lobogókat:

*De csak szólott Ljubovics Mújó:
„Haj, te apám, ha, te Ljubovics bég,
Apám, add rám áldásodat immár,
Hadd mehessek a fényes toronyba,
Hadd tűzzem ki a zöld seregzászlót.
Felmegyek én, kedves, jó apácskám,
Felmegyek én akkor is, ha hullok,
Akkor is, ha el kell vesznem ottan.
A fejemet én már nem sajnálom,
S már, apácskám, nem sajnállak téged,
Nem sajnálom én szülőanyámat,
Nem sajnálom kedves szeretőmet;
Akkor is, ha nemrég házasodtam,
Kedvesemet bizony nem sajnálom.
De sajnálom Ljubovicsok népét,
Sisakban és fehér tollal állnak,
Skarlátosan, fényes fegyverekkel.”
De az apja szólni kezdett szóval:
„Ereggy, fiam, Ljubovics virága,
Ereggy, fiam, a fényes toronyba,
S tűzzed rája a zöld seregzászlót.”²³*

Úgy tűnik, török források is megemlítik a zászlók kérdését. Evlia Cselebi szerint a nagyvezér így értesíti Nagy Szulejmán szultán haláláról a trónörökös Szelimet:

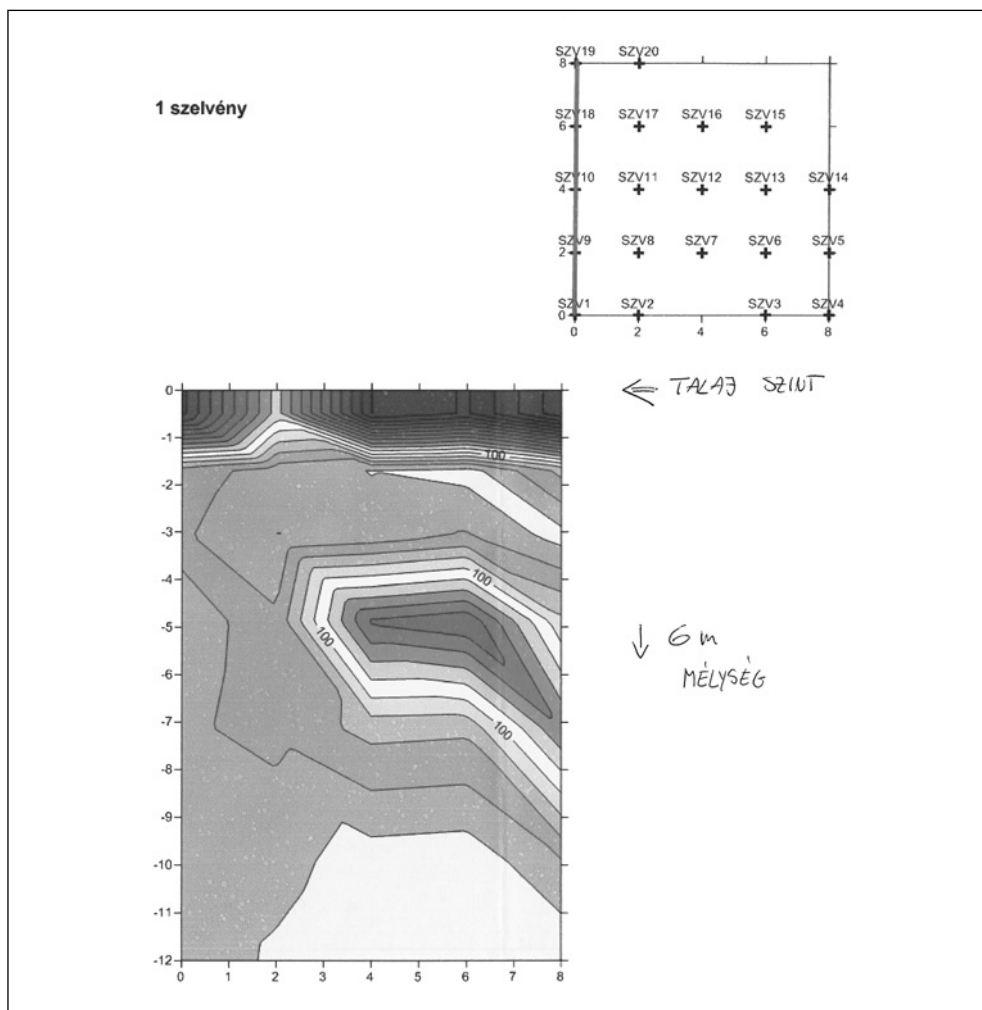
„Királyi atyád meghalt. Padisahom, ha nem érsz idejében Szigetvár alá átvenni a seregek parancsnokságát, Allah összes szolgája és a Próféta zászlaja az ellenség kezébe kerül. Istennél a kegyelem!”²⁴

A jelen publikáció szerzői nem kívánnak olyan fejtegetésekbe bocsátkozni, amelyek későbbi tudományos kutatások tárgykörét képezik. Úgy gondolják azonban, hogy helytálló lehet annak a ténynek a megállapítása, mely szerint a *Szigeti veszedelem* Syrena-kötetbeli megjelenése a költő és hadvezér, politikus Zrínyi Miklós rejtett, titkosított testamentumaként értelmezhető. Olyan hagyatékról rendelkezik, amelynek kapcsán különösen fontos jelentősége van annak, hogy akár évszázadokon keresztül is megőrződjön az azokhoz fűződő törvényes jog. Kutatásaink alapján kimondhatjuk, hogy Zrínyi Miklós e művének megalkotásával minden tőle telhetőt elkövetett nemzete érdekében. Szulejmán szultán szigetvári temetési rítusa és annak emlékei nemcsak kultúrtörténeti jelentőséggel bírnak az iszlám világ számára, egyfajta vallási hagyományokon alapuló jogigényt is megfogalmaznak.

GEOFIZIKAI MÉRÉSÜNK EREDMÉNYE

A *Szigeti veszedelem* dekódolása során, az információként megadott helyen geofizikai méréseket végeztünk. A mérési szelvények és metszetek közül a legtöbbet mondó, legérdekesebb szelvény ebben a kontextusban az a részlet, ami függőlegesen van kimetszve a talajból, a metszet pedig az, ami erre merőleges, vagyis a talajfelszínnel párhuzamosan elmetesztett talajrészlet. A mérés során alkalmazott műszer: IRIS Syscal Pro Switch 10/96. A feldolgozó szoftver: M.H.Loke Geotomo. A geofizikai mérés alapján kapott vizsgálati eredmények a talajszint alatt jelentős mélységben anomáliára utalnak. Eredményünket Magyarországon elsőként a *Polgári Szemle* oldalain közöljük, azzal, hogy az esetleges lelet feltárásához további vizsgálatok szükségesek.

1. ábra: Sasvári Gábor geofizikus mérési szelvénye és metszete



JEGYZETEK

- ¹ Vámos Hanna – Vadai István: *Pázmány Péter és I. Rákóczi György titkosírása*. https://btk.ppke.hu/uploads/articles/115865/file/461_480_Vamos_Vadai.pdf (Letöltés: 2015. augusztus 30.).
- ² Gyurák Gábor: *A kriptográfia és a hírszerzés hadtudományi gyökerei*. Hadtudományi Közlemények, 2014/3., 21. o.
- ³ Láng Benedek: *Zrínyi Miklós titkosíráskulcsa*. Irodalomtörténeti Közlemények. 2013/2., 196. o.
- ⁴ Klaniczay Tibor: *Reneszánsz és barokk*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1961, 447., 489. o.
- ⁵ Szepes Erika: *Zrínyi és az eposz*. In: Szepes Erika: *A költő és a mítosz*. Napkút Kiadó Kft., Budapest, 2006, 206. o.
- ⁶ Zrínyi Miklós: *Szigeti veszedelem*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 1997.
- ⁷ Vergilius: *Aeneis*. I. könyv.
- ⁸ Liptai Kálmán: *Kriptográfia*. Eszterházy Károly Főiskola, Matematikai és Informatikai Intézet, Eger, 2011, 5. o.
- ⁹ Vittorio Siri: *Il Mercurio ovvero historia de' correnti tempi*. Per Christoforo della Casa, digitalizálta a Lausanne-i Egyetem, 2009.
- ¹⁰ Klaniczay Tibor: *Hagyományok ébresztése*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 251–255. o.
- ¹¹ *Zrínyi Miklós hadtudományi munkái*. Szerk.: Király Jenő, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1976, 147. o.
- ¹² Pálóczi Horváth Ádám: *Felfedezett titok*. Budapest, 1792. (Hasonmás kiadása: Szépirodalmi Kiadó, Budapest, 1988.)
- ¹³ Vámos Hanna: *Leleplezett titok*. In: Magyar Arión. Tanulmányok Pálóczi Horváth Ádám műveiről. Szerk.: Csórsz Rumen István, Hegedüs Béla, MTA Irodalomtudományi Intézet, Budapest, 2011, 45. o.
- ¹⁴ Liptai, i. m. 9–12. o.
- ¹⁵ Kovács Sándor Iván: *Zrínyi-tanulmányok*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 27. o.
- ¹⁶ Béli Gábor: *Magyar Jogtörténet. A tradicionális jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 28–29. o.
- ¹⁷ Uo. 136–137. o.
- ¹⁸ Werbőczy István *Hármaskönyve*. Az eredeti 1517-i első kiadása után fordította, bevezetéssel, utalásokkal ellátta Dr. Kolosvári Sándor és Dr. Óvári Kelemen. Franklin-Társulat, Budapest, 1897.
- ¹⁹ Béli, i. m. 138–139. o.
- ²⁰ <http://www.koronaorseg.hu/tortenet.html> (Letöltés: 2015. június 19.).
- ²¹ Werbőczy István *Hármaskönyve*, i. m.
- ²² Bende Lajos: *Sziget ostroma 1566-ban*. In: Szigetvári emlékkönyv Szigetvár 1566. évi ostromának 400. évfordulójára. Szerk.: Rúzsás Lajos, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966, 93. o.
- ²³ *Zrínyi énekek és feljegyzések. Horvát, szerb, bosnyák és szlovák népi énekek*. Szerk.: Frankovics György, Frankovics és Társa Kiadói Bt., Pécs, 2002, 145–146. o.
- ²⁴ *Evlija Cselebi Baranya megyében*. Különnyomat a Baranyai Helytörténetírás 1982. c. kötetből. Baranyai Levéltári Füzetek 33., szerk.: Katona Magda, Pécs, 1983, 37. o.

Bódi Stefánia – Szuhai Ilona

Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete

Sovereignty and Migration – Legal Status of Various Migrant Groups



Összefoglalás

A közelmúlt migrációs eseményei – az afgán, iraki, koszovói, pakisztáni és szír állampolgárok tömeges beáramlása Magyarországra, az EU-tagállamokban elkövetett terrorcselekmények, illetve a Földközi-tengeren tapasztalt tragikus események, vagyis a menekültek tömeges csempészése Líbiából Európa partjaihoz – elkerülhetetlenné tették, hogy az Európai Unió stratégiai döntéseket hozzon, és azonnali intézkedéseket tegyen a helyzet kezelésére. Mindezek az események a magyar közbeszédben is előtérbe helyezték a migráció kérdését, ezért fontosnak tartottuk a legjelentősebb jogszabályok ismertetését. A migráció erősödésével egy állam területén számtalan jogilag különböző csoportba tartozó ember élhet, mely természetszerűleg kihatással van a szuverenitásra. Ezeknek az eltérő csoportoknak a tagjai eltérő gazdasági és szociális jogokkal rendelkeznek. E tanulmány bemutatja, hogy mit is értünk szuverenitás alatt, és milyen problémákat rejt napjainkban a szuverenitás és a nem magyar állampolgárok beáramlásának kérdésköre.

Summary

The recent events related to migration - the mass influx of Afghan, Iraqi, Kosovar, Pakistani and Syrian citizens to Hungary, terror attacks in the EU and the tragic events

DR. BÓDI STEFÁNIA PHD, egyetemi docens, NKE KTK, Alkotmányjogi Tanszék (Bodi.Stefania@uni-nke.hu), DR. SZUHAI ILONA, tanársegéd, NKE RTK Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék (Szuhai.Ilona@uni-nke.hu).

on the Mediterranean i.e. mass smuggling of refugees from Libya to the shores of Europe - have made it unavoidable that the EU should make strategic decisions and take prompt measures in dealing with the situation. As these events put migration into the focus of public discourse also in Hungary, it is important to outline the most significant relevant statutes. If large numbers of people pour into a country, the differences between the legal statuses, financial standing and social entitlements of the numerous groups of people may increase. The study defines the current perception of sovereignty, the problems involved in sovereignty and in the influx of non-Hungarian citizens nowadays.

BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányban a Magyarországon tartózkodó személyek egyes csoportjai jogi helyzetének bemutatásával a célunk átfogó képet nyújtani az olvasónak, melyből kiderül, hogy ezek az eltérő jogállású csoportok miben különböznek egymástól. Egy áttekinthető rendszerezés összeállításában abból indultunk ki, hogy a hétköznapiakban gyakran keveredés vagy információhiány tapasztalható a nagyon is különböző jogállású csoportokat illetően. Elemzésünk előtt röviden utalni kívánunk arra, hogy a külföldiek a szuverenitás területi hatálya alatt állnak, míg az állampolgárok a szuverenitás személyi hatálya alá tartoznak. Vagyis a témakör közvetetten a szuverenitást érintő, alkotmányjogi kérdés. A szuverenitás és a külföldiek egyes csoportjai kapcsolatának vizsgálatát megelőzően elengedhetetlen, hogy elméleti alapot nyújtsunk, vagyis néhány mondatban bemutassuk, mit is értünk szuverenitás alatt, és milyen problémákat rejt napjainkban a szuverenitás és a nem magyar állampolgárok beáramlásának kérdésköre. Elemzésünk során a szuverenitás fogalmát alkotmányjogi értelemben használjuk, és a szuverenitás ún. külső és belső oldalát értjük alatta. Az államról és a szuverenitásról való gondolkodás gyökerei régre nyúlnak vissza, és a hatalom gyakorlásával összefüggő régi kérdésfeltevések mindmáig élő problémák a jog-, valamint az államtan számára.¹ A 20–21. század fejlődése azonban új problémákkal szembesíti az államokat. Napjaink egyik fő kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán például a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának problémája, illetve ezek összeütközése.² Manapság derül ki továbbá, hogy a szuverenitás érvényesítése nagyban függhet az állam nemzeti és kulturális homogenitásától. E kérdés közvetett témánkat – a szuverenitás és a migráció kapcsolatának vizsgálatát – is befolyásolja. A migrációs kérdéseket az államok egy része együttesen, összefogva próbálja megoldani: „A világ minden régiójában találhatunk olyan törekvéseket, amelyek az államok összefogását, a jelentkező problémák közös megoldását, illetve az azonos érdekű országok együttes boldogulását célozzák. A kérdés csak az, hogy ez a tendencia valóban ellentmond-e a nemzetállami szuverenitás elvének, illetve a nemzetállamok létének.”³

A 20–21. század, napjaink kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán leginkább a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának kérdése, illetve ezek összeütközése

lehetne. Kiindulópontként tehát az az előfeltevés szolgált a cikk megírásához, hogy a szuverenitás érvényesítése nagyban függhet az állam nemzeti és kulturális homogenitásától.⁴ „Az, hogy ténylegesen kié vagy »kit illet« a főhatalom, s hogy e hatalom vagy egy része átadható-e másnak – nos, az ilyen kérdések tisztázása mindmáig az államtan egyik legfontosabb feladata. Legutóbb például Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása (2004) kapcsán, majd pedig a népszavazás intézményének alkotmányos státuszát illető vitában (2008) vetődtek fel.”⁵ „A világ minden régiójában találhatunk olyan törekvéseket, amelyek az államok összefogását, a jelentkező problémák közös megoldását, illetve az azonos érdekű országok együttes boldogulását célozzák. A kérdés csak az, hogy ez a tendencia valóban ellentmond-e a nemzetállami szuverenitás elvének, illetve a nemzetállamok létének.”⁶

SZUVERENITÁS ÉS MIGRÁCIÓ

A nemzetállamok összefogása árán nemzetközi intézmények létrejöttével (pl. Európai Unió), a korábbi szocialista rendszer és a határok leomlásával Közép-Kelet-Európában, vagy a gazdasági problémák növekedésével a migráció világméretű jelenséggé vált, és a globalizáció korában egyre erőteljesebb mértékben növekedik. Tanulmányunk témájául azért választottuk az állampolgárok és a külföldiek témakörét, mert a migráció erősödésével egy állam területén számtalan jogilag különböző csoportba tartozó ember élhet, mely természetszerűleg kihatással van a szuverenitásra. Úgy véljük, hogy minél sokszínűbb az adott állam népessége az ott élők jogi státusza alapján – legyenek azok az állam polgárai vagy különböző indokkal jogszerűen és tartósan az adott államban élő külföldiek –, annál nagyobb mértékben befolyásolhatja ez a jelenség az állam nemzeti és kulturális egységét, és ezzel a szuverenitását. Míg tehát az állampolgárok a szuverenitás személyi hatálya alatt állnak és státuszjogokkal bírnak, addig a külföldiek csupán az állam területén tartózkodnak, vagyis a szuverenitás területi hatálya alatt állnak, azonban így is rendelkeznek bizonyos jogokkal. A hazánkba érkező külföldiek egy részéből magyar állampolgárok lesznek, ezért joggal merül fel a kérdés a szuverenitást illetően, hogy milyen embercsoportok törekednek arra, hogy majdan kivegyék részüket az állami főhatalom gyakorlásából, vagyis a szuverenitásból. Kik fognak beleszólni az államügyek intézésébe, vagy kik lesznek éppen jogosultak arra, hogy magyar állampolgárságukat elnyerve állami hivatalokat töltsenek be? Természetesen azok az embercsoportok sem lehetnek közömbösek számunkra, akik nem törekednek ugyan a magyar állampolgárság megszerzésére, de rövidebb vagy hosszabb ideig különböző célokkal hazánk területén tartózkodnak. Ezeket a kategóriákat szeretnénk összefoglaló jelleggel ismertetni. Mindezek alapján az írás több gondolati részből áll, elméleti és tételes jogi ismereteket egyaránt összegez, komplex szemléletű, jogi és politológiai szempontú megközelítést alkalmaz.

Egy ország területére történő beutazás, tartózkodás, vagyis a bevándorlás szabályozása egy állam szuverenitásának fontos eleme volt mindig.⁷ A témakör jogforrási háttereként, mint legfontosabb jogszabályokat, megemlíthetjük a 2007. évi I. törvényt a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartóz-

kodásáról, a 2007. évi II. törvényt a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, az 1993. évi LV. törvényt a magyar állampolgárságról, a 2007. évi LXXX. törvényt a menedékjogról és az 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

A magyar jogszabályok áttekintése előtt összefoglaljuk az európai szabályozás legfőbb területeit. Az Európába tartó és Európán belüli migrációt a nemzetközi jog, az uniós jog, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta, valamint más, az európai államok által hatályba lépett nemzetközi kötelezettségek együttesen szabályozzák.⁸

A migránsok többsége számára az, hogy egy országba beléphet vagy ott maradhat, csak az első lépés a teljes körű tartózkodási jogok megszerzése felé. A foglalkoztatáshoz, oktatáshoz, lakhatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, társadalombiztosításhoz, szociális támogatáshoz és más szociális ellátásokhoz való hozzájutás komoly nehézségekkel járhat. A szociális jogok teljes körének igénybevételéhez rendszerint szükség van a beutazáshoz vagy maradáshoz való elismerés jogára. A területükre való belépés engedélyezéséhez vagy megtagadásához való szuverén joguk gyakorlása során az államok általában véve állampolgárság alapján különbséget tehetnek a személyek között.⁹

ÁLLAMPOLGÁROK ÉS A MAGYARORSZÁGON TARTÓZKODÓ SZEMÉLYEK CSOPORTJAI

Állampolgárok

Nézzük meg, hogyan csoportosíthatók az állam területén tartózkodó személyek. Első és legalapvetőbb kategóriánk az állampolgárok.

A magyar állampolgárság többféleképpen keletkezhet a hatályos állampolgársági törvény, az 1993. évi LV. törvény alapján. Keletkezhet születéssel, családjogi tények alapján, honosítással, visszahonosítással vagy nyilatkozattétellel, melynek többféle esete van. Hazánk elsődlegesen a leszármazás elvét, a *ius sanguinis* alkalmazza, melynek értelmében a gyermek magyar állampolgár lesz, ha akár az apa, akár az anya magyar állampolgár. Kiegészítő jelleggel azonban a *ius solis*, vagyis a területi elvet is elismeri Magyarország, a hontalanság elkerülése érdekében, mely az állam területén való születést veszi figyelembe az állampolgárság megadásánál. A családjogi tények kategóriája jelentheti az apaság bírói megállapítását, teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat tételét vagy az anyaság bírói megállapítását egyaránt. A honosítás, mint állampolgárságot keletkeztető ok, az egyik leggyakoribb a születéssel történő keletkezés után. Főszabály szerint hazánkban nyolc év szükséges a magyar állampolgárság megszerzéséhez, mely feltétel alól kedvezmények adhatók. Így megszerezhető a magyar állampolgárság adott esetben három vagy öt év itt-tartózkodással is. Hazánkban lehetőség van a magukat magyarnak valló, de magyar állampolgársággal nem rendelkező személyek kedvezményes honosítására is, úgynevezett egyszerűsített honosítási eljárás formájá-

ban, melyhez a jogalkotó nem követel meg itt-tartózkodási időtartamot. „Kérelmére, kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja. Feltétel, hogy a magyar jog szerint büntetlen előéletű, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, illetve honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti.”¹⁰

A visszahonosítás az egykor magyar állampolgársággal rendelkező személyek újbóli magyar állampolgárrá tételére utal. Az állampolgárság megszerzése olyan döntés, mely teljes mértékben az állami szuverenitás körébe utalt, erről a döntésről a köztársasági elnök dönt, döntésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. A döntést nem kell indokolni.

A Magyarországon jogszerűen tartózkodó személyek csoportjai

A következőkben ismertetjük a rövidebb vagy hosszabb ideig különböző célokkal hazánk területén tartózkodó személyek kategóriáit, valamint a hozzájuk kapcsolódó terminológiát. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.) és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) elfogadásának célja Magyarország európai uniós tagságával együtt járó szemléletváltás volt. Szakítani kellett a korábban használt „külföldi” terminológiával, hiszen az Unió polgárai, akik a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvezik, privilegizált helyzetben vannak a többi külföldivel szemben.¹¹ Az Szmtv. és a Harmtv. a hatályuk alá tartozó személyek meghatározásakor nem alkalmazzák a „külföldi” fogalmat. A „szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek”, valamint a „harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek” fogalmainak használata egyértelműen elhatárolja egymástól a „külföldi” meghatározás alá tartozó két személyi kört: e két kategória a „külföldi” fogalom részben átfedésben levő két alkotórészét képezi. A szétválasztásnak ez a módja – nevezetesen, hogy egyik törvény sem alkalmazza a „külföldi” fogalmat személyi hatálya meghatározása során – elkerülhetővé tette a jogrendszer egészében e szétválasztás átvezetését: a jogszabályok „külföldi” fogalma főszabály szerint tehát továbbra is a nem magyar állampolgárokat fedi.¹² Az Szmtv. és a Harmtv. szabályrendszere alapján határozzuk meg a továbbiakban a Magyarországon tartózkodó személyek csoportjait.

A szabad mozgás jogával rendelkező személyek: az Országgyűlés az Európai Közösséget létrehozó szerződésben biztosított szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítása, valamint a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjai tekintetében az egyenlő bánásmód megteremtése érdekében alkotta meg a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényt. Ez a törvény ültette át az Európai Parlament és a Tanács az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő

szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvét a magyar jogba.

Az Smtv. az alábbi személyi kör számára biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogát:¹³

a) a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés¹⁴ alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek¹⁵ (a továbbiakban: EGT-állampolgár),

b) az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: az EGT-állampolgár családtagja),

c) a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: a magyar állampolgár családtagja), valamint

d) annak az EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki

da) a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik,

db) abban az országban, ahonnan érkeznek, az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik, és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.¹⁶

A harmadik országbeli állampolgár: a külön törvény alapján¹⁷ a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek kivételével a nem magyar állampolgár és a hontalan.¹⁸ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) személyi hatálya a harmadik országbeli állampolgároknak terjed ki, tehát azon külföldiekre, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás közösségi jogával. Harmadik ország alatt, tehát Magyarországon („első ország”) és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államon („második ország”) kívüli országokat érti a közösségi jog.

Hontalan: akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.¹⁹ A Harmtv. harmadik országbeli állampolgárként határozza meg a hontalan személyt, és szabályozza a hontalanság megállapítására vonatkozó eljárást is, amelynek lefolytatása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladata. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő szóban vagy írásban terjeszthet elő.²⁰

A MAGYARORSZÁGON LEGÁLISAN TARTÓZKODÓ SZEMÉLYEK
JOGI HELYZETE

EGT-állampolgárok és a harmadik országbeli állampolgárok beutazása és tartózkodása

Az EGT-állampolgárok és a harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételei jelentősen eltérnek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek. Kezdjük a belépéssel! A kilencven napot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szabályait kell alkalmazni.²¹ Az egységes vízum kiadására vonatkozó eljárás szabályait a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 810/2009/EK rendelete határozza meg.

A magyarországi tartózkodás joga kilencven napot meg nem haladó ideig külön engedély nélkül megilleti az EGT-állampolgárt és családtagját. A beutazástól számított *kilencven napot meg nem haladó* tartózkodás joga az EGT-állampolgárt érvényes úti okmány vagy személyazonosító igazolvány, továbbá nemzetközi szerződés által meghatározott körben lejárt érvényességű úti okmány, lejárt érvényességű személyazonosító igazolvány vagy beutazás céljából elismert egyéb okmány; a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, jogszerűen beutazó családtagot érvényes úti okmány birtokában megilleti mindaddig, amíg tartózkodása nem jelent indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére. Amennyiben a családtagok valamelyike olyan harmadik országból érkezik, amelynek állampolgárai vízum birtokában utazhatnak be, akkor ezt a vízumot az eljáró hatóságnak a lehető legrövidebb idő alatt és térítésmentesen kell kiállítania.

Az Szmtv. a kilencven napot meghaladó tartózkodás szabályait bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A szabályozás a *kilencven napot meghaladó* ideig tartózkodók számára megköveteli a bejelentkezést, az eljáró hatóság azonban nem tartózkodási engedélyt, hanem egy regisztrációs igazolást állít ki az EGT-állampolgár számára, hiszen a tartózkodási jogosultság nem az engedélyből fakad, hanem azt a közösségi jog biztosítja.

Az *állandó tartózkodás* jogának biztosítása a társadalmi kohézió előmozdításának kulcseleme. Az Szmtv. az állandó tartózkodás jogát valamennyi EGT-állampolgár és családtagja számára biztosítja, amennyiben öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Ez az általános jogosultság nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja a maradás jogát a gazdasági aktivitás befejeződésével (üzemi balesetet szenvedettek, nyugdíjkorhatárt elért munkavállalók stb.), hanem mindenki számára, aki az ötéves jogszerű tartózkodás feltételét teljesíti.

Az Szmtv. a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozására, de azt kizárólag közrendi, köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból engedi meg. Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag

az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el. Az Szmvt. szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a visszairányítás, a kiutasítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.

Az Szmvt. a családtagok fokozott védelmét is megteremti. A 2004/38/EK irányelv célkitűzéseinek megfelelően szabályozza a családtagok tartózkodási jogának megtartását az EGT-állampolgár halála vagy távozása, illetőleg a házasság felbontása vagy érvénytelenítése esetén.

Az Szmvt. személyi hatálya kiterjed a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira is. A szabályozás célja, hogy a *magyar állampolgárok családtagjai* Magyarországra történő beutazásuk, valamint a Magyarország területén való tartózkodásuk során ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az EGT-állampolgárok családtagjai. Az irányelv az EGT-állampolgárok családtagjainak (akik szintén rendelkezhetnek EGT-állampolgársággal, illetve harmadik ország állampolgárságával) biztosítja a szabad mozgás jogának gyakorlását, a szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken az egyenlő bánásmódot a fogadó állam állampolgáraival, valamint a kiutasítás elleni védelmet. Az Szmvt. e szabályokat kiterjeszti a magyar állampolgárok családtagjaira is, meghagyva ugyanakkor a hatályos szabályozás alapján biztosított kedvezőbb rendelkezéseket is. A magyar állampolgárok családtagjaira nézve – kevés kivétellel – közösségi szabályozási kényszer nincs, ugyanakkor az Európai Unió által is alapértékként kezelt egyenlő elbánás elve, valamint az Európai Bizottság véleménye is azt az alapvető érdeket támasztja alá, hogy a tagállamok ne különböztessék meg hátrányosan a saját állampolgáraik családtagjait.

A magyar állampolgárok családtagjai nem tartoznak az irányelv hatálya alá. Ugyanakkor az Európai Bíróság a Singh-ügy²² kapcsán kimondta, hogy amennyiben a saját állampolgár más tagállamban tartózkodott, és onnan tér vissza az állampolgársága szerinti tagállamba, akkor a családtagjának legalább ugyanazon jogokat kell biztosítani, mintha az Európai Unió más tagállamába utaznának. Ebben az esetben tehát megjelenik a közösségi jogi kényszer is, amely szerint a magyar állampolgár családtagja legalább olyan elbánásban kell, hogy részesüljön, mint az EGT-állampolgár családtagja.²³

Az általános szabály szerint az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumban foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra tartózkodási engedéllyel jogosult. A tartózkodási engedély száznolcvan napon belül *kilencven napot meghaladó*, de legfeljebb kettő év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén. A tartózkodási engedély két évvel meghosszabbítható.²⁴ A különböző céloktól függően többféle tartózkodási engedély adható ki a harmadik országbeli állampolgárok részére, amelyek eltérő időtartamú tartózkodásra jogosítanak.²⁵

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2009/50/EK tanácsi irányelv (*EU Kék kártya* irányelv) átültetésével bevezették a Kék kártyát 2011. augusztus 1-jétől. 2014. január 1-jétől pedig bevezették az összevont engedélyt a har-

madik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó, összevont engedélyre irányuló, összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszereűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i, 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján. A Harmtv. a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelvvel összhangban szabályozza a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának szabályait. A humanitárius tartózkodási engedélyre vonatkozó szabályozás keretei között a törvény megvalósítja a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv teljes átültetését.

A rendszerváltást követően a bevándorlás és a letelepedés kategóriái változottak egymást a magyar közjogban, azonban a Harmtv. értelmében hatályban maradtak az érvényességi időn belül a korábban kiadott engedélyek. A *letelepedett* státuszt a Harmtv. három jogcímre bontja. A *nemzeti letelepedési engedély*²⁶ a korábbi idegenrendészeti törvényben szabályozott letelepedési engedélynek megfelelő státuszt biztosít, hasonló kiadási és visszavonási feltételekkel. Az *EK letelepedési engedély*²⁷ bevezetése a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv (a továbbiakban: huzamos tartózkodási irányelv) átültetéséhez volt szükséges, többletjogként az Európai Unióban történő széles körű mobilitást biztosít. E két engedélytípustól eltérő, határozott időtartamra kiadható *ideiglenes letelepedési engedély*²⁸ a letelepedett jogálláshoz fűződő jogokat azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak biztosítja, akik az Unió valamely tagállama által a huzamos tartózkodási irányelv alapján kiadott huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és keresőtevékenység, tanulmányok folytatása céljából vagy egyéb, igazolt célból kívánnak hazánkban tartózkodni.²⁹

Menekültek

Az Országgyűlés „a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságának védelmére, figyelemmel Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveire, az Európai Unió menekültpolitikája, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásához fűződő érdek szem előtt tartásával, tiszteletben tartva a nemzeti migrációs hagyományokat és a nemzetközi közösség befogadó szellemiségét, elismerve és támogatva a védelemben részesülők segítésében részt vállaló egyesületek tevékenységét”, megalkotta a 2007. évi LXXX. törvényt a menedékjogról (Met.). A Met. szabályozza a Magyarország által nyújtott menedékjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés feltételeit, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást. A Met. által megfogalmazott

alapelv, hogy a Magyarország által menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként elismert személy menedékjogot élvez.

A *menedékjog* egy jogcím a Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen. A *kiegészítő védelem* az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége. Az *ideiglenes védelem* a menedékest megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége.

Menekült: menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkező, és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.³⁰

Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak.³¹ „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A *menekült jogi helyzete*.³² a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a Met.-ben meghatározott kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Ez a két kivétel: a menekült a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a helyi népszavazás kivételével nem rendelkezik választójoggal; nem tölthet be olyan munkakört, illetve feladatkört, továbbá nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti.

A *menekült jogosult* a jogszabályban meghatározott személyazonosító igazolványra és – ha nemzetbiztonsági vagy közrendi érdek a kiállítását nem zárja ki – a Genfi Egyezményben foglalt kétnyelvű úti okmányra; a Met.-ben és más jogszabályban meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra, valamint meghatározott, társadalmi beilleszkedését elősegítő támogatásokra.

A *menekült köteles* a menekültügyi hatósággal együttműködni; jogszabály vagy az egészségügyi hatóság elrendelése alapján magát egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint az egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt, hiányzó védőoltások pótlásának alávetni, és Magyarország jogszabályait megtartani.

A menekültek mellett a szintén nemzetközi védelmet igénylő személyek két csoportját határozza meg a Met., az oltalmazottakat és a menedékeseket.

Oltalmazott: Magyarország oltalmazottként védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem

tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.³³

Az oltalmazott jogállása: az oltalmazottat – a Met.-ben meghatározott kivétellel –, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik, a menekült jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Az oltalmazott a jogszabályban meghatározott úti okmányra jogosult. Az *úti okmány* kiállítása nemzetbiztonsági vagy közrendi érdekből megtagadható. Az oltalmazott nem rendelkezik választójoggal. Az oltalmazottat nem illetik meg a magyar állampolgárságról szóló törvény szerinti, a menekültre vonatkozó kedvezményes honosítási feltételek.

Menedékes: Magyarország menedékesként³⁴ ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa³⁵ ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy a kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. Az ideiglenes védelem időtartama főszabályként egy év, amely meghosszabbítható.

A *menedékes jogosult*³⁶ személyazonosságát igazoló okmányra; külön jogszabályban meghatározott, egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányra, ha származási országa érvényes úti okmányával nem rendelkezik; a Met.-ben és külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra; a külföldre vonatkozó általános szabályok szerinti munkavégzésre. A menedékes köteles szálláshelyét, valamint annak megváltozását a menekültügyi hatóságnak bejelenteni; a menekültügyi hatósággal együttműködni; jogszabály vagy az egészségügyi hatóság elrendelése alapján magát egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint az egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt, hiányzó védőoltások pótlásának alávetni, és Magyarország jogszabályait megtartani.

A menekült és az oltalmazott – rászorultsága esetén – az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított legfeljebb hatvan napig jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A menedékes – rászorultsága esetén – jogosult a befogadás anyagi feltételeire, valamint a külön jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra.

A VISSZAKÜLDÉS TILALMA

Általános szabály, hogy az államoknak szuverén joga szabályozni a külföldi állampolgárok területükre való beutazását és további jelenlétét. Az önrendelkezés e gyakorlásának az uniós jog és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) is határt szab. Az állampolgároknak joguk van beutazni a saját országukba, az uniós polgároknak pedig az EU joga szerint általános joguk van beutazni más EU-tagállamokba. Ezen túlmenően az uniós jog és az EJEE egyaránt megtilthatja az üldöztetés

vagy más súlyos sérelem veszélyének kitett személyek visszafordítását a határról. Ez a visszaküldés tilalmának elve.³⁷

A visszaküldés tilalma, a non-refoulement elve: A visszaküldés tilalma fennáll, ha a menekültkénti elismerését kérő a származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének, vagy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve,³⁸ és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.³⁹

Az oltalmazott és a befogadott státusz összefüggésének megértéséhez fontos tisztázni, hogy a visszaküldés tilalma nem a menedékjogi rezsimből, hanem – az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Európai Unió Alapjogi Chartájának megfelelően – a halálbüntetés és a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés kivételt nem tűrő, abszolút tilalmából ered. Azokat a személyeket, akik Magyarországon menedéket kérnek, de ki vannak zárva a menekült, oltalmazott, illetve menedékes jogállásból, ám esetükben fennáll a visszaküldés tilalma, a Met. 45. § (5) bekezdése alapján az idegenrendészeti hatóság⁴⁰ befogadottként ismeri el.⁴¹

Befogadott: aki az állampolgársága – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre elismerésre.⁴²

A SAJÁTOS SZÜKSÉGLETEKKEL RENDELKEZŐ SZEMÉLYEK CSOPORTJA

A Magyarországon tartózkodó személyek csoportjának áttekintésekor érdemes még szólni a sajátos szükségletekkel rendelkező személyek csoportjáról. Ezek a személyek különösen kiszolgáltatottak, és külön figyelmet érdemelnek. Számításba kell venni a sérülékeny személyek különleges helyzetét, például a befogadásuk intézésénél és szabadságuktól történő megfosztásnál. Ezek a személyek a kísérő nélküli kiskorúak, a fogyatékossgal élők, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők és a kínzásnak, erőszakos közösülésnek vagy a testi, lelki vagy nemi erőszak egyéb súlyos formáinak áldozatai.⁴³

Kísérő nélküli kiskorú: olyan kiskorú személyek, akik felnőttkorú kísérő nélkül érkeznek az országba, vagy a belépést követően maradtak felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerülnek.⁴⁴

A KÜLFÖLDIEK GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGAI

A munkavállalási jog rendszerint a személy jogállásának függvénye. A személy – legális vagy nem legális – munkába állásának pillanatától kezdve azonban tiszteletben kell tartani az alapvető munkaügyi jogokat. Hasonlóan érvényes, hogy a munkavállalók jogállásuktól függetlenül jogosultak az elvégzett munkáért járó fizetségre. Az EU

Alapjogi Chartájában foglalt szabadságok egyike a munkavállaláshoz és a szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához való jog. Ebből a jogból azonban elvesz a nemzeti jog, többek között a külföldiek munkavállalását szabályozó nemzeti törvények. A személyek egyes kategóriáival külön foglalkozó másodlagos uniós jogszabályok rendszerint a munkavállalási jogot is szabályozzák. A harmadik országok állampolgárai változó mértékben férhetnek hozzá a munkaerőpiachoz, attól függően, hogy melyik kategóriába tartoznak.⁴⁵

A szabad mozgáshoz való jogukkal élő *uniós polgárok, valamint az EGT- vagy svájci állampolgárok* kijelölt családtagjai állampolgárságuktól függetlenül jogosultak munkavállalás vagy önálló vállalkozás céljából szabadon mozogni Európában, és a tagállam saját állampolgárával megegyező bánásmódra jogosultak. A svájci állampolgárok családtagjai e tekintetben nem jogosultak a teljesen egyenlő bánásmódra. Egyes EU-tagállamok ideiglenes munkavállalási korlátozásokat fogadtak el a horvát állampolgárokkal szemben 2015. június 15-ig, ami meghatározott körülmények esetén 2020 júniusáig meghosszabbítható.⁴⁶

Az *uniós Kék kártyával rendelkező harmadik országbeli állampolgárok* két év jogszerű foglalkoztatás után a fogadó tagállamban jogosultak az állampolgárokéval egyenlő bánásmódra a magasabb képesítést igénylő munkahelyekhez való hozzáférés tekintetében. Ha az uniós Kék kártyával rendelkező személy 18 hónapon át jogszerűen tartózkodott egy tagállam területén, másik tagállamba költözhet, hogy magasabb képesítést igénylő állást vállaljon, a fogadható külföldi állampolgárok számára vonatkozó tagállami korlátok függvényében.

Azok a személyek, akik a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló 2003/109/EK irányelv 11. cikkének a) pontja szerint, „*huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező*” jogállást szereztek, az állampolgárokéval egyenlő bánásmódot élveznek a fizetett és nem fizetett foglalkoztatás, az alkalmazási feltételek és munkakörülmények (ideértve a munkaidőt, az egészségügyi és biztonsági előírásokat, a szabadságra való jogosultságot, a javadalmazást és az elbocsátást), az egyesülési szabadság és szakszervezeti tagság, valamint a szakszervezet vagy egyesület képviselőjének joga tekintetében.⁴⁷

A családegyesítési irányelv kedvezményezettjei esetében a jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli családtagjának* joga van a munkavállaláshoz és az önálló vállalkozáshoz. A munkavállalási jog a fogadó államba való megérkezéstől számított határidőhöz van kötve, amely nem haladhatja meg a 12 hónapot. A fogadó állam ez idő alatt mérlegelheti, hogy a munkaerőpiac tudja-e fogadni a személyt.⁴⁸

A befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU 15. cikke rendelkezik arról, hogy a tagállamok engedélyezzék a *menedékkérőknek és kiegészítő védelmet kérőknek* a munkavállalást. A munkavállalás engedélyeztetésének feltételeit a tagállami törvényeknek megfelelően kell kialakítani, de ennek gondoskodnia kell a menedékkérők munkaerőpiaci integrációjának leghatásosabb megoldásáról. Az EGT-állampolgárokat és a harmadik országok jogszerűen területükön tartózkodó állampolgárait ugyanakkor előnyben lehet részesíteni. A 2011/95/EU számú kvalifikációs irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdése elismeri a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek munkavállaláshoz és önálló vállalkozáshoz való jogát. Az irányelv arra is kötelezi a

tagállamokat, hogy az állampolgárokéval megegyező hozzáférést kell biztosítani a képesítések elismerésére irányuló eljárásokhoz, valamint a szakképzéshez.⁴⁹

Az EU Alapjogi Chartája a 14. cikkben úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van az *oktatáshoz és a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel „lehetőségéhez”*. A másodlagos uniós jog alapján az EU-ban tartózkodó, harmadik ország állampolgárságával rendelkező gyermekek minden esetben jogosultak az alapfokú oktatás igénybevételére, kivéve ha csak rövid ideig tartózkodnak a területen. Ebbe azok a rendezetlen jogállású migráns gyermekek is beletartoznak, akiknek a kitoloncolását elhalasztották. Más kategóriák, például az EGT-állampolgárok, menekültek vagy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők családtagjai esetében ennél szélesebb körű jogosultságot foglaltak jogszabályba. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv alapján a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőként elismert harmadik országbeli állampolgárok az oktatáshoz és szakképzéshez, a tanulmányi juttatásokhoz való hozzáférés, valamint a képesítések elismerése tekintetében az uniós tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesülnek. Ahhoz is joguk van, hogy oktatás és szakképzés céljából másik EU-tagállamba költözzenek.⁵⁰

A harmadik országbeli állampolgárok különféle kategóriái esetében az *egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést* a másodlagos uniós joganyag szabályozza, és egy részüktől azt is megköveteli, hogy megadott jogállás megszervezése vagy a tagállam területére való beutazás előtt rendelkezzenek betegbiztosítással. A szabad mozgáshoz való jogukkal élő *EGT- és svájci állampolgárok dolgozó vagy önálló vállalkozó családtagjai* állampolgárságuktól függetlenül jogosultak az állampolgárokéval egyenlő bánásmódra. Azoknak, akik azon az alapon kívánnak más tagállamban tartózkodni, hogy gazdaságilag önfenntartók, igazolniuk kell, hogy saját maguk és családtagjaik számára is teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek. Akár EGT-, akár harmadik országbeli állampolgárról van szó, az a személy, aki a lakóhelye szerinti EGT-állam nemzeti egészségbiztosítási rendszere alá tartozik, jogosult a szükséges kezelésre, ha más EGT-államba vagy Svájcba látogat. A családgyesítő köteles igazolni, hogy rendelkezik „saját maga és családtagjai számára az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítással”, valamint „az érintett tagállam szociális segélyrendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal”.⁵¹ Az *elismert menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek* a kvalifikációs irányelv alapján a tagállam saját állampolgáraival megegyező módon jogosultak az egészségügyi ellátásra.⁵²

A *társadalombiztosításhoz való joggal* kapcsolatban az uniós jog alapján a harmadik országbeli állampolgárok esetében kétféle helyzet között kell különbséget tenni. Az első az ellátások tagállamok közötti koordinálásának rendszere az EU-n belül költöző harmadik országbeli állampolgárok esetében. A második, hogy a harmadik országbeli állampolgárok egyes kategóriái a másodlagos uniós joganyag alapján jogosultak bizonyos ellátásokra, függetlenül attól, hogy költöztek-e az EU-n belül.⁵³ A kvalifikációs irányelv alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők a fogadó tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett részesüljenek a „szükséges szociális ellátásokban”. A kiegészítő védelmi jogállással

rendelkezők esetében ez az „alapellátásra” korlátozódhat. A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást elnyert személyek a fogadó ország állampolgáraival egyenlő bánásmódot élveznek a társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem tekintetében. A családegyesítési irányelv a családegyesítők családtagjai számára nem biztosít hozzáférést a szociális támogatáshoz. A családegyesítőknek bizonyítaniuk kell, hogy stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal rendelkeznek, amelyek elegendők saját maguk és családtagjaik ellátására anélkül, hogy a tagállam szociális segélyezési rendszeréhez folyamodnának.⁵⁴

STATISZTIKAI ADATOK

Végül nézzük meg, hogy milyen nagyságrendű azoknak a külföldieknek a száma, akikről eddig szó volt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2014. december 31-i állapot szerint Magyarországon 213 361 főt tartottak nyilván, mint bevándorolt, letelepedett, illetve három hónapot meghaladó tartózkodó.

Státusz megnevezése	2013. 12. 31-i állapot	2014. 12. 31-i állapot	Változás	Változás %-ban
Bevándorlási engedély	38 505	37 528	-977	-2,54%
Letelepedési engedély	4 376	3 655	-721	-16,48%
Tartózkodási engedély	33 585	40 269	6 684	19,90%
Nemzeti tartózkodási engedély	784	439	-345	-44,01%
EGT tartózkodási engedély	7	7	0	0,00%
Regisztrációs igazolás	113 507	101 071	-12 436	-10,96%
Állandó tartózkodási kártya	17 344	17 563	219	1,26%
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	3 530	1 805	-1 725	-48,87%
EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	273	171	-102	-37,36%
EK letelepedési engedély	478	529	51	10,67%
Nemzeti letelepedési engedély	6 672	7 387	715	10,72%
Ideiglenes letelepedési engedély	5	3	-2	-40,00%
Menekültként személyi igazolvánnyal rendelkező	1 513	1 743	230	15,20%
Oltalmazottként személyi igazolvánnyal rendelkező	927	1 130	203	21,90%
Befogadotti státusszal rendelkező	98	61	-37	-37,76%
Összesen	221 604	213 361	-8 243	-3,72%

Forrás: www.bevandorlas.hu.

A Magyarországon regisztrált menedékkérők száma 42 777 volt, ami 126,33 százalékos emelkedést mutat az előző évhez képest. A regisztrált menedékkérők közül 41 921 fő illegálisan lépett az ország területére. Az európai menedékkérők száma 21 865 volt, amely 237,89 százalékos emelkedést jelent, elsősorban a koszovói állampolgárok tömeges beáramlása miatt. Az Európán kívüli menedékkérők száma 20 912 volt, ami 68,25 százalékkal több, mint az előző évben. Összességében megállapítható, hogy Magyarországon a 90 napot meghaladóan tartózkodó külföldiek aránya korábbi adatok szerint a népességhez képest viszonylag alacsony, valamivel meghaladja a kettő százalékot.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A közelmúlt migrációs eseményei – az afgán, iraki, koszovói, pakisztáni és szír állampolgárok tömeges beáramlása Magyarországra, az EU-tagállamokban elkövetett terrorcselekmények, illetve a Földközi-tengeren tapasztalt tragikus események, vagyis a menekültek tömeges csempészése Líbiából Európa partjaihoz – elkerülhetetlenné tették, hogy az Európai Unió stratégiai döntéseket hozzon, és azonnali intézkedéseket tegyen a helyzet kezelésére. Mindezek az események a magyar közbeszédben is előtérbe helyezték a migráció kérdését, ezért fontosnak tartottuk a legjelentősebb jogszabályok ismertetését. A cikk megjelenésének idejére kialakult menekültügyi helyzet valószínűvé teszi, hogy növekedni fog azoknak a száma, akik tartósan hazánkban kívánnak maradni.

Lehoczki Bernadett mutat rá tanulmányában,⁵⁵ hogy Európa államai nem tartoznak a klasszikus befogadó országok közé, legalábbis olyan formában, mint például az Egyesült Államok, Ausztrália vagy Kanada. Ennélfogva nem is tudnak megfelelő válaszokat adni a felmerülő kihívásokra, ugyanis rövid idő alatti felduzzadásról beszélhetünk a bevándorlók megjelenése kapcsán, és mindenképpen új jelenségről, legalábbis a klasszikus befogadó országokkal való összehasonlításban. Abban a kérdésben, hogy a bevándorlók által emlegetett veszélyek mennyiben valósak vagy vélték, eltérőek az álláspontok, mindenesetre azt megállapíthatjuk Szabó A. Ferenc nyomán,⁵⁶ hogy sok országban elapadtak a belső demográfiai tartalékok, nemcsak munkaerő szempontjából, de akár a népességfogyás relációjában is. Amennyiben ez a megoldás nem szimpatikus, a fokozott gyermekvállalásban találhatjuk meg a megoldást.

Napjainkban azonban Magyarországra is többnyire az a képzetlen munkaerő áramlik be, amely esetleg fizikai munkavégzésre alkalmazható ugyan, de nem lendíti előre az adott ország tudományos-technikai haladását. A bevándorlók egészségi állapota kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy fizikai munkára alkalmazhatók-e egyáltalán. Az Európai Uniónak haladéktalanul stratégiai döntéseket kellene hoznia, hiszen a menekültügyi helyzet a cikk megírásának és várható megjelenésének időpontja között is drasztikusan romlik. A menekültek soha nem látott járványügyi veszélyeket jelenthetnek, olyan betegségek behurcolásával, melyek alól Európa már évtizedek óta mentesnek számított. A menekültek ilyen arányú megjelenése felveti a terrorveszély és a menekültek általi bűncselekmények elkövetésének lehetőségét is, hiszen a papírok, érvényes okmányok nélkül érkező személyek céljainak és személyének azonosítása a

menekültekkel foglalkozó hatóságok számára is valójában lehetetlen feladat. A fokozott bevándorlás következtében az európai országok lakossága mindinkább heterogénné válik, amely a nemzeti szuverenitásra kiható tényező; a multikulturális együttélés⁵⁷ úgy tűnik, kiváltotta a nemzeti keretek megerősítése iránti fokozott igényt is. Célszerű lenne a schengeni külső határok védelmének újragondolását előtérbe helyezni az Európai Unió és a nemzetállamok vezetőinek, valamint az Európai Unió menekültügyi politikáját új alapokra helyezni. Mindezen döntéseket olyan ütemben kellene meghozni, amely lépést tart a menekültek érkezésével, amely szinte lehetetlen. Félő, hogy mire a szükséges döntések uniós szinten megszületnek, addigra a menekültügyi helyzet kezelhetetlenné válik, és a döntések meghozatalát vagy a terrorcselekmények számának növekedése, vagy járványok kitörése fogja elősegíteni.

JEGYZETEK

- ¹ A szuverenitás tana azt kérdezi, kié a főhatalom, illetve a szuverenitás külső oldala kifejezésre juttatja más államok felé az állam területi integritását, azt a gondolatot, hogy minden más állam számára az adott területen a szuverenitás gyakorlása kizárt, vagyis az adott állam független. A kérdéssel kapcsolatban lásd például Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes és Jean-Jacques Rousseau műveit, valamint Paczolay Péter: *A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek*. Rubicon, 1997/8. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmeketek_a_legfobb_hatalom eredete/ (Letöltés: 2014. 09. 25.); és Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.
- ² A globalizáció és a szuverenitás kapcsolatáról lásd egyebek mellett Lehoczki Bernadett: *A migrációs politika kihívásai a bővülő Európában*. Pro Publico Bono, 2011, 2. o. www.propublicobono.hu/pdf/Lehoczki_Bernadett_Tamop_special.pdf
- ³ Navracsics Tibor: *A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról*. In: „Jöjj el szabadság!” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünnepelő kötet. Politológiai könyvek 14, szerk.: Pesti Sándor, Szabó Máté, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 629. o.
- ⁴ Lehoczki, i. m. 4. o.
- ⁵ Takács, i. m. 14. o.
- ⁶ Navracsics, i. m. 629. o.
- ⁷ *A migrációs jog kézikönyve*. Szerk.: Lékó Zoltán, Complex, Budapest, 2009, 25. o.
- ⁸ *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és a bevándorlásra vonatkozó európai jogról*. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, Európa Tanács, 2014, 25. o.
- ⁹ Uo. 193. o.
- ¹⁰ 1993. évi LV. törvény, 4. § (3) bekezdés.
- ¹¹ Lékó, i. m. 15. o.
- ¹² Uo. 71. o.
- ¹³ Szmvt. I. §.
- ¹⁴ Az Szmvt. indokolása: Ilyen nemzetközi szerződés jelenleg a Svájci Államszövetséggel van hatályban. Az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló, 1999. július 21-én aláírt megállapodás 2002. június 1-jén lépett hatályba. A megállapodás az Európai Közösségen belül a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok egy részét kiterjeszti a svájci állampolgárokra, így például a szabad belépés, tartózkodás, munkavállalás vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának jogát, illetve a diplomák elismerésére és a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát. A 2004. május 1-jén csatlakozó tíz új tagállam – így Magyarország is – a megállapodásban szerződő félként való részvételéről szóló jegyzőkönyvet írt alá, amely 2006. április 1-jén hatályba lépett. Ennek megfelelően az Szmvt. hatályának nemcsak az EGT-megállapodásban részes államok polgáira, hanem a Svájci Államszövetség állampolgáira is ki kell terjednie.

¹⁵ Lékó, i. m. 17. o. Az Szmvt. az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás – amelynek jelenlegi részes felei az Európai Unió, valamint a korábbi EFTA- (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) országok: Norvégia, Liechtenstein és Izland – értelmében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.

¹⁶ A családtag fogalmát lásd Szmvt. 2. § (b).

¹⁷ Szmvt.

¹⁸ Harmtv. 2. §.

¹⁹ Harmtv. 2. § b).

²⁰ Harmtv. 76. §.

²¹ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikk: Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára.

(1) 180 napon belül 90 napot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

- a) érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;
- b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (1) értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;
- c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
- d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;
- e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanazon okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

²² C-370-90.

²³ Az Szmvt. indokolása.

²⁴ Harmtv. 16. §.

²⁵ Az alábbiakban foglaljuk össze a tartózkodási engedélyek fajtáit és érvényességi idejüket. Harmtv. 16–29. §. Családi együttélés biztosításai céljából kiadott tartózkodási engedély: főszabály szerint legfeljebb három évre adható, és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható.

Keresőtevékenység folytatása céljából kiadott tartózkodási engedély: legfeljebb három évre adható, és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható. A tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár keresőtevékenységet a szorgalmi időszakban hetente legfeljebb huszonnégy órában, szorgalmi időszakon kívül évente legfeljebb kilencven napon vagy hatvanhat munkanapon végezhet teljes munkaidőben.

EU Kék kártya: Az EU Kék kártya érvényességi ideje legfeljebb négy év, amely alkalmanként legfeljebb négy évvel meghosszabbítható.

Tanulmányi célú tartózkodási engedély: ha a képzés időtartama két évnél rövidebb, a képzés időtartamához igazodik, ha a képzés időtartama két év vagy annál hosszabb, akkor legalább egy, de legfeljebb két év, amely alkalmanként legalább egy, legfeljebb két évvel meghosszabbítható.

Kutatási célú tartózkodási engedély: a fogadási megállapodás érvényességi idejéhez igazodik, de legfeljebb öt évre adható és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható.

Hivatalos célú tartózkodási engedély: a hivatalos szolgálat vagy a képzés, továbbképzés időtartamával egyezik meg, de legfeljebb három év, amely alkalmanként a hivatalos szolgálat vagy képzés, továbbképzés érvényességi idejéhez igazodó időtartammal, de legfeljebb három évvel meghosszabbítható.

Gyógykezelési célú tartózkodási engedély: a gyógykezelés időtartamához igazodik, de legfeljebb két év, amely alkalmanként a gyógykezelés időtartamához igazodó időtartammal, de legfeljebb két évvel meghosszabbítható.

Látogatási célú tartózkodási engedély: a meghívólevélben foglalt kötelezettségvállalás időtartamához igazodik, de legfeljebb egy év, amely látogatás céljából nem hosszabbítható meg.

Önkéntes tevékenység céljából kiadott tartózkodási engedély: az önkéntes tevékenység időtartamához igazodik, de legfeljebb két év, amely nem hosszabbítható.

Nemzeti tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható, és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható.

Egyéb célú tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható.

Humanitárius célú tartózkodási engedély: hat hónaptól három évig adható, és alkalmanként hat hónappal vagy egy évvel meghosszabbítható.

²⁶ Nemzeti letelepedési engedély: a tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár személy kaphatja legalább három év jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás esetén. Nem minősül azonban megszakításnak az ország alkalmanként négy hónapra történő elhagyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama a kérelem benyújtását megelőző három év alatt nem haladta meg a kétszázhetven napot.

²⁷ EK letelepedési engedély: ennek fő kritériuma a Magyarország területén való legalább ötévi tartózkodás, amely jogszerű és folyamatos. Nem minősül a tartózkodás megszakításának az ország alkalmanként hat hónapra történő elhagyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama öt év alatt nem haladhatja meg a háromszáz napot. Kaphatja az is, aki Kék kártyával rendelkezik, és a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább két évig jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott, és legalább öt évig jogszerűen és megszakítás nélkül az Európai Unió tagállamainak területén tartózkodott.

²⁸ Ideiglenes letelepedési engedély: ún. EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár és a vele együtt kérelmező családtag kérheti, érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható. Adható keresőtevékenység folytatása céljából, kivéve a szezonális munkavállalás esetét, tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy egyéb, igazolt célból.

²⁹ A Harmtv. indokolása.

³⁰ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, 1. § (2).

³¹ Met. 6. § (1).

³² Met. 10–11. §.

³³ Met. 12. §.

³⁴ Met. 19. §.

³⁵ A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben meghatározott eljárás alapján.

³⁶ Met. 22. §.

³⁷ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 28. o.

³⁸ Alaptörvény XIV. cikk (2): Senki sem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

³⁹ Met. 45. §.

⁴⁰ Szmtv. 34. §. Harmtv. 51–52/A. §. A Harmtv. előírja, hogy amennyiben nincs olyan biztonságos ország, amely az érintett harmadik országbeli állampolgárt befogadja, a visszairányítás végrehajtásának vagy a kiutasítás végrehajtásának tilalma esetén az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárt befogadotként ismeri el, és intézkedik a humanitárius tartózkodási engedély kiadásáról.

⁴¹ Szép Árpád: *A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya*. Büntetőjogi Szemle, 2013/1–2., 49. o.

⁴² Harmtv. 2. § f).

⁴³ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 230. o.

⁴⁴ Met. 2. § f).

- ⁴⁵ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 197–198. o.
⁴⁶ Uo. 199. o.
⁴⁷ Uo. 203. o.
⁴⁸ Uo.
⁴⁹ Uo. 207. o.
⁵⁰ Uo. 210–211. o.
⁵¹ Uo. 218. o.
⁵² Uo. 220. o.
⁵³ Uo. 222. o.
⁵⁴ Uo. 224. o.
⁵⁵ Lehoczki, i. m. 11. o.
⁵⁶ Szabó A. Ferenc: *Népesedés, migráció, biztonság*. ZMNE, Budapest, 2009, 30. o.
⁵⁷ Lásd erről Nógrádi György írását: *A terrorizmus alapvetően új formája jelent meg*. http://hvg.hu/itthon/20120405_terror_nogradi. (Letöltés: 2015. augusztus 31.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról.
A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.
A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsera, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről.
A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről.
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.
1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.
Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közös Vízumkódex létrehozásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól.
Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás).
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás).
Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.
www.bevandorlas.hu

Bukovics István

Az államfogalom szerveződésfilozófiai megalapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára

**The Philosophical Alignment of the Concept of
the State According to the Special Consideration
of the Problemacy of “Good Government”
Controversy**



Összefoglalás

A jó állam paradigmátikus megközelítését célzó ConCrise (Conflict and Crisis)¹ kutatási projekt víziója egyetlen körmondatban a következőt jelenti. A Magyar Program által meghatározott jó állam koncepciója alapján kidolgozható egy informatikai eszközökkel működtethető (ConCrise megnevezésű) elméleti állammodell, amelyben matematikai-logikai egzaktysággal definiálhatók és *in silico* (azaz közvetlen számítás-technikai, a hagyományos matematikai fogalmakat meghaladó eszközökkel) implementálhatók bizonyos, az államra vonatkozó generikus fogalmak, valamint bebizonyíthatók ezekre vonatkozó alapvető állítások.

PROF. DR. BUKOVICS ISTVÁN DSc, egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője
(Bukovics.Istvan@uni-nke.hu).

A (több évre visszamenő eredményekre támaszkodó) kutatások arra a (politikai-filozófiai) kérdésre keresik és (részben) adnak konstruktív választ, hogy miként (tehát milyen eszközökkel és módszerekkel) lehetséges az önszabályozó-önvezérlő-ön-szerveződő társadalom morális-teleológiai igényeit racionális eszközökkel (bizonyos jól meghatározott értelemben) optimálisan kielégíteni. Erre a kérdésre a választ egy számítógépi eszközökkel kifejlesztett program segítségével keressük. A program (szoftver, applikáció) neve CA (ami a „Cellular Automata” = „Sejtautomata” kifejezésre utal).

Summary

ConCrisis (Conflict and Crisis) research project for the “Good Government” paradigmatic approach to the vision – using a single circular interpolation – means the following: It could be developed based on the concept of “Good Government” as defined by the Magyar Program, an information technology tools can be operated (called as ConCrisis) theoretical state model in which mathematical and logical exactness can be defined and *in silico* (namely direct computing, means with more than the traditional mathematical concepts) can be implemented some of generic concepts concerning of the State and to prove by these fundamental allegations.

The (retrospective multi-year results based) research are seeking and (partially) giving a constructive answer to that (political-philosophical) questions, how (what kind of tools and methods) possible to satisfy the moral-teleological needs of the self-regulation, self-homing, self-organized society optimally with rational means (some well-defined sense). We are looking for the response to this question with the software developed by a computer tools. The name of the program (software, or application) CA (which refers to the phrase of “Sejt Automata” = “Cellular Automata”).

MOTIVÁCIÓS TÁMPONTOK

Morális igények és racionális eszközök

A modern közgazdaságtan paradigmája Bentham óta *utilitáriánus*.² Sokféle konnotatív interpretációja közül itt – jelen munka kontextusában – a *sikerorientált* kifejezést tartom legtalálóbbnak. Ugyanakkor a mai közgazdaságtan a *kudarckerülést* is alapvető attribútumnak tartja.³ A sikerorientált és a kudarckerülő – egymást feltételező és – konfliktusban álló fogalmak. A társadalom létmódja a „bellum omnia contra omnes”⁴ elve, Hobbes felfedezésével az egyének érdekellentéteinek és érdekérvényesítő képességeinek folyamánya. Nos, ahol mindenki harcol mindenki ellen, ott kell lennie győzteseknek és veszteseknek. A győztes sikert arat, a vesztes kudarcot vall. A siker általában evolúciós előnyt, a kudarc általában evolúciós hátrányt jelent az egyed számára.

A siker és a kudarc *egyéni* szintű konfliktusa a *Láthatatlan kéz* Adam Smith-féle metaforája szerint⁵ társadalmi szinten pozitív hatású; közgazdasági értelemben: *jó*. A kudarc (akár egyéni, akár társadalmi) szükségképpen kényszer, és pedig *racionális kényszer*. Az utilitarizmus nézőpontjából a kudarc társadalmi-értékelméleti szempontból rossz, míg a siker: *jó*.

Mi a helyzet azonban a *kudarckerüléssel*?

Az ortodox közgazdaságtanban a kudarckerülés logikailag ekvivalens a sikerorientáltsággal. Ha azonban a kudarc: *kényszer*, akkor a kudarckerülés: *menekülés a kényszer elől*. A sikerorientáltság azonban konvergens folyamatot eredményez, és a határhaszon-elmélet szerint végül is *kudarcállapothoz* vezet, szemben a kudarckerüléssel, amely *par excellence* nem vezethet kudarchoz, és divergens. A menekülés a kényszer elől explicátuma a Le Chatelier-elv.⁶ A Le Chatelier-elv szerint a menekülés a kényszer elől egyensúlymegtartó, míg a sikerorientáltság egyensúlymegbontó folyamat.

Lehet-e, s ha igen, van-e ezek után a Le Chatelier-elvnek alapvető szerepe a klaszikus-neoklasszikus (ortodox) közgazdaság-tudományban? A meglepő választ maga Samuelson adta meg híres Nobel-előadásában.⁷

Míg tehát a sikerorientáltság (a határhaszon-elmélet révén) *racionálisan kudarcot* generál, addig a kudarckerülés *morálisan* sikert generál. Formálisan szembeszökő, hogy itt a Le Chatelier-elvre emlékeztető egyfajta *keresztteffektusról*⁸ van szó. A társadalomelmélet paradigmájában *operatív*e (tehát konstruktív bizonyítást igénylő módon) úgy merül fel a kérdés, hogy lehetséges-e morális igényeket racionális eszközökkel kielégíteni? Felfogásom szerint ez jelenti a jó állam paradigmájának és problematikájának punctum saliensét.

Amikor a Magyar-konceptió *igények*, vagyis szükségletek⁹ (közjó érdekében) történő kielégítését (használat nélkül) említi, és ezzel megnyitja a használat és említés konfliktusának logikai csapdáját, akkor feltehetőleg *nem minden lehetséges* igényt vesz célba, hanem kizárja a társadalom (több-kevesebb) joggal elfogadott *konszenzuális* tabuit.

Nem vitatva, hogy minden társadalomban vannak konszenzuális tabuk, megpróbálom nem ezek kizárásával szűkíteni az elfogadható (racionálisan megalapozott) igényfogalmat, mivel azt a megközelítést természetlennek tartanám. Ehelyett a reziliencia-szemlélet oldaláról közelíttem meg a kérdést. Annál is inkább, miután Mandeville óta (ahogyan azt Sedláček kifejtette)¹⁰ a társadalom konszenzuális tabui a Láthatatlan kéz szempontjából meglehetősen inkonzisztens elméleti helyzetet teremtenek. Egyébként a Láthatatlan kéz jelenségének értelmezéséhez a neumanni megbízhatóságelméleti alapvetés ad technikai kulcsot: Hogyan lehetséges megbízhatatlan komponensekből megbízható rendszereket létrehozni? A társadalomban a komponensek megbízhatatlansága az érdekellentétekből fakad.

A tézis

Kérdésünk: pusztán az igénykielégítés (még ha persze a közjó „érdekében”, bár „keretében”) eszközével hogyan jön létre (legalábbis elvben, logikailag minek a kö-

vetkeztében) a jó állam? A Magyar Program erre a lehető legfrappánsabb választ adja. A jó állam per definitionem az *igénykielégítő* állam. (Az állam ugyanis a Magyar Program szerint éppen „attól jó”, hogy igényeket elégít ki.) Ezt a választ jómagam a demagógia körébe utalom. A közjó fogalmának kellően alapos meghatározása után bizonyítom, hogy a szükségletkielégítés logikailag maga után vonja a közjót. Tézisem:

A jó állam nem attól jó, hogy a közjó érdekében igényeket elégít ki, hanem attól, hogy az igénykielégítés normatív rendszerét hogyan tudja megvalósítani. Bizonyítom, hogy maga a közjó attól jön létre, hogy a *szükségletkielégítés – bizonyos, az állam hatáskörébe vonható esetekben – önmagát képes felerősíteni*. Amikor és amennyiben *ez a közjó* valamely populációban előállt, akkor és annyiban (értsd: olyan mértékben) használhatjuk a jó állam racionálisan jelzős szerkezetét.

A szükségletkielégítés logikailag és elvileg maga után vonja a közjót, ámde a jóság fenntartását, fenntarthatóságát már nem. A jóságot a megfutó jövedelemgyenlőtlenség pillanatok alatt és visszavonhatatlanul tönkretelheti. In silico modellt használó állandó szabályozásra van szükség a jó állam fenntartásához.

A rezilienciaelmélet

Bulla írja:¹¹

„– A társadalmi gazdasági-ökológiai rendszerek (Socio-Ecological Systems, SES) erőteljessége (robustness) e rendszereknek azt a tulajdonságát jelenti, hogy megtartják, sőt felerősítik azon képességüket, hogy a működésüket megzavarni, felborítani akaró külső befolyásoknak ellenállnak anélkül, hogy struktúrájuk és komplex dinamikájuk megváltoznék.¹²

– Más módját jelenti a SES ellenálló, illetve alkalmazkodó- és/sőt fejlődőképességének az ún. reziliencia (*resilience*) tulajdonság, vagyis hogy befogadni (abszorbeálni), sőt hasznosítani tudja a külső változások okozta zavaró hatásokat, illetve, hogy megtartja struktúráját, minőségi (kvalitatív) változ(tat)ások nélkül.¹³

– A kulturális reziliencia azt a képességet jelenti, hogy egy közösség fenn tudja tartani önazonosságát, és eközben új, praktikus tudásokat vesz alkalmazásba.¹⁴

Ezek a fogalmak a folyamatirányítási, valamint az ökológiai rendszerek működésében már ismertek. Újdonságot a társadalmi, gazdasági, röviden: civilizációs szférával való összekapcsolásuk jelent(het).”

Ezeket a gondolatokat megszívlevél (és a hivatkozásokat tanulmányozva) az alábbi következtetésekre jutottam: A jó állmról *nem politikai* narratívában, hanem egzakt tudományos paradigmában gondolkodva abból a természetes elvárásból indulhatunk ki, hogy az állam *mint rendszer* (s mi más lehetne a paradigmája) legyen: önfenntartó, *reziliens*, *robustus*, *struktúratartó* és önazonosságőrző. Mindezek a fogalmak azonban: *véleményszavak*.¹⁵ Homályos, pontatlan, szubjektív, megalapozatlan, hiteltelen puha fogalmak. Explikáció¹⁶ nélkül az egzakt tudomány számára kezelhetetlenek. Az explikáció sikere pedig empirikus alapok nélkül felettébb problematikus (bár nem állítjuk, hogy lehetetlen).

Társadalomvizsgálat absztrakció nélkül?

Marx Károly írja: „[...] a gazdasági formák elemzésénél sem mikroszkópot, sem vegyi kémlelőszereket nem vehetünk igénybe. Az *elvonatkoztatási képességnek kell mindkettőt pótolnia.*” (Kiemelés – B. I.)¹⁷

Nem látom semmi jelét, hogy ez a marxi evidencia az elmúlt évtizedek alatt jöttányit is operacionalizálódott volna. A társadalomtudomány ágazatai, illetve származékai valahogyan mintha nem az absztrakció irányában terjeszkednének. A gomba módra szaporodó és tenyésző közvélemény-kutató intézmények, a kommunikáció szerveződései, a szaksajtó, a tudományos média (már amennyiben van ilyen), a politológiai elemzők és véleményformálók, a társadalmi indikátorokat professzionálisan kutató tanszékek és kutatóműhelyek¹⁸ mintha mind valamiféle mikroszkópot vagy kémlelőszereket, lakmuszpapírokat, indikátorokat és méterrudakat keresnének. Hol marad a filozófia mai eget ostromló sztratoszferikus absztraktsága, egyáltalán hol a komoly matematika¹⁹ és informatika szerepe, szerepvállalása? Miért nincs áttörés teszem azt a mesterséges intelligenciakutatás, az ArtiLife (mesterséges életmodellek) oldaláról?

Persze tudjuk: a kérdés rossz. A tudomány nem a létfontosságú, hanem az önértéke szerinti lényeg alapján aktivizálódik. Úgy látszik: a társadalomtudományi absztrakciós munka, az *elvonatkoztatási képesség* kibontakoztatásának még nem jött el az ideje. Szerintem mostanában van eljövőben.

Úgy vélem azonban, hogy a történetileg fiatal és (ezért) a társadalomtudomány ingerküszöbét még el nem érő *szerveződésfilozófia* – karöltve a mai írásbeliséget kiegészítő in silico modellalkotási technikákkal – már előkészíti a talajt az áttörésre.²⁰ Az *in silico technika* minden elképzelést felülmúlva messze túltesz a legfejlettebb társadalomtudományi mikroszkópon és távcsövön, megannyi laboratóriumon és műszerparkon, mert nemcsak deskriptív teóriák hipotéziseit igazolja azzal, hogy érzékszervi közelségbe hoz kontraintuitív fogalmakat, hanem mert ezek kísérleti vizsgálatát, normatív kezelését és modellezését is lehetővé teszi.

A fentiek világosan kifejezik kutatási programunk metodológiáját. Dióhéjban:

Induljunk ki a társadalom legelemibb attribútumából, az igény-, a szükségletkielégítés fogalmából, és az absztrakció lehetséges legvégső fokáig elemezzük. Posztuláljuk alaptulajdonságait – *more geometrico* –, hogy azután minden következtetést csupán ebből vonjunk le. Érdeemes egyszer a végsőig végiggondolni, milyen következményei vannak a szükségletkielégítésnek mint olyanak.

A társadalom mint Causa Sui-rendszer

A „Causa Sui” („önmaga oka”) rendszer létezése mindig is központi kérdése volt mind a spekulatív filozófiának, mind a keresztény vallásfilozófiának. Erről tökéletes áttekinthetőség található Edward Fesernél.²¹

Az, hogy logikailag, ismeretelméletileg, netán ontológiailag lehetséges-e olyan rendszer, amelynek működéséhez nincsen szüksége más (tehát tőle különböző) létezőre, mindmáig eldöntetlen elméleti kérdés. Pró és kontra vélemények vannak régi és

megújuló formában. Van vélemény, mely szerint maga a történelem, illetve a társadalom egy ilyen önmaga okát képező és létrehozó rendszer.²² Bizonyos szellemi rokonságot mutat az *autopoietikus* rendszerekkel.²³ A jogbölcselet például vindikálja magának a jogot arra, hogy par excellence autopoietikus legyen.

Másképpen kifejezve – és bevezetve a technikailag kezelhetőbb, és a téves asszociációk és konnotációk veszélyét feltehetően eredményesen elkerülő *autokauzális* terminus technicust –, feltesszük a kérdést: lehetséges-e mesterségesen előállítani *autokauzális* rendszereket? A kérdésre adott pozitív válasznak abban állna a jelentősége, hogy akkor az a társadalom szerveződésméletténe egyfajta empirikus alapja lenne.

Tudománytörténetileg meglehetősen ironikus helyzet, hogy az önreprodukáló automaták (sejtautomaták) elmélete már születése pillanatában produkált kézzelfogható autokauzális rendszereket, ámde (tudomásunk szerint legalábbis) az idevágó fejlődés elkerülte az államelméletet.

Szubsztancia és szubzisztencia

Vannak olyan létezők (entitások), amelyek valaminek a tulajdonságai, és vannak, amelyeket saját tulajdonságaival határozhatunk meg. Amelyek valaminek a tulajdonságai-ként léteznek, azok a *szubzisztenciális* (alárendelt) létezők. Ilyen a piros szín, az ananász íze, az Egyesült Államok következő elnöke. Ha viszont valamit a saját tulajdonságaival határozunk meg, akkor *szubsztanciáról* van szó. Szubsztancia az egyes ember, az anyag, a zongora, a dezoxiribonukleinsav, az ernyőkép a számítógép képernyőjén.

Itt nem arról van szó, hogy valami létezhet-e más dolgok nélkül. (Az ernyőkép persze nem létezhet képernyő nélkül.) Ez azonban *ontológiai* kérdés. Az viszont, hogy mi hogyan határozható meg, *ismeretelméleti* kérdés. Egy szubsztancia végtelen sok tulajdonsággal rendelkezik, ezek között van véges számú *határozó*, a többi: *jellemző*. Szókratész az a görög filozófus, aki бүrköt ivott – ez határozó. Szókratész halandó – ez jellemző. A szubsztanciának különböző, de egymásnak ellent nem mondó – konzisztens – tulajdonságai lehetnek. Van piros rózsza, és van sárga rózsza, de olyan nincs, hogy (egyszerre és nem metaforikusan) sárga és piros. (Metaforikusan persze minden lehet a négyyszögletes kerek erdőtől a száraz tónak a nedves partjáig, de ezúttal nem erről van szó.)

Más dolog, hogy a részek (egy rendszer részei) ellentmondó tulajdonságúak lehetnek. A kérdés, amit az államfogalom szerveződésméleti megalapozása alapkérdésének tartok, az a következő: Hogyan jöhetnek létre egy szubsztanciának egymással ellentétes tulajdonságú részei? Hogyan lehetséges, hogy egy magból fatörzs is, virág is létrejön? Tudjuk: a szubsztancia általában szerveződésre képes. Egy összetből válhat kéz, láb, fül, szem. Próbáljunk empirikus evidenciát produkálni (és nem vizionálni, hiposztazálni) egyfajta „társadalmi összejtre”.

Vajon létezhet-e, vagy legalábbis megkonstruálható-e mesterséges emberi eszközökkel az államnak valamiféle (ősi?) formája, amelyből minden (lényeges) funkciója és struktúrája kifejlődik, kifejlészthető, netán „kitenyészthető”, illetve kiinterpretálható?

Tézisünk szerint a válasz pozitív. A válasz viselőjét, hordozóját („vektorát”, vehikulumát) új műszóval illetjük: ez az „Állam *szubsztrátuma*”. Röviden: „Ász”.

Ász: az Állam szubsztrátuma

Az Állam szubsztrátuma egy modell, mely definíció szerint az egyébként teljesen tetszőleges, illetve tudatosan határozatlan komponensek (elemek, alkatrészek, egyedek) C halmazának (összességének) és ezek lehetséges állapotaiknak egy bizonyos S halmazából álló $\langle C, S \rangle$ (rendezett párt képező) rendszere. Ennek jelentését, intuitív megközelítését a következőkben fejtjük ki.

Magának a szubsztrátumnak a fogalmára vonatkozóan bonyolult filozófiai definíciók vannak, amelyek ismertetése itt felesleges lenne. Nem akarván elkötelezni magunkat lehetőleg semmiféle filozófiai iskolához, megelégszünk egy intuitív meghatározással, az igényesebb olvasót az internetre utalva. Számunkra a (valamely) *szubsztrátum* általában, de különösen az államfogalom vonatkozásában csupán az egyedek (komponensek) olyan összességét kívánja jelenteni, amelyben minden egyednek ugyanannyi *lehetséges állapota* van, és az egyedeknek nincsen szükségük semmi másra, csak egymásra.

A szubsztrátum fogalmának talán első, a szerveződésfilozófia szempontjából mindezenre centrális jelentőségű bevezetése John Locke nevéhez fűződik, akinek eszmefuttatását a szerveződésfilozófia megalapítója, Whitehead kritikai gondolatmenete élére állította.²⁴

„Az elme, mint mondtam, nagyszámú egyszerű ideával lévén ellátva, amelyeket – úgy, amint a külső dolgokban találhatók – az érzékek szállítanak, vagy pedig saját műveleteire való reflexió nyújtja őket, arra is felfigyel, hogy ezeknek az egyszerű ideáknak bizonyos együttlései állandóan együtt járnak. Ezekről felteszi, hogy egyetlen dologhoz tartoznak, a gyors megértés kedvéért közlésre alkalmas szavakat illeszt rájuk, s így egy-egy szubjektumban közös néven egyesíti őket. Később figyelmetlenségből hajlandóak vagyunk ezt egyszerű ideának tekinteni, s így is beszélünk róla, pedig számos összevont idea szövevénye, mert amint mondtam, nem tudjuk elképzelni, hogy ezek az egyszerű ideák önmaguktól miképpen létezhetnek, s így hozzászokunk, hogy bizonyos szubsztrátumot gondoljunk hozzájuk, amelyben vannak, amelyből származnak, s amelyet ezért elnevezünk »szubsztanciá«-nak.”²⁵

Ez a körülírás természetesen operatív alkalmatlan egzakt következtetések levonására, és nem pótolja a következő pontban bevezetendő *in silico* (tehát számítógépi eszközökkel létrehozott ún.) Ász-modellt. Ennek megalapozásához a szükségletfogalom elemzéséből kell kiindulni.

A szükséglet végső absztrakciója

Abból indulunk ki, hogy az államfogalom megértéséhez a szükséglet fogalmának elemzése elengedhetetlen. Ha a szükségletek Maslow-féle elméletére²⁶ gondolva feltesszük a kérdést, hogy *mi a közös* a légzés, a szomjúság, az éhség; az alvás, az egészség, a lakhatás; a munkahely, a család, a barátok; az intim kapcsolatok, a nemi vágy; a társaság, a teljesítmény, az elismertség, az önbizalom, az önbecsülés; a siker, az erkölcsösség, a hit, a kreativitás; az empátia, a művészet, a sport, a műveltség, az értesültség, a tudás *mint*

szükséglet ilyen és ehhez hasonló, ezrével szaporítható egyéb megnyilvánulásai, illetve esetei között, akkor figyelembe kell vennünk a következőket.

A szükséglet minden esetében implicite szerepel valami vagy valaki, aminek vagy akinek a szükségletéről szó van. Ezt a *szükségletreferens* („szükségletes”) névvel illetjük.²⁷ A szükségletreferens a szükséglettel több-több értelmű kapcsolatban áll. Egy szükségletnek több referense lehet, és egy referens több szükségletre referálhat. A légzés mint a szükséglet referense (hordozója, viselője, birtokosa, gazdája) sok minden lehet a posványfutonctól (akár Badister peltatus, akár bipustulatus) az Illatos úti lakótelepig.

Ha tehát a szükségletfogalom absztrakt (de kecsegtetően termékeny) elméleti fogalmát vesszük célba, a szükségletreferens multiplicitását sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ugyanakkor ez a segédfogalom közelebb visz a megoldáshoz. A referens ugyanis – intuitíve evidens módon – mindig valamilyen állapotban van, és amikor a szükséglet kielégül, a referens állapota megváltozik.

Meglepő, bár a tudományos fogalomalkotás gyakorlatában nem szokatlan, hogy ha egy jelrendszert azért vezetünk be, hogy bonyolulttá tegye a dolgokat (vagyis hogy semmi se legyen magától értetődő, és ezért a megállapítások hitelét csak a bizonyított-ság szavatolhassa), akkor a hatékonyság nyeresége messze felülmúlja az egyszerűségről való lemondás veszteségét.

A szükségletreferens állapotának használatával eljutottunk az Ász (államszubszt-rátum) axiomatikus definíciójához, amely szerint első megfogalmazásban: *Minden szükségletkielégítés állapotváltozással jár.* Ennélfogva a definíció: Az Ász N számú egyedek (szükségletreferensek) olyan összessége, amelyben minden egyednek n számú lehetséges állapota van. Ezek után a feladat a szükségletkielégítési állapotváltozás itt burkoltan szerepeltetett terminusának specifikálása.

A specifikálás csupán az N és az n paraméterek helyes megválasztását jelenti. In silico kísérleti tapasztalatok azt mutatják, hogy N és n kis értékei esetén csupán semmitmondó, triviális eredményekre számíthatunk, nagy értékek esetén viszont kezelhetetlen technikai nehézségekkel, „kombinatorikai robbanással” kell szembenéznünk. Vizsgálataink során az $N = 2^{16}$ (= 65 736) és $n = 16$ választás bizonyult a legjobban járhatónak. Természetesen hatvanötezer egyed tizenhat lehetséges állapotának változásait közvetlen megfigyeléssel követni az emberi érzékszervek számára lehetetlen. Ám a számítástechnika jelenlegi fejlettségi szintjén ez a probléma áthidalható, és gyakorlatilag nem okoz különösebb nehézséget.

Az Ász-modell

Az Ász egy modellkonstrukció (egy számítógépben működő program), amellyel a társadalom, illetve az állam legelemibb megnyilvánulásai hitelt érdemlően (ellenőrizhető módon) tanulmányozhatók. A modell szó itt nem a szokásos „a valóság leegyszerűsített idealizált alakja” jelentésben szerepel, hanem abban a matematikai-tudományelméleti értelemben, amely szerint a modell egy elmélet modellje, azaz a közvetlenül tapasztalható jelenségek összessége, amelyre vonatkozóan az elmélet megállapításai automatikusan teljesülnek. Ez a modellfogalom némelyest emlékeztet az esztétikai modellfoga-

lomra a következő értelemben. Tétélezzük fel, hogy van egy elmélet (van valaki, akinek van egy elmélete) a szépségről, és ez az elmélet a következő megállapításokban merül ki.²⁸ Egy emberi test akkor és csakis akkor szép, ha teljesülnek az alábbi feltételek:

„4 ujj tesz ki 1 tenyeret, és 4 tenyér tesz ki 1 lábat, 6 tenyér tesz ki 1 könyököt; 4 könyök teszi ki egy ember magasságát. Ezen túl 4 könyök tesz ki egy lépést, és 24 tenyér tesz ki egy embert. Az ember kinyújtott karjainak hossza megegyezik a magasságával. A haja tövétől az álla hegyéig terjedő szakasz egytizede a magasságnak; az álla hegyétől a feje tetejéig terjedő szakasz egynolcada a magasságának; a mellkasa tetejétől a haja tövéig egyhetede az egész embernek. A könyöktől az ujjhegyig az egyötöde az embernek; és a könyöktől a hónalj hajlatáig egynolcada az embernek. A teljes kézfej az egytizede az embernek. Az áll hegyétől az orrig, illetve a hajtótól a szemöldökig terjedő távolsága egyforma, s a fülhöz hasonlóan az arc egyharmada.”

Ezek után, ha van egy ember, aki modellt áll egy festőnek, és a festő lefesti, akkor a vásznon megjelenő valóságon (a képen) pontosan ellenőrizhető, hogy teljesülnek-e a fenti feltételek. Ha igen, egy szépségelméleti modelltől beszélhetünk.

Jelen esetben is egy elméletről van szó, amely bizonyos *megállapításokban* merül ki.

Most azonban még nem vagyunk abban a helyzetben, hogy ezeket a megállapításokat *expressis verbis* megtegyük. Ugyanis az előbbi példában az elmélet fogalmi rendszere teljesen közismert volt. Nem igényelt meghatározást az, hogy mi egy ujj, egy tenyér, egy láb stb. Ezzel szemben most az elmélet nem *kész*. Alapfogalmainak mind jelentése, mind használati szabályai, mind pedig következménybeli ereje együtt van hivatva fejlődni a most bevezetésre kerülő elmélettel. Amely tehát nem kiindulópontja, hanem eredménye kíván lenni vizsgálatainknak. Természetesen jelen tanulmány megszövegezésekor már ismertek a szerző előtt mindazok az eredmények, amelyeket közölni kíván. Ezek anticipálása azonban sem professzionális, sem diszciplináris szempontból nem lenne szerencsés. Emellett számos előkészítő tennivaló van még hátra.

AZ ÁSZ-MODELL INDÍTÁSA

Az Állam szubsztrátuma mint sejtautomata

Formális szempontból az Ász-modell nem szorul definícióra, mivel egy sejtautomatáról van szó, márpedig a sejtautomata fogalma tankönyvi szinten közismert.²⁹ Az Ász-modell egy határos sejtautomata.³⁰ Az elemek (sejtek) száma $N = 2^{16}$ (= 65 736). Az állapotok száma $n = 16$. Az elemek szomszédságát (a kockás papír) négyszomszédos szerkezete határozza meg, átmeneti függvénye pedig a „majoránsmásolás”.³¹ Pontos matematikai definíciója Neumann³² óta százával található a szakirodalomban. Itt nem az elméleti konstrukción magán, hanem annak *interpretációján* van a hangsúly. Azon, hogy miként mutathatók be s miként tanulmányozhatók azok az *emergens* („a semmiből felbukkanó”) struktúrák és funkciók, amelyek az államfogalom-modell elméleti kialakulásának jobb megértését (mi több: annak bizonyos módosíthatóságát) segítik.

Az Ász-modell olyan konstrukció, amelyben az államot alkotó ágensek (egyének, intézmények, szervezetek) szükségletkielégítési *lehetősége* (de nem a feltétlen *teljesülé-*

se) kivétel nélkül biztosított. A kérdés – jelen tanulmány szempontjából alapkérdés –, hogy egy ilyen rendszer képes-e az önszerveződésre, különösképpen a „jótékony”, javuló, önjavító, öntökéletesítő fejlődésre. Ha igen, az állam elméletének és gyakorlatának ezt célszerű figyelembe vennie.

Mint a szükségletkielégítés lehetőségének feltétlen biztosítéka

Az Ász-modellben (az Ász-elmélet szerint) az államot (szubsztrátumát) egyedek (ágensek, illetve *sejtek* egyelőre felcserélhető szerepben álló) populációja alkotja. Itt minden egyes egyed (sejt) szükségletkielégítése abban nyilvánul meg, hogy amennyiben az egyed látókörében (szomszédságában) van egy olyan sejt, amelynek állapota a legkisebb mértékben meghaladja az egyed állapotát, akkor (de csakis ekkor) az egyed felveszi (lemásolja, replikálja) ezt az állapotot. „Felzárkózik”. Így modellezzük – első közelítésben – azt, hogy szükséglete kielégült.

Az, hogy a „szükségletes” (szükségletreferens) mindig csak a saját állapotától legkisebb mértékben különböző, azt meghaladó állapotot replikálja, azt az intuitív evidenciát tükrözi, hogy például a légzés szükséglete nem elégíthető ki ivással, a szomjat nem oltja az evés, az éhséget nem oltja az alvás, álmoságot, az alvásigényt nem elégíti ki a munka és így tovább. A légzést a levegő (levegővétel, légzés) elégíti ki. A levegő a legkisebb mértékben haladja meg a légzésigényt. (Ha nem lenne foglalt a szó, a „légszomj” megfelelőbb lenne.) Az álmoságot (alvásigényt) az alvás elégíti ki. Az alvás (ellentétben például az evéssel) a legkisebb mértékben haladja meg az alvásigényt. Hasonló érvek hozhatók pró és kontra a többi szükségletfípussal kapcsolatban is.

Természetesen kellő *enthüzmématikus* alappal mindez megkérdőjelezhető, vitatható, akár el is utasítható, de a kérdés ezúttal nem az evidenciák érvényességi köre, hanem a *következményeinek* hordereje.

Nem tudjuk, milyen az érdekek „valóságos”³³ természete.³⁴ Tudunk az érdekek természetéről – *definitio a quo* –, de nem tudhatjuk *definitio ad quem*. Nincsenek empirikusan igazolható ismereteink, mert nincsenek *kísérleti* társadalmi kutatóintézetek. A spekulatív elvont teoretizálásra kell hagyatkoznunk.

Ezért a leghatározottabban elhatároljuk magunkat attól, hogy valamiféle javaslatot tegyünk a szükségletek kielégítésének gyakorlati megvalósítására vonatkozóan. Tudjuk például, hogy az igények megújuló természetűek, hogy egymást generálják, hogy egymást olykor feltételezhetik, de (jelenleg) nincsen (empirikusan korroborált) prediktív modellünk róluk. Ez a körülmény azonban nem lehet gátja a kutatásnak.

Elméleti-módszertani kitérő

Miután ezt a („felzárkózási”) elvet igen sokszor alkalmazzák, célszerű kialakítani egy tömör beszédmódot, egy olyan szóhasználatot, amellyel az államszubsztrátumra vonatkozó megállapítások gördülékenyebben ellenőrizhetők, közölhetők és kezelhetők. Mostantól azt az állapotot, amellyel a valamely egyed szomszédságában lévő egyed rendelkezik, és állapota a legkisebb mértékben meghaladja az egyed állapotát, az egyed

(állapota) *majoránsának* nevezzük. Így egyszerűen azt mondjuk, hogy az Ász-elméletben az ágensek szükségletkielégítésének egyetlen kivétel nélküli általános érvényű szabálya a *majoránsreplikáció*, vagyis: az egyed (ágens) úgy és csakis úgy elégítheti ki mindenkorai szükségletét, hogy a látókörében (szomszédságában) lévő, a saját állapotától *legkisebb mértékben* különböző, azt meghaladó állapotával, vagyis a majoránsával azonos állapotba jut. „A látókörében (szomszédságában) lévő, a saját állapotától legkisebb mértékben különböző, azt meghaladó állapot” körmönfont fogalmára a *majoráns* elnevezést vezettük be (és ebbe beleértjük, hogy ha több ilyen van, akkor azt tekintjük majoránsnak, amelyek a szomszédság első [azaz északi] tagjával kezdődően az óramutató szerinti bejárással először kerül sorra). Egyébként az elmélet jelenlegi fázisában semmiféle jelentősége nincsen annak, hogy melyik majoráns állapotáról beszélünk, hiszen mindegyik értéke azonos. Elképzelünk tehát egy olyan *fiktív* államberendezkedést, amelyben minden ágens számára biztosított és kötelezővé tett a *majoránsmásolás*. Erre a későbbiekben a *majoránsszabály* szóval hivatkozunk. Megjegyzések:

1. Egyáltalán nem következik, hogy egy államszubsztrátumban *minden egyednek* feltétlenül rendelkeznie *kell* majoránsal. A kérdés éppen az, hogy milyen feltételek mellett jön vagy jöhet létre az önszerveződés során egyfajta spontán *majoránsszaporodás*. És ha létrejön, milyen következményei vannak?

2. Semmiféle gyakorlati érvel, ötlettel vagy eszközzel nem rendelkezünk egy ilyen jellegű konstrukció, vagyis a majoránsszabály effektív társadalmi megvalósítását, érvényesítését illetően. Viszont megjegyezzük, hogy az alapelvek ismerete soha nem elegendő egy rendszer gyakorlati megvalósításához. (A rádió elméleti fizikai alapelve például azonos a transzformátoréval: pusztán ezen az alapon azonban sem rádiót, sem transzformátort nem lehet készíteni.)

3. Vegyük észre, hogy az eddigiek során nem tettünk éles fogalmi különbséget az Ász-t alkotó elemek között, és semmiféle fogalmi disztinkcióval sem éltünk. Jelen fázisban tudatosan lényegileg azonos jelentést tulajdonítunk az *egyed*, a *sejt*, a „*szükségletes*”, a *szükségletreferens* és az ágens szavaknak. Ezzel azt akarjuk hangsúlyozni, ami mindegyikük közös funkciója, vagyis a szükségletkielégítés.

4. Ellenvethető, hogy a *majoránsszabály nem életszerű*. Nem életszerű, mivel senkit sem lehet arra kötelezni, hogy felzárkózzék a majoránsához. A felzárkózás – végül is lehet így érvelni – *ambíciófüggő*, és az alapvető szabadságjogokkal függ össze. Hogy az egyed haladjon-e felfelé a társadalmi létrán, ha akar, ha nem. A szükséglet nem érdem, amit jutalmazni kell az egyén szándékától függetlenül?³⁵ Hogy egy társadalomban mi állampolgári jog, és mi állampolgári kötelesség, az államelmélet egyik legalapvetőbb problémája. Nem utasítható vissza kellő érvelés nélkül az az elvi álláspont, hogy nem kötelező igyekvőnek lenni. A társadalom tagjának egyenjoga *ambíciódeficit*ben élni. Itt nem megoldást kívánunk adni (már csak azért sem, mert nem vagyunk ilyen helyzetben), hanem csak meg szeretnénk mutatni, hogy az elmélet – in silico apparátussal karöltve, empirikus háttértámogatással – miként képes kérdéseket kezelni. Nos, az elmélet nemhogy kizárná az ambícióhiányosságot, hanem éppen ellenkezőleg, következményeit kellő elbírálásban tudja részéssíteni. Ezzel az alapvető kérdéssel a tanulmány későbbi szakaszában külön, részletesen foglalkozunk.

5. A majoránsszabály életszerűségével kapcsolatban a következő aggály is felvethető. Az Ász államszubsztrátum minden egyes elemének 16 lehetséges állapota van. Ha ezeket 0-tól 15-ig megszámozzuk, akkor azt mondhatjuk, hogy az s állapot majoránsa $s + 1$, ha $s = 0, 1, \dots, 15$ és az s állapot majoránsa 0, ha $s = 15$. Ha ezt úgy interpretáljuk, hogy az Ász-ban egyfajta „fejlődéskorlátozó” mechanizmus működik, amely a „legsikeresebb” $s = 15$ állapotot törvényszerűen visszaveti a „legrosszabb” $s = 0$ állapotba, akkor megalapozatlan következtetésre jutunk. Az állapotfogalomnak ugyanis nincsen semmiféle inherens generikus morális-etikai tartalma. Az $s = 15$ állapot jelentheti például az Oscar-díj elnyerését, mégsem gondoljuk azt, hogy a díszvacsorát követő másnapi megéhezés ($s = 0$) valamiféle visszalépést jelentene az életpályán.

Az idealizált szükségletkielégítés az önszerveződés hajtóereje

Ezek után továbbfejlesztjük és tömörítjük az államszubsztrátumot tárgyaló és definiáló fogalomrendszert, szaknyelvezetet, hogy kellőképpen előkészíthessük az Ász részletekbe menő bemutatását.

Az államszubsztrátum-modellt hatvanötezer-egynéhány tetszőleges természetű elvont egyed alkotja, amelynek mindegyike a tizenhat állapotból találomra kiválasztott állapot valamelyikében van. Ezen egyedek között lesznek, amelyeknek a szubsztrátum adott fázisában van majoránsuk, és lesznek, amelyeknek nem. Amelyeknek van, azokat *fedett majoránsú* egyedeknek nevezzük. A többiek: *fedetlenek*.

A hamarosan bevezetésre kerülő Ász-modell tehát: *egy parciálisan fedett sejtautomata*. Ennek fejlődéstörvényét úgy definiáljuk (úgy írjuk elő), hogy a modellen minden fedett (és csakis fedett) egyed köteles majoránsreplikációt végrehajtani. Ez az Ász konstitutív alaptörvénye.

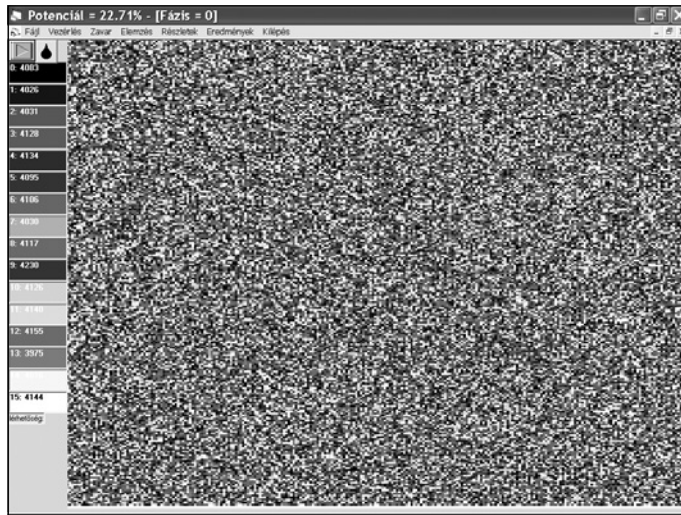
A gyakori hivatkozások elkerülhetetlen szüksége okán röviden *majoránstörvényről* beszélünk. A *majoránstörvény* az egész Ász-rendszert megváltoztatja. Bár sem a tagok össz-száma, sem lehetséges állapotaik száma nem változik, az állapotok eloszlása radikális, mondhatni drámai módon ingadozik a fejlődés különösen kezdeti fázisaiban. A rendszer az önszerveződés olyan jelenségeit produkálja, amely az államfogalom jobb, egzaktabb megértésével kecsegtet.

Álljon itt ezek után az Ász a keletkezése pillanatában *in silico: in statu nascendi*.

AZ ÁSZ (ÁLLAMSZUBSZTRÁTUM) ELSŐ MEGJELENÉSE

Az 1. ábra egy számítógép által előállított képernyőkép, amely egy, a Windows XP operációs rendszer alatt futó CA (Cellular Automata) megnevezésű program CA_12490. CSp nevű fájljában van eltárolva.³⁶ A képen $2^{16} = 65\,536$ darab, különböző (összesen 16-féle) színű pont látható. A színek száma tehát: 16, és ez a szám rögzített. A pontok tetszőleges olyan absztrakt entitást (egyedet, más szóval sejtet) ábrázolnak,³⁷ amelyekre vonatkozóan értelmezhető egy *szükségletfogalom*. Ennek pontosított kifejtésére később kerül sor.

1. ábra: Az Ász 0. fázis



Technikai részletek

Kétféle sejt van: *belső* és *szélső*. Belső sejtek azok, amelyeknek négy szomszédjuk van. A szélsőknek ennél kevesebb. A képen ezek közvetlenül látszanak. A szélső sejtek alkotják a sejtter széléit. A CA-sejtternek négy széle van: északi, keleti, déli és nyugati. A szélsejtek között van négy csúcsejt, amelyek egyaránt tekinthetők két szélhez tartozónak. Az egyértelműség érdekében megállapodunk abban, hogy az északi és nyugati szél közös részét képező sejtet északi, az északi és keleti szél közös részét képező sejtet keleti, a keleti és déli szél részét képező sejtet déli, végül a déli és nyugati szél közös részét képező sejtet nyugati szélhez tartozó sejtnek tekintjük. Az Ász-sejtterben mind a 65 536 sejtnek van egy kódszáma, más szóval *indexe*, amely 0-tól 65 535-ig terjed. A c indexű ($c = 0, \dots, 65\,535$) sejt jele: $\text{Cell}(c)$.

Minden sejtnek van két koordinátája: *abszcisszája* és *ordinátája*. Az abszcissza jele x , az ordinátáé y . A c indexű sejt abszcisszájának, illetve ordinátájának jele: $\text{Cell}(c).x$, illetve $\text{Cell}(c).y$. Az abszcissza a nyugati, az ordináta a déli széltől méri a sejt távolságát. Mind az abszcissza, mind az ordináta értékkészlete a $[0, 255]$ zárt intervallum.

Minden (belső) sejtnek négy szomszédja van. Ezeket a sejt koordinátaival így definiáljuk: a $\text{Cell}(c)$ sejt északi szomszédja jele $R1$, definíciója $\text{Cell}(R1).x = \text{Cell}(c).x$, $\text{Cell}(R1).y = \text{Cell}(c).y - 1$. Hasonlóképpen: keleti szomszédja jele $R2$, definíciója $\text{Cell}(R2).x = \text{Cell}(c).x + 1$, $\text{Cell}(R1).y = \text{Cell}(c).y$; déli szomszédja jele $R3$, definíciója $\text{Cell}(R3).x = \text{Cell}(c).x$, $\text{Cell}(R1).y = \text{Cell}(c).y + 1$; nyugati szomszédja jele $R4$, definíciója $\text{Cell}(R4).x = \text{Cell}(c).x - 1$, $\text{Cell}(R1).y = \text{Cell}(c).y$.

Minden sejt mindig valamilyen állapotban van. A c indexű sejt állapotát így jelöljük: $\text{Cell}(c).\text{State}$. A sejt állapotait 0-tól 15 számozzuk, és megállapodunk abban, hogy az $s = 0, \dots, 14$ állapot majoránsa $s + 1$, míg $s = 15$ esetén $s = 0$.

Ebben a szabályban ne keressünk valamiféle „életszerűséget”. Nem *deskriptív* rend-

szerről van szó, hanem *normatív*ról. Nem azt vizsgáljuk, hogy milyen az állam, hanem azt, hogy milyen logikai következményei vannak az állam (pontosabban szubsztrátuma) egyes állapotváltozásainak, azt generáló szabályainak.

A c indexű sejt szomszédságát („látókörét”) a sejt négy szomszédjának összessége alkotja. Minden sejt állapota alá van vetve a *majoránsszabálynak*. Eszerint ha egy sejt szomszédságában van a sejtnek majoránisa, akkor a sejt következő állapota azonos lesz ezzel (pontosabban az óramutató járása szerint sorra kerülő első majoránssal).

Minden sejtnek van *következő* állapota. Ha más nem, akkor az a legutóbbival azonos. A sejtek következő állapotaikkal együtt alkotják a sejtter következő *fázisát*.

Később bővítésre kerül a szomszédság fogalma. Akkor majd foglalkozni kell a sejt jelenleg bevezetett négy oldalszomszédja mellett a négy csúcsszomszédval is. Erre a maga idején visszatérünk.

Az Ász első fázisa

Az 1. ábrán hatvanötezer-ötszázharminchat sejt látható. Hogy ebből az emberi szem hányat képes külön-külön appericipálni, annak itt most nincsen jelentősége, miután a képet (tehát egyfajta jól definiált virtuális valóságot) létrehozó program a részletekről tetszőleges mélységben (részletességgel) információt szolgáltat. Így – bár szabad szemmel aligha állapítható meg – a 65 536 sejt mindössze 22,71% százalékának van (a szomszédságában) majoránisa. Ezt a program Potenciál = 22,71% jelzése szolgáltatja, amely mögött az a szemléleti elem áll, hogy az államszubsztrátum minden képessége – potenciálja – a *majoránssfedettség*en múlik. Ugyanezen az alapon a fedett sejteket *aktív* sejteknek nevezzük. A rendszer jelenlegi (kezdeti) fázisában mindössze mintegy tizenötezer sejt fedett. A többinek (több mint ötvenezernek) egyszerűen semmiféle lehetősége nincsen a szükségletkielégítésre. Nem tudható, hogy a majoránsszabály alkalmazása hoz-e javulást ezen a téren.

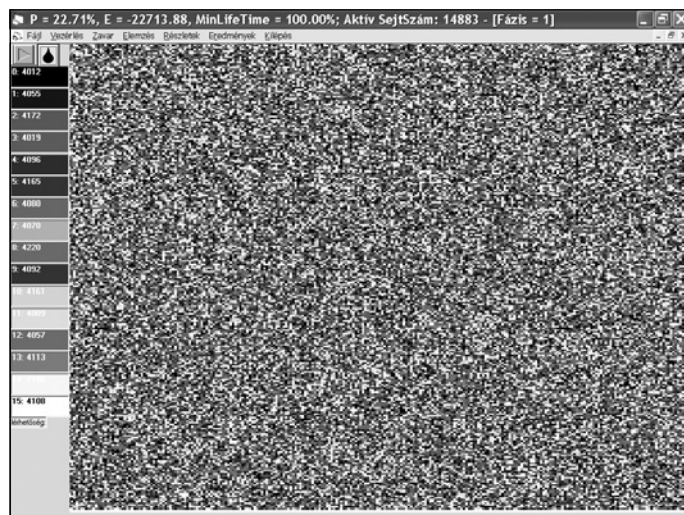
Ha itt különféle (érdeektől vezérelt) politikai véleményekre hallgatnánk, nem sokra mennénk.

Ehelyett elemezzük a *majoránsszabály* következményeit!

Ha a CA-program felületén a bal felső sarokban látható cseppet ábrázoló ikonjelzésű gombra kattintunk, a program minden egyes sejtire végrehajtja a majoránsszabályt. Ennek eredményeként előáll az Ász-rendszer újabb, következő (jelen esetben első) fázisa, amelyről a 2. ábra ad tájékoztatást.

Az Ász első fázisáról az ernyőkép felső sora szolgáltat adatokat, amelyet a jobb olvashatóság kedvéért megismétlünk: $P = 22,72\%$, $E = -22\,713,83$, $MinLifeTime = 100,00\%$; Aktív Sejtszám: 14883 – [Fázis = 1]. Ebből az öt adatból egyelőre hagyjuk figyelmen kívül a harmadikat ($MinLifeTime = 100,00\%$), ennek később lesz jelentősége.

Az Ász-„fázisjelentés” első adata szerint: $P = 22,72\%$. Ez azt jelenti, hogy ebben a fázisban a teljes sejtpopuláció már 22,72 százalékban fedett, vagyis a fedettség 1%-kal növekedett. Ez a sejtek abszolút számában 14891 egyedszámot jelent (az adatsor 2. ábra: Az Ász első fázisa



negyedik tétele szerint). Érdekes információ olvasható ki a fázisjelentés második adatából, amely szerint: $E = -22\,713,83$.

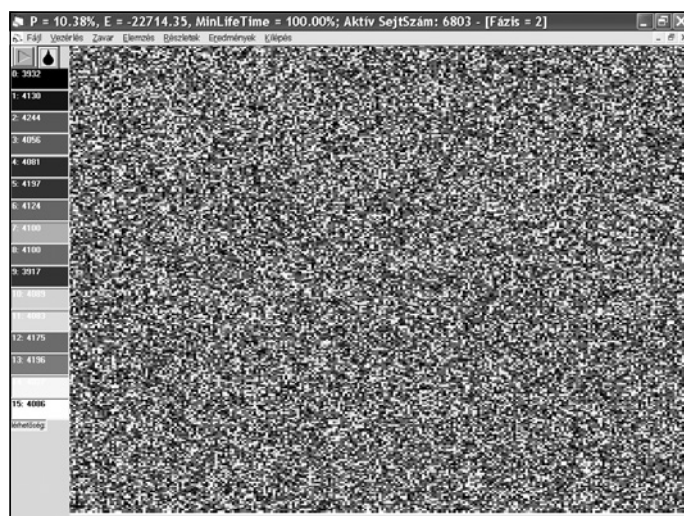
Az E paraméter (mostanában meghonosodó JÁK-zsargonban: „indikátor”) jelentése a rendszer *entrópiája*. Az entrópia a véletlentől függő valószínűségi változók eloszlásának egy függvénye (pontos definíciója bármely valószínűség-számítási tankönyvben megtalálható), szemléletes jelentése az, hogy a valószínűségi változó eloszlásának „hírtartalmát”, egyenletességét, bizonyos értelemben információtartalmát méri. Az entrópia a sztochasztikus (a véletlentől függő) folyamatok kvantitatív jellemzésére szolgál. Az entrópiát a véletlen tömegjelenségek valószínűségi jellemzésére használják. A véletlen tömegjelenségek, amelyek az élet minden területén előfordulnak, az általános tapasztalatok szerint kivétel nélkül mindig indeterminisztikusak. Ez azt jelenti, hogy egy sztochasztikus folyamat valamely állapotának rá következőjét nem lehet egyértelműen kiszámítani, csak annyi állapítható meg, hogy milyen valószínűséggel következik be az állapot. Más szóval: az indeterminisztikus rendszerek előrejelezhetetlenek, azaz nem prognosztizálhatók. Ennek mentén elterjedt az a meggyőződés, hogy viszont a determinisztikus rendszerek (amelyek esetében tehát minden állapot rá következője egyértelműen kiszámítható, meghatározható) mindig prognosztizálhatóak. A sejtautomaták elmélete és a kaoszelmélet szolgáltatta az első meglepő ellenpéldákat. A vizsgálataink középpontjában álló Ász-sejtautomata is egy eklatáns példája a szigorúan determinisztikus, ám mégsem prognosztizálható rendszereknek. Érdekes elméleti kérdés tehát, hogy ilyen esetben (tehát a determinisztikus, de nem prognosztizálható rendszerek esetében) mi a jelentősége az entrópiának. Annyit az előzetes tapasztalatok mindenestre mutatnak, hogy az Ász-entrópia a fázis függvényében igen szemléletes kvalitatív képet ad a rendszer önszerveződéséről. Erre a kérdésre később visszatérünk. Az a tény, hogy egy állammodell a keletkezése pillanatában determinisztikus, de nem prognosztizálható, felveti azt a politikai kérdést, vajon bízhatunk-e abban, hogy intenzív jogal-

kotással biztosítva az állam mint rendszer determinisztikus jellegét, számíthatunk-e a hosszú távú kiszámíthatóságra. Még tömörebben, a probléma a következő: determinisztikus, de nem prognosztizálható rendszerek esetében milyen eszköz áll az államvezetés rendelkezésére a szerveződés sikerének elősegítésére. Ha kész válaszaink nem is lesznek a kérdésre, gondolatkelítő javaslatokkal reményeink szerint szolgálni fogunk.

A második fázis

Az Ász második fázisa úgy áll elő az első fázisból, hogy a majoránsszabály maradéktalanul érvényesül az első fázist alkotó minden egyes sejten. Az eredményt a következő, 3. ábra mutatja, amelyet a 2. ábra esetéhez hasonlóan kapunk.

3. ábra: Az Ász második fázisa



A képernyőfelirat: $P = 10,38\%$, $E = -22\,714,35$, $\text{MinLifeTime} = 100,00\%$; Aktív Sejt-szám: 6803 – [Fázis = 2].

Most már némi meglepetéssel is szolgál. A rendszer potenciálja drámaian lecsökkent, a legutóbbi $P = 22,72\%$ érték kevesebb mint felére zuhant vissza, ami a fedett (aktív, tehát majoránssal rendelkező) sejtek számának $14\,883 - 6803 = 8080$ mértékű abszolút csökkenését jelenti.

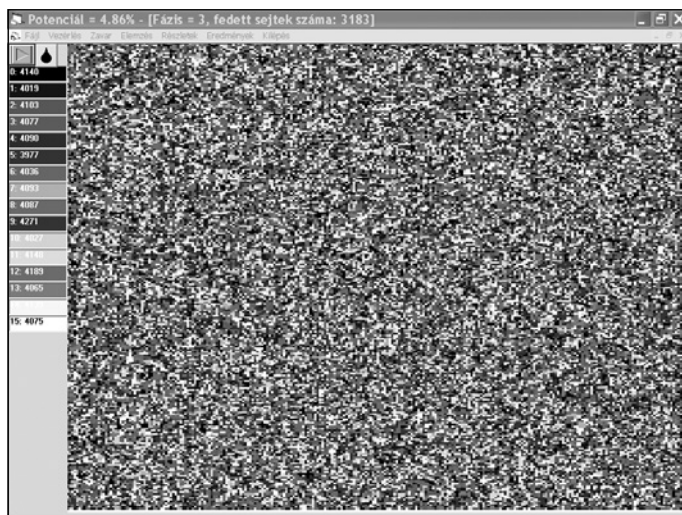
A rendszer entrópiája $-22\,713,83$ -ról $-22\,714,35$ -ra csökkent (nagyobb negatív értékre változott). Az entrópiacsökkenést egyes sztochasztikus elméletek a szerveződés jelének tekintik. Miután azonban itt teljesen determinisztikus (bár véletlen generálta) rendszerről van szó, a sztenderd interpretáció szó szerint nem ismételhető meg.

Kvalitatív-intuitív tanulság: az Ász ugyan *vesztett* potenciáljából, viszont *nyert* ön-szerveződésben. Ennek egyébként semmiféle szabad szemmel látható jele nincsen, ugyanakkor azonban a CA-program érdekes adatokkal szolgál a „rejtett paramétere-

ket” illetően. A kép bal szélén látható állapotstatisztika tanulsága szerint a különféle állapotú sejtek száma az eddigi 0–2 fázistartományban (szerveződési szakaszban) pontosan nyomon követhető véletlen ingadozásokat mutat.

A harmadik fázis

4. ábra: Az Ász harmadik fázisa

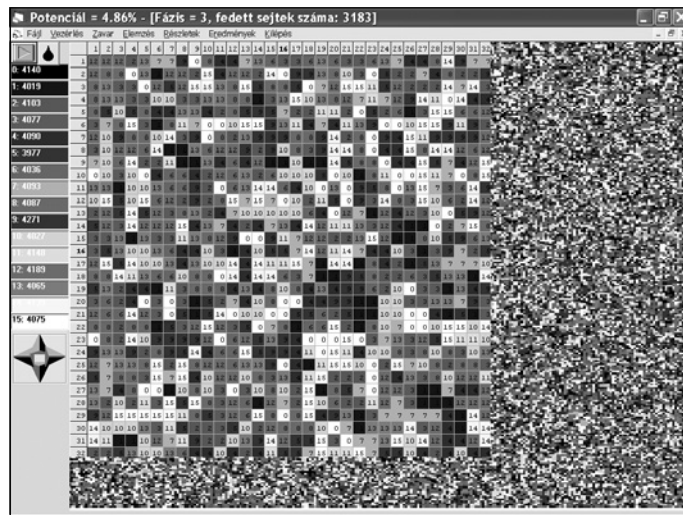


Ha a 4. és az 1. ábrát jól szemügyre vesszük és összehasonlítjuk, talán van rá némi esély, hogy észrevegyünk valami változást. A CA-program lehetőséget ad a sejtter 64-szeres nagyítására is, ami további bepillantást enged a káosz láthatatlan mechanizmusába. Ezzel a sejtter egy 32 x 32-es szegmensét, azaz 1032 sejtet lehet láthatóvá tenni. Az 5. ábra példát mutat.

Vegyük szemügyre az $x = 14$, $y = 11$ koordinátájú sejtet. A kinagyított részen látható, hogy ennek a sejtnek az állapota 14. Van majoránsa, éspedig déli szomszédja, vagyis az $x = 14$, $y = 12$ koordinátájú sejt, melynek állapota = 15. Hasonlóképpen, az $x = 13$, $y = 11$ koordinátájú 13 állapotú sejt is fedett, mivel majoránsa (az előbbi) az $x = 14$, $y = 11$ koordinátájú 14 állapotú sejt, a keleti szomszéd. A kép feliratán látható Potenciál = 4,86% értékű csekély lefedettség igazolja, hogy valóban csak elvétve lehet látni majoránssal rendelkező sejteket. Ez a körülmény a következőképpen interpretálható:

Az állammodellnek ebben a kezdeti formációjában a populációnak csupán elenyésző hányada részesül a szükségletkielégítés lehetőségének intézményes garanciájában. Ebben a fázisban gyakorlatilag (de nem elméletileg!) még semmi látható jele semmiféle strukturális vagy funkcionális változásnak, amely támpontot adna a rendszer szerveződésének előrejelzésére.

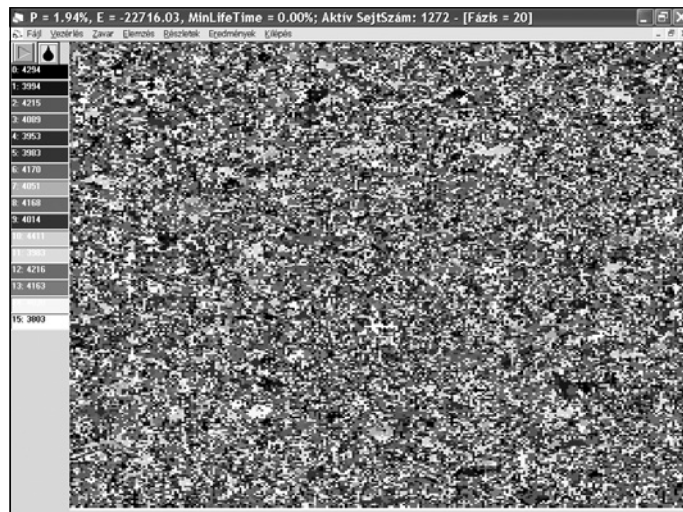
5. ábra: Az Ász (államszubsztrátum) és egyik $(1 - 32) \times (1 - 32)$ szegmensének nagyítása



Ugorjunk át most néhány fázist, azaz futtassuk a CA-programot, amíg a szubsztrátum önmagával való kölcsönhatása során, vagyis a majoránsszabály következetes érvényesítésének valami látható jele áll elő.

A huszadik fázis

6. ábra: Az Ász huszadik fázisa

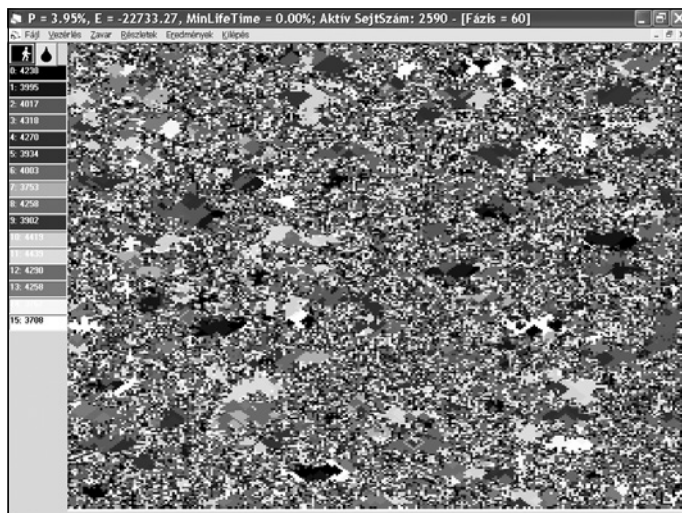


Itt már szabad szemmel is jól észlelhetők a mintázatváltozás jelei. A rendszer potenciálja, más szóval a majoránssal rendelkező egyedek száma jelentős mértékben csökken, 2% alá esett, ami nem növeli a bizalmat a tekintetben, hogy az állam a szükségletkielégítés lehetőségeit hatékonyan képes biztosítani.

Folytassuk tovább az Ász önmagával való kölcsönhatásának iterációját ezúttal addig, amíg újabb, jelentős változás áll elő.

A hatvanadik fázis

7. ábra: Az Ász 60. fázisa

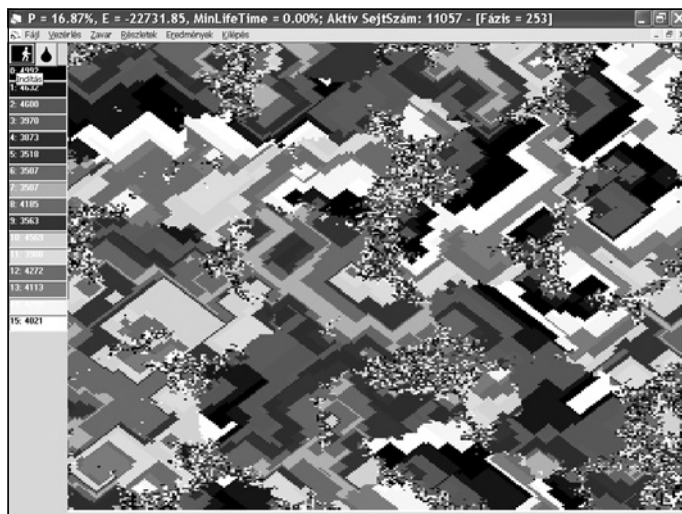


A 60. fázis már mutatja az államszubsztrátum populációmintázatának jellegzetes változását, amelyet talán a foltosodás szóval lehet visszaadni. Megfigyelhető, hogy megfordult a potenciálcsökkenés trendje: a fedettség, vagyis a szükségletkielégítést biztosító majoránsszabály érvényesülése már újra a 4%-ot közelíti. Hogy történik-e majd minőségi javulás, az eddigiek alapján aligha prognosztizálható. Az in silico kísérletek folytatása során azonban, a 250. fázisban is még mindig a foltosodás eszkalációját látjuk.

A 253. fázis

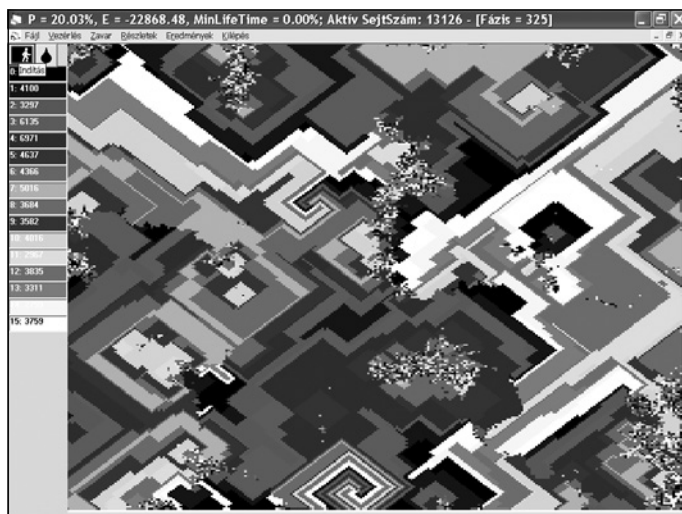
Azonkívül, hogy a szükségletkielégítés majoránsszabálya jelentős mértékben emelkedett (a 17% felé haladva), csupán a foltosodás mértékének növekedése figyelhető meg. Észrevehető, hogy létezik egy feldolgozatlan, megszervezetlen populációréteg, ám úgy tűnik, a foltosodás elfogyaszt, megszervez, magába olvaszt (8. ábra).

8. ábra: Az Ász 253. fázisa



Új struktúraelem: a 325. fázis

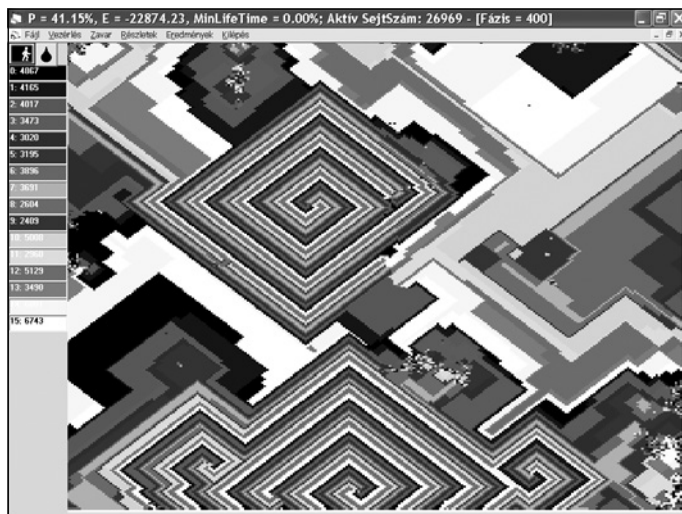
9. ábra: A 325. fázis



A kép alsó részén világosan kivehető egy olyan mintázat, amelyik egyáltalán nem tekinthető a foltosodás folytatásának. Meglepő, nem várt *emergenciának* (minden látható előjel nélküli új struktúraelem megjelenése) tanúi lehetünk.

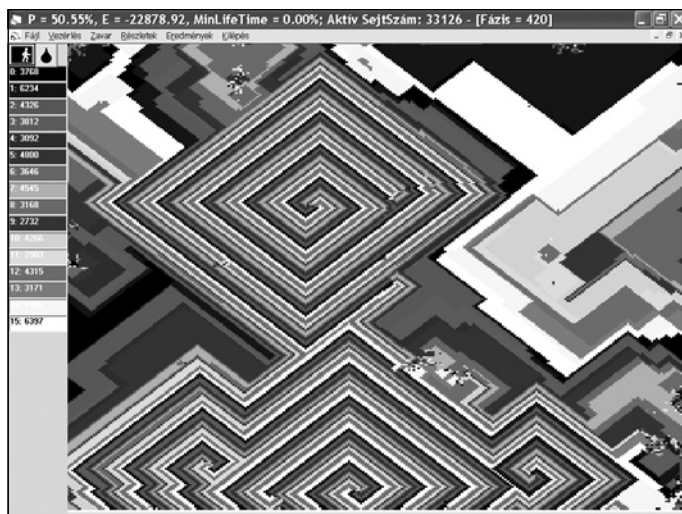
Határozott spirálképződés

10. ábra: Az Ász (államszubsztrátum) 400. fázisa



Tovább folytatódik a spirálképződés. A foltosodás a beszervezetlen populáció rovására terjeszkedik; a foltosodás életterét pedig a spirálosodás egyre szűkíti. A fedettség jelentős szinten áll, 40% felett, és tendenciaszerűen emelkedik. Az önszerveződés igen markáns megnyilvánulásának lehetünk tanúi.

11. ábra: A 420. fázis



Az Ász-konfiguráció legutóbbi 20 fázisa nem hozott új minőséget. Tovább folytatódik a szervezetlen populáció (amely már csak nyomokban fordul elő) beszervezése a foltosodás folyamatával. Ugyanakkor a spirálképződés – a fedettség növekedésével párhuzamosan – a foltosodás rovására terjeszkedik. Megjelennek a spirálkezdemények kölcsönhatásainak újabb és újabb formái.

12. ábra: 500. fázis



A spirálképződés a telítődéshez közeledik. A fedettség meghaladja a 80%-ot, ami azt jelenti, hogy a populáció túlnyomó többsége számára a szükségletkielégítés automatikusan biztosított. Az $E = 22\,778,21$ entrópiaérték az önszerveződés lassulását méri.

13. ábra: A 615. fázis



Az önszerveződés befejeződött. Sajátságos, jól felismerhető markáns struktúra alakult ki. Mindez a majoránsszabály iteratív alkalmazásának a tisztán matematikai-logikai következménye. Az előttünk álló képződmény – a telített államszubsztrátum – egy semmire sem hasonlító új mintázat, mely a tapasztalatok szerint önfenntartó. Ennél a fázisnál beáll egy kvázistacionárius, önmagába állandóan visszatérő folyamat. Az újabb fázisok csupán a fedettség kisebb fluktuációit eredményezik. Ezt mutatja, hogy a következő csaknem kétezer-háromszáz fázis semmiféle lényeges jelét nem mutatja a telített államszubsztrátum strukturális változásának.

A további vizsgálatok hitele szempontjából alapvető fontosságú kérdés, hogy az államszubsztrátum lényegileg a véletlenre alapozott fogalmi konstrukciója mennyire függ a véletlen szeszélyétől, megbízhatatlanságától, vagy Rényi Alfréd találó kifejezésével, az államszubsztrátumot létrehozó véletlen *törvényszülő*, avagy *törvényszező* véletlen-e. Vizsgálataink legfőbb tanúsága, hogy a szükségletkielégítés *kategorikus imperatívuszát* érvényesítő államszubsztrátum a törvényszülő véletlen eklatáns példáját mutatja. Ennek igazolására számtalan kísérlettel megvizsgáltuk, hogy az államszubsztrátumot létrehozó törvényszülő véletlen ugyanakkor mennyire törvényszerű, vagyis hogy milyen kvantitatív indikátor-intervallumban képes önmagához hasonló képződményeket – populációszerződéseket – produkálni. Ha ezt az indikátor-intervallumot a telítődést elérő fázisszámmal definiáljuk, akkor megállapítható, hogy a telítődés (a 100% közeli szükségletkielégíthetőség) a vizsgált több ezer esetben mindig a 600–2000 fázisintervallumban helyezkedett el. Ennek a telített szubsztrátumnak egy kiragadott, de a továbbiakban részletesen elemzett példáját tanulmányozzuk a következő fejezetben.

A SZÜKSÉGLETKIELÉGÍTÉS HOZADÉKA

Az eddigi tanulságok

Az államszubsztrátum fogalma a szükségletkielégítés legmagasabb fokú absztrakciójának terméke. Bevezetésével látszott csak remény arra, hogy a társadalomtudományok metaforikus és az egzakt elemzésre teljességgel alkalmatlan nyelvezetének bilincseitől meg lehessen szabadulni. Szívesen idézzük Juhász-Nagy Pál kifejezését: „humán maszatolás”. De idézhető tekintélyesebb szerző, Tarski is,³⁸ aki szerint a nyelv maga teljességgel alkalmatlan arra, hogy az igazság fogalmáról logikailag érvényes kijelentéseket tegyen. Idekívánczik még Bertrand Russell, aki Leibniz álmáról így írt: „...Leibniz álma. A matematikai egész filozófiájában... nem tehető kétely vagy vita tárgyává.”³⁹ Végül említsük meg Gottlob Frege szavait,⁴⁰ amellyel a filozófiát hívta segítségül ahhoz, hogy a nyelv zsarnokságától megszabadítsa a gondolkodást.

Tény – és nem *ténykérdés* –, hogy a káosz (mint esetünkben a véletlen populáció) rendkívül markáns önszerveződésre képes. Ez a tény – amelynek in silico bizonyítását vizsgálataink szolgáltatják –, amelynek tehát semmi köze a káosz szerepéről és megnyilvánulásairól szóló olykor misztikus, olykor értékítélő narratíváknak és vízióknak, a lehető legszilárdabb tudományos alapot jelent arra, hogy az államfogalommal kap-

csolatos oly gyakran politikai érdekektől fűtött és torzított nézeteket, vélekedéseket és hiedelmeket kellő elbírálásban részesítsük.

Tanulsága az eddigieknek, hogy a legkezelhetetlenebbnek és ezért a legmegbízhatatlanabbnak tetsző *rendetlenség* a legpontosabb fogalmak logikai alapját képezheti. És ehhez teljességgel elegendő, ha a káoszt (egyszerű iterációval) arra kényszerítjük, hogy fejlődése során, önmagával kölcsönhatásban kivételt nem ismerő módon egyetlen szabály tartson be. Ez a szabály a mi esetünkben a felettébb technikai hangzású majoránsszabály volt; szemléletes tartalma, intuitív jelentése pedig az a végtelenül egyszerű államelméleti evidencia, amely egyébként a Magyary Program alapja is. Az állam feladata mindenekelőtt és mindenekfelett állampolgárainak igényeit – szükségleteit – kielégíteni. Kielégíthetőségét biztosítani.

Tanulsága az eddigieknek továbbá, hogy kellő egzaktág hasznos elméleti termést hozhat. Igaz ugyan, hogy nem akármilyen egzaktágról van szó. A számítógép *in silico* egzaktága kellett ahhoz, hogy felülmúlva minden elképzelhető jogi pedantériát és a mégoly hasznosnak tűnő társadalmi viták hozadékát, a szakvéleményekre alapozott hatásvizsgálatokat és megvalósíthatósági tanulmányokat: végül is feleslegessé tegye a dolgok érdemi részére vonatkozó értékvitákat és nézetütköztetéseket, és lehetővé tegye az objektív alapon történő akár deskriptív, akár normatív interpretációs-alkalmazástechnikai munkát.

Emergencia és szupervenienencia

Ha professzionális szakmai szöveggörnyezetben akarjuk elhelyezni, akkor az eddigiek tanulsága az, hogy a szubsztrátummodell az *emergencia* egy igen eklatáns példáját produkálta. Az *emergencia* eredetileg egy igen egyszerű biológiai segédfogalom volt a következő jelentéssel: „olyan felületi képződmény, amelynek felépítésében a bőrszövet alatti rétegek is részt vesznek”.⁴¹ Ehhez képest az *emergencia* ma már (nem kis mértékben Polányi Mihály munkásságának köszönhetően) önálló szerveződésfilozófiai diszciplína és professzió tárgya, amelynek illusztrálására elég Chalmers dolgozatára és Paksi disszertációjára hivatkozni.⁴²

Tudomásom szerint az *emergenciaelmélet* és az *államelmélet* ma még köszönőviszonyban sincsen egymással. Chalmers szerint:

„Egy magas szintű jelenséget *erősen emergensnek* nevezhetünk egy alacsony szintű tartományhoz viszonyítva, ha a jelenséggel kapcsolatos igaz állítások még *eloben sem vezethetők le* az alacsony szintű tartomány igazságaiból. [...] Egy magas szintű jelenséget *gyengén emergensnek* nevezhetünk egy alacsony szintű tartományhoz viszonyítva, ha a jelenséggel kapcsolatos igaz állítások *meglepőek* az alacsony szintű tartományt meghatározó elvek szempontjából.” (*Kiemelés – B. I.*)

Itt Chalmers adós marad olyan fogalmak meghatározásával, hogy „magas szintű jelenség”, „alacsony szintű tartomány”. Ezek megbocsáthatóak, ha alapfogalmaknak tekinti ezeket, és ismert intuitíve példákkal támasztja alá. Problematikusabb azonban a „*még eloben sem vezethető le*” terminus. A matematikai logikában a levezethetőség fogalma pontosan definiált.⁴³

A Wikipedia szerint: „A szupervencia a filozófia több területén használatos fogalom, amely a fizikalizmus meghatározásában Davidson⁴⁴ óta kulcsszerepet tölt be.” „Szuperveniálni” azt jelenti, hogy a létezők egy magasabb rétege a létezők egy alapvető rétegére épül rá olyan módon, hogy ha az alapvetőbb rétegben változás következik be, akkor az a magasabb rétegre is hatással van; illetve nem képzelhető el változás a magasabb rétegben a nélkül, hogy ne lett volna változás az alapvető rétegben. A fizikalizmus szerint ez az alapvető réteg a fizikai létezők rétege, és minden más –, a mentális, biológiai, társadalmi tulajdonságok erre épülnek rá, ettől függenek. Jól szemlélteti a szupervenciát a következő tétel: „Ha két lehetséges világ minden fizikai tulajdonságai megegyeznek, akkor a két lehetséges világ minden más tulajdonságai (pszichológiai, biológiai stb.) is meg kell hogy egyezzenek.”

A fenti levezethetőség fogalma, hogy úgy mondjuk, „papíralapú”. Ma már – jó néhány évtizede – léteznek olyan tételbizonyító programok, amelyek olyan „levezetéseket” produkálnak, amelyet az emberi agy (közvetlenül, papíron) nem tud követni. Ha tehát egy számítógép olyan állításokat produkál, amelyeket gép nélkül biztosan nem lehetne levezetni, akkor vajon ez azt jelenti-e, hogy „elvben sem vezethetők le”? A gépi *szuperveniencia* (vagyis hogy a gépi intelligencia *ráépül* az embertől teljesen idegen programnyelvek világára) problematikus helyzetet teremt az emergenciaeleméletben.

Fogadjuk el Pöntör következő definícióját,⁴⁵ hogy jobban megértsük a CA-program produkálta emergencia jelenségét. „Valamely A tulajdonsághalmaz akkor és csak akkor szuperveniál B tulajdonsághalmazon, ha nem lehetséges, hogy két partikulárré (egyedi dolog, individuum), melyek instanciálják (megvalósítanak egy példányt) A elemeit, anélkül különbözzenek A-hoz tartozó tulajdonságaik tekintetében, hogy nem különbözzenek B-hez tartozó tulajdonságaik tekintetében.”

Esetünkben arról van szó, hogy az egyedek populációja képvisel egy A tulajdonsághalmazt, amelyet az egyedek *szükségletállapotai* jelentenek. Ezek a szükségletállapotok, mint láttuk, a szükségletkielégítés iterációja folyamán (a majoránsszabály ismételt következetes érvényesítésével) megvalósítják – instancializálják – a „foltosodás” egy-egy példányát. Nos, a szemünk láttára, erre a tulajdonsághalmazra *ráépül* egy második tulajdonsághalmaz – szerveződésfilozófiai zsargonban: – a *szükségletállapotok tulajdonsághalmazán szuperveniál* a spirálmintázatok és az ezeket összekötő útvonalak képviselte B tulajdonsághalmaz. Ezek példányait a foltosodás instancializálja. Mint-hogy pedig nem kétséges, hogy az utóbbit az előzőből a CA-program állította elő, valóban nem lehetséges, hogy az egyedek (mint partikulárrék) anélkül különbözzenek a foltosodás tekintetében, hogy nem különbözzenek a spirálmintázatok és az ezeket összekötő útvonalalakzatok alkotta spirállibirintusokhoz tartozó tulajdonságok tekintetében.

Hogy az általunk bemutatott jelenséget filozófiailag a *fizikalizmus*, avagy az *ontológiai realizmus* alapján kell-e értékelni, az meghaladja idevonatkozó felkészültségünket.

A MAJORÁNSSZABÁLY SÉRÜLÉSE, MÓDOSULÁSA
ÉS MORFOGENETIKAI KÖVETKEZMÉNYEI

A majoránsszabály életszerűsége. Az ambíció

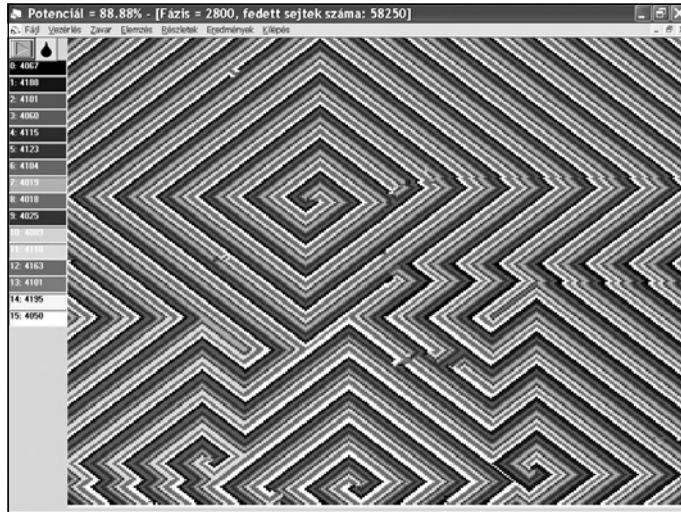
Korábban felvetettük a *majoránsszabály* életszerűségének kérdését. Ha azt értjük valamely tudományos megállapítás vagy szabály életszerűségén, hogy milyen pontosan írja le, tükrözi a valóságos, az életben meg tapasztalható jelenségeket és viszonyokat, akkor már pusztán ezzel a kérdésfeltevéssel egy filozófiailag problematikus helyzetbe hozzuk magunkat.

A valóságról ugyanis soha nincsen teljesen megbízható biztos tudásunk. Ilyet még a tudomány sem képes produkálni. Az viszont errefelé halad. Közelítésekkel, kacska-ringós módon, olykor tévedéseken keresztül, sokszor mindig mindent (paradigmaváltással) újrakezdve. De mindig önmaga könyörtelen bírója marad. Az életszerűséget a tudományos megállapításokon (szabályokon, hipotéziseken, posztulátumokon, konvenciókon, definíciókon stb.) számon kérni tehát merő értelmetlenség. (Egyébként: a tudomány nem élhetővé, hanem érthetővé akarja tenni a világot. Az élhetőség a politika, a gyakorlat a vallás, az erkölcs és effélék dolga.)

Bennünket tehát nem az foglalkoztat, hogy a majoránsszabály mennyire életszerű, hanem az, hogy vannak-e tanulságai. Ha pedig felmerül a kérdés, hogy értelmezhető-e az elméleten belül az „ambíció” kérdése, vagyis hogy mennyire áll szándékában az egyednek („életszerűen”) felzárkózás, akkor azt mondhatjuk, hogy érdemes megvizsgálni.

Tekintsük a következő ábrát, amelyen egy szépen kifejlett jelentős (csaknem 90%) makropotenciálú Ász látszik. Ez a struktúra tisztán a majoránsszabály következetes (kivétel nélküli) érvényesítésének következménye. Ez úgy interpretálható, hogy minden egyed (legyen bár sejt, egyén, szervezet, intézmény vagy egyéb ágens) alávetette magát a majoránsszabálynak, ami metaforikusan úgy is kifejezhető, hogy ebben az államszubsztrátum-modellben mindenki maximálisan „ambiciózus” volt a fejlődés első 2800 fázisában. Nézzünk néhány példát a fentiek igazolására.

14. ábra: Egy „maximálisan ambiciózus” egyedek alkotta államszubsztrátum



Az ambíciódeficit hatása az államszubsztrátumra

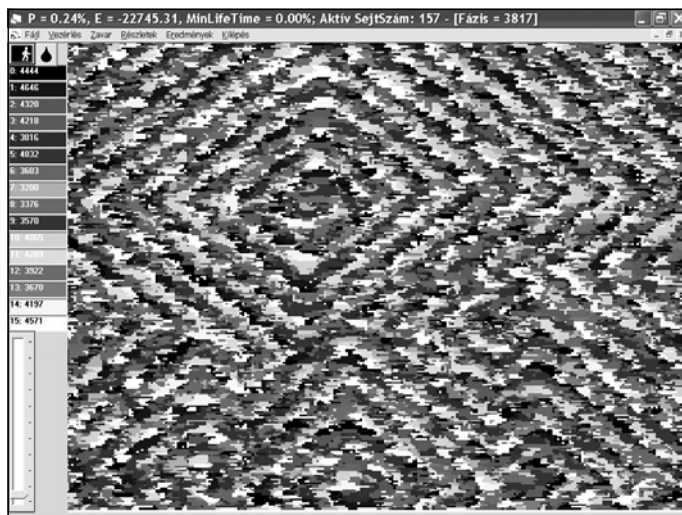
15. ábra: Az előző szubsztrátum ambíciódeficitese folytatása. Az első 10 lépés



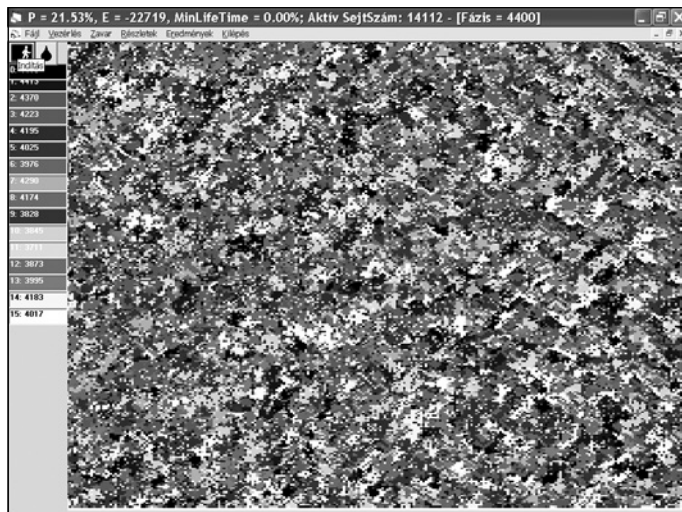
16. ábra: Az előző szubsztrátum ambíciódeficites folytatása, további 50 lépés



17. ábra: További mintegy 1000 fázis az ambíciódeficites Ász-populáció struktúráját csaknem a felismerhetetlenségig elmosta



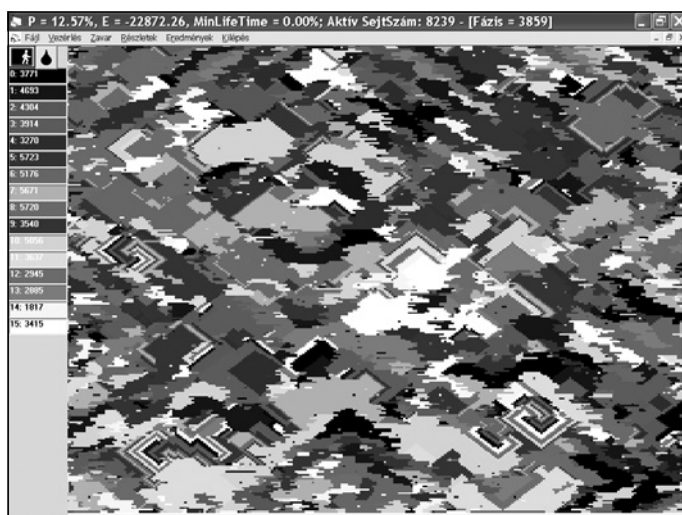
18. ábra: További mintegy 3000 fázis az ambíciódeficit Ász-populáció struktúráját a teljes felismerhetetlenségig elmosta



Az ambíciódeficit rehabilitálása

Ha visszaállítjuk az eredeti szigorú majoránsszabályt, és alkalmazzuk a legutóbbi struktúrára, a következő struktúra áll elő:

19. ábra: Már az első néhány tucat ambiciózus fázis a morfogenezis markáns megjelenését mutatja



20. ábra: Ebben a fázisban már nyoma sincs a struktúra elmosódottságának, a makropotenciál még javult is



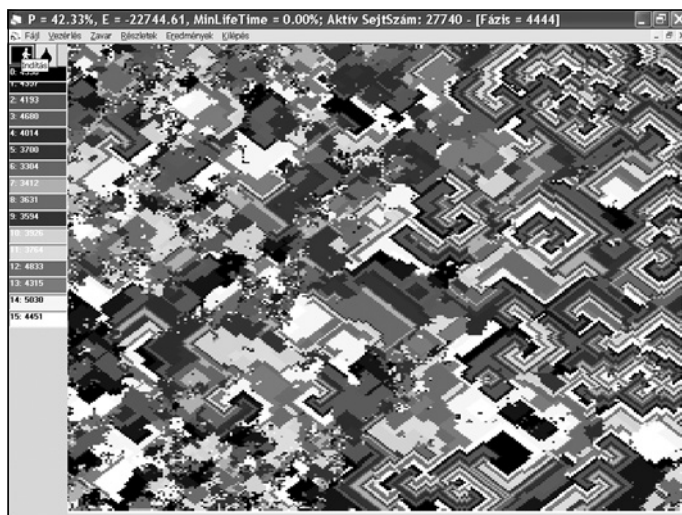
21. ábra: A makropotenciál csaknem elérte a 90%-ot



22. ábra: A spirál labirintus ismét jól látható, bár a szabad úthosszak megrövidültek



23. ábra: Az ambíció a perturbációval is megbirkózik



24. ábra: Az ambíció ismét 93% fölé rehabilitálta az Ász-rendszert



JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány a *Polgári Szemle* korábbi számában megjelent A „jó állam” algoritmikus elmélete című dolgozat folytatása, és az új kutatási eredmények összefoglalása. Bukovics István: A „jó állam” algoritmikus elmélete. *Polgári Szemle*, 2015/1–3.
- ² Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.
- ³ Uo.
- ⁴ Thomas Hobbes: *Leviathan, or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth*. A. Crooke, London, 1651. Part 1, Chapter XIII: „Of the Natural Condition of Mankind as Concerning Their Felicity and Misery.”
- ⁵ A láthatatlan kéz eredetét és fogalmát ragyogóan elemzi Tomáš Sedláček: *A jó és a rossz közgazdaságtana*. HVG Könyvek, Budapest, 2012.
- ⁶ Fényes Imre: *Termosztatika és termodinamika*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1968, VIII. fejezet.
- ⁷ Paul A. Samuelson: *Maximum Principles in Analytical Economics*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts. Nobel Memorial Lecture, December 11, 1970.
- ⁸ Fényes, i. m.
- ⁹ Makó gondosan megkülönbözteti a szükséglet és az igény fogalmát. Mi, jelen absztrakt megközelítésben, nem ezt a szemléletet követjük. Makó István: *Az érdekek természete*. Népszava Kiadó, Budapest, 1986, 5. o.
- ¹⁰ Sedláček, i. m.
- ¹¹ Bulla Miklós: *Sokféleség és sérülékenység. A reziliensz képesség társadalmi interpretációja*. In: Sebezhetőség és adaptáció. A reziliencia esélyei. Szerk.: Bulla Miklós, Tamás Pál, MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2011, 19–31. o.
- ¹² Oran R. Young et al.: *The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research*. Global Environmental Change, Vol. 16, No. 3., 2006, 304–316. o.
- ¹³ Gilberto C. Gallopin – Pablo Gutman – Hector Maletta: *Global impoverishment, sustainable development and the environment: a conceptual approach*. International Social Science Journal, Vol. 41, Nr. 121., 1989.; Young et al., i. m.
- ¹⁴ Bulla Miklós – Mozsgai Katalin – Pomázi István: *Fenntarthatóság – Dilemmák és lehetőségek*. In: Fenntartható fejlődés Magyarországon. Szerk.: Bulla Miklós, Tamás Pál, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006,

- 109–164. o.; *Links between biological and cultural diversity*. Report of the International Workshop, UNESCO, Paris, 2007.
- ¹⁵ ECC-fogalmak. ECC: Essentially Contested Concept, lényegileg vitatható fogalom.
- ¹⁶ Explikáció: lásd Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmatis elmelete*. MTA doktori értekezés.
- ¹⁷ Marx Károly: *A tőke*. Szikra Kiadó, Budapest, 1955.
- ¹⁸ JÁK: Jó Állam Kutató Műhely; Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- ¹⁹ Ha valakinek problémát jelentene, mire célzok e „komoly matematika” kifejezéssel, példaként – úgy gondolom, széles közmegegyezésre számíthatok, ha – Whitehead és Russell Principiájára gondolok. Alfred N. Whitehead – Bertrand Russell: *Principia mathematica 1–3*. Cambridge University Press, Cambridge, 1910–1913.
- ²⁰ Furcsának tűnhet, hogy a Whitehead nevéhez fűződő szerveződésfilozófiát, e csaknem százéves diszciplínát fiatalnak neveztem. Alfred N. Whitehead: *Science and the Modern World*. Cambridge University Press, Cambridge, 1926.
- ²¹ <http://edwardfester.blogspot.hu/2010/12/dreaded-causa-sui.html>
- ²² Emil E. Malizia – Edward J. Feser: *Understanding Local Economic Development*. Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick, 1999.
- ²³ <https://en.wikipedia.org/wiki/Autopoiesis>
- ²⁴ Whitehead, i. m.
- ²⁵ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986.
- ²⁶ Abraham H. Maslow: *Motivation and Personality*. Addison-Wesley, New York, 1954.
- ²⁷ A szükségletreferens terminus közeli fogalmi rokonságban van az általános ágensfogalommal. Az utóbbi azonban később, szofisztikáltabb kontextusban kívánjuk szerepeltetni.
- ²⁸ Vö. <http://szepmuveszet.blogspot.hu/2008/11/tkletes-szpsg.html>
- ²⁹ Stephen Wolfram: *A New Kind of Science. Cellular Automata and Computational Complexity*. Wolfram Media Inc. Champaign, Illinois, 2002.
- ³⁰ Jacques Riguet: *Automates cellulaires a bord et automates*. Cold-ICRA. Comptes Rendus de l’Academie les Sciences de Paris. Magyarul: *Sejtautomaták*. Szerk: Takács V., Gondolat Kiadó, Budapest, 1976.
- ³¹ AIM-SORS-modell, lásd Bukovics, i. m.
- ³² John von Neumann: *Theory of Self Reproducing Automata. Theory of Automata*. Ed: Arthur W. Burks, University of Illinois Press, Champaign, Urbana, 1966.
- ³³ Ilyenfajta idézőjel-használat Kant óta minden óvatoss teoretikus számára kategorikus imperatívusz.
- ³⁴ Ezt Makó István kitűnő könyvének ismeretében állítjuk. Makó, i. m.
- ³⁵ A kérdést talán legjobban Nagy László halhatatlan sora fejezi ki: „nékem a kérés nagy szégyen, adjon úgy is, ha nem kérem”.
- ³⁶ A CA-programról további felvilágosítás kapható a szerzőnél: bukovics.istvan@uni-nke.hu.
- ³⁷ A „sejt” és az „egyed” szavakat egyelőre felváltva, de azonos jelentésben használjuk. Egyelőre interpretációs különbséget nem teszünk közöttük. Fogalmi megkülönböztetésükre csak az után kerül sor, miután az Ász önszerveződése során erre alkalmas struktúrák és funkciók fejlődtek ki.
- ³⁸ Alfred Tarski: *Bizonyítás és igazság*. Gondolat, Budapest, 1990.
- ³⁹ Bertrand Russell: *Miszticizmus és logika*. Magyar Helikon, Budapest, 1976, 128. o.
- ⁴⁰ Gottlob Frege: *Logika, szemantika, matematika*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- ⁴¹ *Idegen szavak szótára*. Szerk.: Bakos Ferenc, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978.
- ⁴² David J. Chalmers: *Az emergencia változatai*. Világosság, 2003/3–4., 43–51. o.; Paksi Dániel: *Az evolúció és az emergencia fogalmának értelmezése Polányi Mihály filozófiájában*. PhD-értekezés, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 2010.
- ⁴³ www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0046_a_matematikai_logika_alkalmazasszemleletu_targyalasa/ch06.html
- ⁴⁴ Donald Davidson: *Mental Events*. In: Donald Davidson: *Essays on Actions and Events*. Oxford University Press, Oxford, 1970, 207–223. o.
- ⁴⁵ Pöntör Jenő: *Fizikalizmus és ontológiai realizmus*. Doktori értekezés, ELTE Bölcsész tudományi Kar, Budapest, 2013.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bukovics István: *Párbeszéd a válságkezelésről*. In: Biztonság és hit. Szerk.: Fáy Gyula, Wesley Jubileumi Kötetek, Wesley János Lelkészképző Főiskola, Budapest, 2009.
- Bukovics István: *A fenntartható közigazgatás elmélete*. Polgári Szemle, 2013/3–6.
- Bukovics István: *A fenntartható „jó állam” paradigmája*. Polgári Szemle, 2014/3–6., 40–65. o.
- Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: *Struktúra és funkció a hálózatalapú hadviselésben*. Hadmérnök, 2012/4., 95–108. o.
- Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: *Védelem és közigazgatás*. In: Biztonság és védelem kultúrája – 2013. Szerk.: Szilágyi Tivadar, Szent István Egyetem, Gödöllő, 2013, 6–10. o.

Gellén Márton

A „jó állam” empirikus, kvalitatív vizsgálata: bizalom, együttműködés, szakmaiság és vezetés a központi közigazgatásban

**Empirical and Qualitative Analysis of the
“Good State”: Confidence, Co-operation,
Professionalism and Governance
in the Central Public Administration**



Összefoglalás

E kvalitatív, empirikus kutatáson alapuló írás a Magyar Program által definiált „jó állam” koncepció fogalmának egyes elemein végighaladva bemutatja egy 2014-ben végzett mélyinterjú-sorozat eredményeit. Egyben pillanatfelvételt is kínál a magyar központi közigazgatásról két intenzív reformperiódus között. Az első reformperiódus a Magyar Program időszaka, melynek látványos beavatkozásai 2014 tavaszára nagyrészt véget értek, intézkedései pedig jórészt az „ÁROP” köré szerveződtek. A második periódus pedig a bürokráciacsökkentés és talán a professzionalizmus hívó szava köré szerveződő „KÖFOP” periódus lesz, amelynek részletei most vannak kialakulóban. A cikk a bizalom, az együttműködés, a szakmaiság és a vezetés fogalmainak megjele-

DR. GELLÉN MÁRTON PHD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KTK, Közszerkezési és Szakigazgatási Intézet (gellen.marton@uni-nke.hu).

nését vizsgálja és magyarázza, amely tényezők empirikus feltárása és célzott intézkedésekkel való javítása feltehetően fontos szerepet játszik majd a most következő reformperiódus idején is.

Summary

The current article is based on a qualitative empirical research – carried out in 2014 – oriented to explore certain definitive factors of „Good State” concept set forth by “Magyary Programme”. The series of stakeholder interviews presented in this article offer a snapshot on Hungarian central public administration between two intensive reform periods. The first reform period was the one known as “Magyary Programme”, the vivid measures of which mostly ended by spring, 2014, financed by ÁROP operational program. The second period of reforms appears to be oriented towards the idea of de-bureaucratization and perhaps to professionalization, contained by KÖFOP operational program – having its precise content still being crystallized. The article examines and describes the findings on cooperation, professionalism and leadership with having high hopes that empirical research and, furthermore, the targeted betterment of these factors perhaps would have an important role in the upcoming reform period as well.

A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZER, KÉRDÉSEK

2014-ben került sor – egy tágabb ÁROP-kutatás keretén belül – a közigazgatási felső vezetők körében történő egyéni mélyinterjú-sorozatra. Az időzítés érdekessége, hogy ekkor a közigazgatásban a nagy szerkezeti reformok már megtörténtek, a központi közigazgatást bizonyos nyugalom jellemezte, legalábbis a korábbi évek nagyarányú átalakításaihoz képest. Az itt közreadott elemzés a kutatás első fázisában készült, 40 darab, átlagosan 60 perces vezetői mélyinterjú alapján.

A bizalom kvalitatív vizsgálatának eredményei a közigazgatásban

A tág értelemben vett bizalom kérdései a következő területekre terjedtek ki:

- A társadalom és a közigazgatás kapcsolatának megítélése;
- a közigazgatás és a társadalmi szervezetek kapcsolata.

A közigazgatáson belüli kapcsolatok bizalmi elemét szervezeten belül horizontális és vertikális irányban, illetőleg szervezetek (társszervek) közötti értelemben vizsgáltuk. Érdeklődésünk arra irányult, hogy szervezeti egységek között és azokon belül mi jellemzi leginkább ezeket a kapcsolatokat: a hierarchia vagy az együttműködés valamilyen formája, esetleg a versengés.

A közigazgatás belső értékeinek megítélése körében a szakmai képességekre és a vezetőileg érzékelt szakmai teljesítményre kérdeztünk rá. E kérdéseknek a bizalomra

vonatkozó körben való szerepeltetését az indokolja, hogy képet kapjunk arról, vajon összekötik-e a válaszadók a közigazgatás belső értékeit a bizalom kérdésével, azaz úgy vélik-e, hogy a szakmaiság vagy a teljesítmény összefügg (következménye vagy előfeltétele) ezekkel az értékekkel. A „jó állam”¹ koncepciójának empirikus vizsgálata e körben arra is irányul, hogy a „jó államot” mint koncepciót, logikai egységet mennyire volt képes a közigazgatási vezetői réteg egységben értelmezni. A „jó állam” koncepció szerint ugyanis a bizalom (átláthatóság), az együttműködés és a teljesítmény (hatékonyság és eredményesség) egységet képez. Ezt fogja össze az utolsó kérdés, amely a közigazgatás szerv vagy szervezeti egység szintjén érvényesített célokra kérdez rá, hiszen minden erőfeszítés értelmét az a közösségi cél tartalmazza, amire az irányul. Ezeknek megfelelően a bizalomra vonatkozó kérdéscsoport a következő volt:

– Ön hogyan érzékeli, a társadalom mennyire bízik a közigazgatásban, illetve annak működésében?

– Megfelelőnek tartja-e a kormánytisztviselők/közigazgatási szervek kapcsolatát a külső (szakmai, társadalmi) szervezetekkel?

– Ön szerint mi a köztisztviselői munka legfontosabb jellemzője (pártatlanság, szakszerűség, együttműködés, szabálykövetés, lojalitás)?

– Hogyan jellemezné általában a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét? (És egyéb kompetenciáit?)

– Véleménye szerint a kormánytisztviselők elegendő súllyal rendelkeznek-e a döntések előkészítésben, vagy szerepük inkább a végrehajtásra korlátozódik?

– Ön szerint a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer hozzájárul-e érdemben a teljesítmény növeléséhez?

– Ön szerint milyen kritériumok teljesülése esetén lehetne megállapítani, hogy egy közigazgatási szerv működése sikeres (jogszabályokkal való összhang, szervezeti célok teljesülése, összkormányzati célok teljesülése stb.)?

Az együttműködésre vonatkozó kérdések

Az együttműködés körében feltett kérdések útján azt kívántuk feltárni, hogy a bizalom érvényesül-e a közigazgatáson belül. Képes-e a bizalom munkaszervező tényezővé, ezáltal hatékonyságot és eredményességet ténylegesen előmozdító erővé válni? Az együttműködés lehetséges szakirodalmi kategóriái: a verseny, a hálózatos kooperáció és a hierarchia.² A kérdések ezekre az együttműködési formákra kérdeznek rá mind az egyéni tisztviselők, mind a szervezeti egységek, mind pedig a szervek egymás közötti viszonyaiban. Az ellenőrzésre vonatkozó kérdés elsősorban hierarchikus értelemben értendő, hiszen a közigazgatási vezetők az ellenőrzést tipikusan a saját szervezeten belül, nem pedig szervezeten kívül kell hogy érzelmazzék. E kérdésnek a többi együttműködési formát követő elhelyezkedése egyben ellenőrző kérdéssé is teszi azt. A kérdés ellenőrző funkciója a kutatás során kiemelkedett, mivel a jó horizontális belső együttműködésről beszámoló vezetők közül az ellenőrzés szerepét firtató kérdésre később többen azt válaszolták, hogy a közvetlen, hierarchikus ellenőrzés (sőt, a folyamatos és rendszeres ellenőrzés!) az egyik legfontosabb rendszerképző tényező

az általuk vezetett szervezetben, szervezeti egységben. Az együttműködésre vonatkozó kérdések között az intézményi-szervezeti jövőkép szándékegységesítő hatására is rákérdeztünk. Elméletileg a közösen vallott cél, stratégiai célkitűzés, versengésen, hálózatos kooperáción és hierarchián keresztül is képes teljesítményfokozó, értékintegráló hatást kiváltani. Ezek fényében a következő kérdéseket tettük fel a vizsgálatba bevont vezetőknek:

– Véleménye szerint az együttműködő vagy a versengő attitűd jellemző inkább a kormánytisztviselők körében?

– Mennyire érzi úgy, hogy az ön területén jellemzően komplex, nagyobb önállóságot és együttműködési készséget igénylő feladatokat is rá lehet bízni a munkatársakra?

– Tapasztalatai alapján mely motivációs eszközök (parancs, jutalom, dicséret, versenyhelyzet stb.) a leghatékonyabbak a munka során?

– Mennyire tartja fontosnak az ön egységéhez tartozó kormánytisztviselők folyamatos és rendszeres ellenőrzését a munkájuk során?

– A társszervek között milyennek érzékeli az együttműködést? (Az együttműködés, a versengés vagy a passzivitás jellemzőbb részükről?)

– Véleménye és tapasztalatai alapján a közigazgatás rendelkezik-e intézményi-szervezeti jövőképpel? A rendszer, illetve annak működése mennyire teszi kiszámíthatóvá a jövőt?

Az egzisztenciális motiváció és biztonságérzet kérdései

Az egzisztenciális kérdések köre a létszám, a fluktuáció, a kompenzáció, az illetmény és az előmeneteli lehetőségek fogalmaival kapcsolatos percepciókra irányult. Mindezek előkészítették azt a kérdést, hogy az intézményrendszer által közvetített bizalom, elismerés, motiváció milyen minőségű, milyen jellegű. Ezen a ponton a beszélgetések lehetőséget adtak a vallott és a követett intézményi stratégiák esetleges különbségeinek feltárására.³ Ha ugyanis a korábbi kérdésekre pozitív válaszokat adtak a vezetők (szakmaiság, együttműködés, jövőkép), akkor implicite azzal kellett megküzdeniük ennél a kérdésnél, hogy a kompenzáció relatív gyengülése mellett milyen vezetői erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a teljesítmény színvonala ne szenvedjen csorbát. A vezetők egy része azonban nem tett erre kísérletet: a pozitív állítások és a kompenzáció relatív romlása közötti logikai feszültséget nem igyekezett feloldani. E körben a következő kérdéseket tettük fel a vizsgálat során:

– Ön szerint megfelelő-e a kormánytisztviselői létszám jelenleg, azt esetleg szükséges-e csökkenteni vagy növelni?

– Mennyire jellemzőek az ön területén a személyi változások?

– Mi a személyi változások elsődleges oka (erős fluktuáció, elbocsátások, sok idős-korú miatt nyugdíjazás stb.)?

– Az Ön tapasztalatai szerint a kormánytisztviselők mennyire elégedettek illetményükkel, illetve az illetmények területén elérhető előmenetelükkel?

– Ön jónak, illetve elegendőnek érzi-e a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését? Érzékel-e változást abban az elmúlt időszakban?

A munkavállalói mobilitást elősegítő vagy mérséklő tényezőkre vonatkozó kérdések

Az erkölcsi megbecsülés és a fluktuáció mérséklése körében az egzisztenciális kérdésekkel foglalkozó blokk végén nagyrészt megválaszolatlanul maradt kérdések feloldására tettünk kísérletet. A Magyar Program által képviselt értékrenddel összhangban igyekeztünk a presztízs, az elhivatottság, elkötelezettség, valamint a kiegészítő juttatások esetleges hatásait, lehetőségeit, megítélését feltérképezni.

– Az Ön mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján milyen presztízse van a központi közigazgatásnak mint munkahelynek, azon belül annak az ágazatnak, ahol Ön dolgozik? Véleménye szerint tud-e versenyezni a piaci szereplőkkel?

– Melyek azok a megtartó tényezők, amelyek elsősorban érvként hozhatók fel a közszférában való munkavállalás mellett, különös tekintettel a munkavállalás piaci alternatíváira (pénz, juttatások, elhivatottság, életpálya)?

– Ön szerint mennyire fontos szempont, és mennyire jellemző a központi közigazgatásban az elkötelezettség, mennyire meghatározó a hivatástudat? Ön hogyan tapasztalja, bíznak-e a munkatársai a tisztviselői életpályában?

– Mit tart az életpályamodell legfontosabb elemeinek: fizetés, egyéb juttatások (cafeteria), előmeneteli lehetőség, biztonság, presztízs, lehetőség a képességek kiteljesítésére, munkatársak, vezetők?

– Mennyire tartja/tartaná vonzónak az életpálya szempontjából, ha a kormányzati tisztviselők kedvezményei tovább bővülnek/bővülnének (lakáshitel, óvoda, egészségügyi ellátás stb.)?

A vezetésre mint szervezeti erőforrásra vonatkozó kérdések

A vezetői kérdések körében a közigazgatási vezetőket vezetői és nem tisztviselői mivoltukban igyekeztünk megszólítani úgy, hogy a korábban jórészt megbeszélt kérdéseket vezetői problémaként értelmeztük az interjúalanyok számára. A vezetési kérdések között a mai magyar központi közigazgatásban jellemző és az általuk kívánatosnak tartott vezetési stílust helyeztük egymás mellé, majd a stratégiai célok, a hierarchia és a kooperáció arányára, jelentőségére kérdeztünk rá. Végül az adaptáció kérését érintve arra tettünk kísérletet, hogy a vezető átfogóan értelmezze saját szerepét egy dinamikusan változó, kihívásokkal teli intézményi környezetben.

– A közigazgatásban alapvetően milyen vezetési stílust vagy stílusokat tapasztal, és ön szerint mi vezet eredményre?

– Milyen vezetési magatartást lenne szükséges erősíteni a közigazgatási vezetőképzés során (teljesítménymenedzsment, emberek vezetése, stratégiai képesség)?

– Mit kell tenni azért, hogy „megtörténjenek a dolgok” a közigazgatásban?

– Tapasztalatai szerint a hierarchiában betöltött pozíció, a szolgálati út betartása mennyire fontos eleme a működésnek a közigazgatásban?

– Véleménye szerint a kormánytisztviselők szemében alapvetően mire alapozható a vezetői tekintély (hierarchiában betöltött pozíció, példamutató elhivatottság, tapasztalat, motivációs készség stb.)?

– Milyen tényezőket lát meghatározónak a munkahelyi együttműködés során, a tisztviselők egymás iránti szolidaritását, a közös célokon alapuló lojalitást, a személyes kapcsolatokat, a politikai hovatartozást, vagy mást?

– Ön szerint a külső és belső változásokat mennyire rugalmasan tudják a közigazgatási szervek követni? Mit kellene tenni a változások jobb követése érdekében?

ELEMZÉS

A jövőbe vetett bizalom kérdése

A közigazgatáson belüli jövőbe vetett bizalom kérdésében a következőket tártuk fel:

– A válaszadók többnyire rövid távú, politikai ciklusoktól függő jövőképet említenek.

– A klasszikus közszolgálati jövőkép – előmeneteli lehetőséggel és illetménynövekedéssel – megszűnt, csupán a közigazgatás stabilitásában bíznak a tisztviselők.

– Főként járási hivatalok tisztviselői számára perspektívát jelent kormányhivatali alkalmazottként a munkavállalás. A versenyszféra felszívó ereje egyes vidéki területeken minimális.

Intézményi jövőképről, konkrét célkitűzésekről kevés említést tesznek a válaszadók.

„Az államigazgatás az itt lévőknek perspektívát jelent más munkahelyek hiányában.” E megfogalmazás az uralkodó egyéni jövőképre vonatkozik, tartalma szerint arra utal, hogy az adott szervezet azokat a kormánytisztviselőket tömöríti, akik kapcsolatok, képességek vagy ambíció hiányában képtelenek voltak jobb alternatívát találni a maguk számára.

„A szervezeti kultúra még mindig a régi időket idézi, hosszú távú jövőkép a közigazgatási szerveknél nincsen.” A megkérdezett személy álláspontja az úgynevezett „reform fatigue” (magyarul: „reformkifáradás”) jeleit mutatja. Valós problémára világít rá, hogy a szervezeti átalakítások egyben egzisztenciális kihívást is jelentenek a munkavállalók számára, így nem tudnak az átfogó szervezeti célokra összpontosítani.

„Ma nem lehet arról beszélni, hogy kiszámítható élet- és karrierutak lennének a közigazgatásban.” E megjegyzés arról a tapasztalatról számol be, hogy a stabilitás már nem jellemző a közigazgatásban. Tekintettel arra, hogy ez a kormánytisztviselők széles köre számára nyilvánvaló, a közigazgatást alakító további reformlépések tervezése során figyelembe kell venni azokat a védekezési stratégiákat, amelyeket az egyes kormánytisztviselői csoportok e bizonytalansággal szemben kialakítottak. Ezen egyéni stratégiákról a közelmúltban a Forsense Kft. végzett empirikus kutatást, melynek fő megállapításai Gellén Márton tanulmányában teljes terjedelemben elérhetők a *Pro Publico Bono* folyóirat honlapján.⁴

„A közigazgatás alapvetően négy évben gondolkodik. Ez mind meghatározza a jövőképet, nemcsak a vezetők, hanem azért a kollégák számára is.” Ez szintén fontos üzenet, különösen a sikerkritériumokra vonatkozó kérdésre adott válaszok fényében. Arról árulkodik, hogy a közigazgatási vezetők a politikai kormányzásból csupán annyit tapasztalnak, hogy a munkájuk legfeljebb négyéves ciklusokban értelmezhető, a politikum által kialakított tartalmi célok azonban már nem jutnak el hozzájuk.

A szervezet céljaival való vezetői azonosulás kulcskérdés minden jól működő szervezetben, hiszen az a vezető képes a szervezetet alkotó személyek belső mentális, szellemi energiáit mozgósítani, aki hatékonyan tudja közvetíteni a szervezeti célokat. Ennek előfeltétele, hogy ő maga képes és kész legyen e célokat megfogalmazni saját maga és környezete számára. Ezen a ponton a mai magyar közigazgatás egy alapvető hiányosságára világított rá a kutatás. A sikeres közigazgatási szervezet fogalma a válaszadók számára nehezen megfogható, az gondolkodásuknak kevésbé képezte szerves részét. Erre vonatkozó felméréssel, útmutatóval nem találkoztak korábban a kutatásba bevont vezetők. Tipikusan sem az első számú vezető, sem a felettes szerv első számú vezetője nem fogalmazta meg számukra, hogy mikor lenne elégedett a teljesítményükkel, ők maguk pedig jellemzően nem tudnak vagy nem kívánnak ilyen típusú stratégiai célokat, sikerkritériumokat kialakítani. A vezetők saját szervezetük eredményességét leggyakrabban előkészített jogszabályok, elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek, tárcarendeletek számával azonosítják, esetenként pedig az intézményi finanszírozásra felhasználható összeg növelésével, amely tényezők transzparens mutatószámként igazolhatják egy szervezet sikerességét véleményük szerint. Ezenkívül a fluktuáció, az adott szervezeti egység iránt érdeklődő pályázók száma jelezheti egy intézmény eredményes arculatát.

Együttműködés, participáció és ellenőrzés

A döntés-előkészítésbe való bevonás kérdése a közigazgatási szakmát régóta foglalkoztatja. A központi közigazgatás e kérdésen keresztül értelmezi azt, hogy a politika mennyire bízik a közigazgatásban. A közigazgatási vezetők azonban nem közpolitikai értelemben értelmezték a kérdést, ehelyett a döntés-előkészítés fogalmát eljárási, technikai értelemben fogták fel, válaszaikat is e szerint fogalmazták meg.

„Hivatalban ez munkakör függvénye. Vannak olyan szintek, ahol a végrehajtás van túlnyomó többségben. Az intézményünkben nyitott a vezetés, minden vezető, az osztályvezető szintet is idesorolom, nyitott, hogy a dolgozói véleményeket meghallgassák, beépítsék.”

A járási hivatalok munkatársai jellemzően végrehajtói feladatokat kapnak, véleményezési folyamat főként a vezetőkhez, szervezeti egységekhez delegálódnak. Egy-egy speciális esetben helyi szinten folyik döntés-előkészítés, amelyet a vezető végül kontrollál, ellenőriz.

Az ösztönzőrendszert a válaszadók többsége elégtelennek tartotta. Úgy vélik, hogy a jelenlegi teljesítményelvárások és az elérhető kompenzáció (pénzbeli és nem pénzbeli együtt) nincs összhangban. E véleményt hangsúlyozók többsége e korlátozottságban a vezetői eszközök korlátozását is látja. Egy kisebb csoport – amely tipikusan a politikus-közigazgatási vezetők körével azonosítható a mintában (például kormányhivatal-vezető) –, amely magasabb, eszmei szinten is őszintén azonosul a közigazgatási reformokkal, illetőleg a kormány általános politikai törekvéseivel, igyekszik saját érzelmi azonosulását a munkakörnyezetének is átadni, ezzel mintegy az anyagi kompenzáció korlátain felülemelkedve munkatársait a feladatok fontosságára, felelősségteljes tartal-

mára emlékeztetni. E megoldás kétségkívül sikeres lehet, de jelentősen függ az adott vezetői személyiségtől. Végső soron – bár akár évekig is tarthat egy ilyen folyamat – az anyagi és az erkölcsi megbecsülés kontrasztja egyfajta sajátos kognitív disszonanciát is előidézhet. Ilyen típusú pszichológiai hatások empirikus mérésére korábban néhány alkalommal sor került a központi közigazgatásban.⁵ A jelenleg rendelkezésre álló motivációs eszközök (dicséret, kinevezés, uniós pályázati munkába bevonás) csekély hatásúak anyagi megbecsülés hiányában, hatásuk korlátozott. Az új teljesítményértékelési rendszer legfőbb erénye, hogy világos, strukturált keretet ad a tisztviselők munkájának értékelésére, rendszeresen szembesíti őket teljesítményükkel.

Az együttműködés vizsgálata, mint a bizalom egyik megjelenési formája és egyben a hatékony szervezeti működés alapkritériuma, fontos szerepet játszott az interjúk során. Az együttműködés kultúrája át kell, hogy hassa az ügyfélkapcsolatokat és az egymás közötti viszonyokat mind horizontális, mind vertikális irányban, ugyanis a közigazgatási munka nagyrészt információk feldolgozásán, továbbításán, mérlegelésén alapszik, ami erősen kötődik a hatékony kommunikáció képességéhez. A szolgálati út elsődlegességéhez kapcsolódó kérdések is az együttműködési képességre kérdeztek rá. Logikailag könnyű belátni, hogy a szolgálati úthoz való merev ragaszkodás többnyire a hatékonyság, és különösen a gyorsaság rovására mehet. Ezt a megkérdezett vezetők is így látják, abban azonban erősen megoszlottak a vélemények, hogy a saját beosztottaik belső szervezeti egységekkel való horizontális kommunikációját ők egy személyben mennyire kívánják kontroll alatt tartani. A külső társszervekkel való – akár informális – beosztotti kommunikációt pedig szinte egyáltalán nem tolerálják.

Érdekes összefüggésre hívták fel a figyelmet a vezetők a korábbi leépítések és az együttműködő attitűd bátorítása között. Eszerint szervezeti racionalizálás folytán megszűntek az átfedő feladatkörök, emiatt a tisztviselők egymásra vannak utalva. Egy-egy területhez egy ember ért, amennyiben szervezeti egység szintjén feladat adódik, az egyes szakemberek tudása nélkülözhetetlen. A feladatok összetettsége, sokrétűsége az együttműködést igényli a megoldás érdekében, tehát az együttműködés kényszeren alapul. A válaszadók többsége ezt a sürgető kényszert felismeri, és igyekszik ennek megfelelően eljárni. Az együttműködés kultúrája a jelenlegi rendszerben a hierarchián belül, kiegészítő jelleggel létezik, de hétköznapi körülmények között kimondottan nagy a jelentősége, hiszen azok a vezetők és egyének képesek a feladatokat megoldani, akik valóban működő személyes hálózatokkal rendelkeznek. Ágazattól függetlenül a kormánytisztviselők körében együttműködő attitűd jellemző. A vezetők alapvetően az együttműködést segítik elő, erősítik a mindennapos munka során a hatékony munkavégzés érdekében. „Egymás között is kell, hogy kommunikáljanak menet közben, mert az egyiktől jövő információt kell, hogy a másik használja, tehát azt össze kell rakni.”

A versengés szervezeti egységeken belül – a válaszadók szerint szinte egyöntetűen – hiányzik. Szervezeti egységek között vagy szervek között azonban egyértelműen fennáll. A versengés különálló kategóriája a vezetői posztok betöltéséért vívott küzdelem, amelyet az előrelépési lehetőség hív elő. A közigazgatási pálya egyik nehézsége a lassú előremenetel, nehéz a vezetővé válás. A fiatalok között a továbblépési lehetőség erő-

teljesen motiváló tényező. A verseny terepe az információ birtoklása, hiszen az egyben cselekvési lehetőséget is jelent, míg hiánya megfoszt a cselekvés lehetőségétől.

Az ellenőrzés fontosságára, rendszerképző erejére vonatkozó kérdésre a következő válaszokat adták a megkérdezett vezetők:

- Az ellenőrzés jelenleg folyamatba épülő, mindennapos, a kormánytisztviselők számára magától értetődő ügymenet.

- Az ellenőrzésre a közigazgatás alapköveként tekintenek, amely segíti a hibák kiszűrését, a munkavégzés precizitását; egyfajta beépített automatizmus.

- Egyesek az ellenőrzést a teljesítmény fokozására használják, a fegyelmezetlenség kiszűrésére.

- Az ellenőrzés szigorúságát, gyakoriságát tekintve a megkérdezettek az arany középut hívei, a túlzott ellenőrzés azonban kontraproduktív.

„Minél szigorúbb ellenőrzési utakat építenek be, annál inkább ellenérdekelte teszik az együttműködésben a kormánytisztviselőt.”

A szakmaiság körében feltárt összefüggések

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai kellékeit. Az interjúk felvételekor már ismert volt a 2013 decemberében kirobbant botrány, miszerint az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) főigazgatója éveken keresztül úgy töltötte be különböző köztisztviselői és magasabb vezetői beosztásait, hogy nem rendelkezett felsőfokú végzettséggel sem. A botrány nem befolyásolta érezhetően a megkérdezettek azon véleményét, hogy a szakmai felkészültség a központi közigazgatásban megfelelő. Többen magyarázatot is fűztek azonban véleményükhöz. Eszerint az, hogy a szakmai felkészültség összességében megfelelő: csak formai szempontú értékelés. Nem is lehetne másképpen, mivel a jogszabályok előírják, hogy I. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselő csak felsőfokú végzettségű személy lehet (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 119. §). A problémát inkább az okozza, hogy a szakmai kvalitások és a közigazgatási napi munka által megkövetelt tudás között jelentős különbség áll fenn. (Legalábbis szükségét érezték többen, hogy ezt a különbséget egyértelművé tegyék.) A munkahelyi keretek között felkínált szakmai továbbképzések lehetősége összességében nyitva áll a tanulni vágyók előtt.

„Kellene valami szorosabb felvételi procedúrát kialakítani, mert a kompetenciákat nem tudjuk mérni. Ideömlesztenek nekünk egy csomó papírt, és nincsen olyan felvételi eljárásrendünk, amivel ki tudnánk szűrni azokat a szakmai kompetenciákat...”

Minisztériumi szinten többnyire megfelelőnek tartják mind a vezetők, mind a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét. Generációs okokkal is magyarázzák, hogy ma már gyakori a több diplomával rendelkező, több nyelven beszélő munkatárs. Jelenleg kormányrendelet írja elő a tisztviselők továbbképzését, amely minőségi javulást hozott az elmúlt években a diplomát nem adó belső, szakmai képzések körében. A vezetők benyomása szerint a kormánytisztviselők átlagéletkora jelentősen csökkent, a fiatal tisztviselők naprakész tudása, nyelvtudása jótékonyan hatott a szakmai felké-

szükségre. Az elmúlt évben bevezetett kompetenciafejlesztő képzések kedvező irányba mozdították el a kormánytisztviselők tudásának hasznosulását, illetve a csapatban való együttműködést. Az ügyfelekkel való kommunikáció, valamint a jogszabályi változások a tudás állandó karbantartását követelik, a naprakész szakértelem elengedhetetlen a munkavégzés során.

A járási hivatalok kialakulása során az önkormányzati hivataloktól átkerülő munkatársakkal kapcsolatban érezhető volt bizonyos távolságtartás, elsősorban az eltérő szakmai kultúrák okán. A probléma forrása elsősorban abból fakadt, hogy a járási hivatalba érkező munkatársak különösebb előszűrés nélkül érkeztek, így törvényszerű volt, hogy nem a keresett pozícióra kaptak erőforrást. Ennélfogva az első időszak a belső képzések, átképzések, felkészítések, tanfolyamok jegyében telt. A megkérdezett járási vezetők szerint a beilleszkedési nehézségek az idősebb generáció körében koncentráálódtak. Az ötven évnél idősebb tisztviselők jellemzően lassan állnak át az ügyfélorientált szemléletmódra, illetve az önálló, komplex munkavégzésre. „Sok ember került át az önkormányzattól a kormányhivatalokba, nem titok az, hogy a hivatalok, az önkormányzatok egyfajta minőségi cserét hajtottak végre. ...adtak át olyan munkatársakat, akitől szabadulni igyekeztek.”

Teljesítménynövelés értékelés és motiváció útján

A megkezdett, de be nem fejezett reformelemekre vonatkozó kérdések kapcsán a válaszadók többnyire úgy érezték, hogy a szakmai kompetenciák harmonizálása még nem fejeződött be. A befejezetlenség érzését keltette, hogy az új teljesítményértékelési rendszer bevezetése az interjúk felvételének idején még kezdeti stádiumban volt [10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet]. Ezzel kapcsolatban érezhető volt a korábbi teljesítményértékelési rendszer (2007–2010) kudarca által kiváltott távolságtartás. A válaszadók hangsúlyozták, hogy az új teljesítményértékelési rendszer előnye a korábbihoz képest egyszerűségében van, de egyöntetűen úgy vélték, hogy valódi teljesítménynövelésre nem alkalmas. Ezt a véleményüket abban az időpontban fogalmazták meg, amikor az új rendszer bevezetése épphogy megtörtént, még egyetlen gyakorlati értékelésre sem került sor. Ezzel együtt egyöntetű volt a vezetői véleményklíma abban, hogy a rendszer nem fogja az egyéni teljesítményt növelni. Pozitívumként azt fogalmazták meg néhányan, hogy a rendszer arra kényszeríti a humánágazati vezetőket, hogy legalább néha sort kerítsenek kollégáikkal olyan természetű értékelő beszélgetésre, amely nem valamely közvetlen feladat megoldására irányul, továbbá hogy a rendszert kiszolgáló elektronikus felület kidolgozottsága leegyszerűsíti az értékelések felvitelét és nyilvántartását.

„A rendszer elektronikus felületét nagyon megfelelőnek tartom, könnyen kezelhetőnek. Dokumentálttá teszi félvényként a teljesítményeket. Ez a dokumentáltság megalapozza a következő évi illetményeltérítés mértékét.”

A megkérdezettek a rendszer továbbfejlesztését javasolták olyan módon, hogy legyen lehetőség az egyéni teljesítmények közötti nagyobb eltéréseket is megjeleníteni.

„Amíg anyagi forrásokat kellőképpen nem tudnak mögé tenni, addig nem tud hatékonyan működni, nem tudja ellátni a feladatát, funkcióját.”

A motivációs eszközök megítélése körében a megkérdezett vezetők a következő válaszokat adták:

– Ágazattól, szervezeti egységtől függetlenül jelenleg a pénzügyi kompenzáció minősül a legjobb motivációs eszköznek. A tisztviselők illetményalapja 2008 óta nem változott, illetve a versenyszférával összehasonlítva a bérjuttatások kevésbé versenyképesek. A hivatali kompenzáció versenyképességének hiánya a gazdaság kismértékű gyorsulása, ezzel együtt a piaci körülmények között elérhető juttatások relatív emelkedése következtében 2013-tól már érezhetően befolyásolta az állásokra pályázók bérelvárásait a megkérdezett vezetők szerint.

– Szóbeli dicséret, elismerés, belső kitüntetés és címek adományozása rövid távon képes a hatékonyságot pozitívan befolyásolni. Azonban hosszú távon a gyakori túlórák és a tartós stressz felőrlő hatása érvényesül. Ilyen helyzetben az erkölcsi megbecsülés a hatékonyság növelése szempontjából indifferenssé válik.

– Teljesítményelvű rendszer kialakítása hozzájárulhat a hatékonyság növeléséhez, de ez nagymértékben függ az adott szervezet funkciójától, feladatkörétől.

– Néhányan a közösség, kollegialitás teljesítményfokozó, megtartó erejét hangsúlyozzák, amely pénzügyi eszközök híján nyújt motivációt.

– A vezető személyisége, problémaérzékenysége kedvezően hathat a hatékonyság növelésére, az érzelmi elköteleződés, involváltság a terhelhetőség növelését képes eredményezni.

Az eredményesség és hatékonyság percepciója

A Magyar Program az eredményességet, azaz a kívánatos célok elérését a hatékonyság egyik komponensének tekintette. Ennélfogva jelen elemzésben a hatékonyság fogalma alatt tárgyaljuk az eredményességi szempontokat is. Tudományos szempontból a két fogalmat élesen meg szokták különböztetni: míg a hatékonyság fogalma neutrális, csak arra koncentrál, hogy adott kívánatos célt milyen mértékű erőforrások igénybevételeivel tud az adott szervezet elérni, addig az eredményesség kimondottan a kívánatos, közösségileg hasznos célok valóra váltására összpontosít, tekintet nélkül arra, hogy az eredmény során sok vagy kevés forrást használtak-e fel. Arra az eredményességet firtató kérdésre, hogy mikor tekintené szervezetét sikeresnek, a következő típusos választ kaptuk: „A hatékonyságot előkészített jogszabályok számával vagy elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek vagy tárcarendeletek számával lehetne jellemezni.” E vélemény szerint, amennyiben a megalkotott joganyag megfelelő számú, úgy a szervezet sikeres. Egyesek szerint az intézmény költségvetési gazdálkodásán keresztül mérhető a sikeresség, a nyereséges, jól gazdálkodó szervezetet tekintik produktívnak. Mások szerint egy közigazgatási intézmény működési módja tehet egy intézményt sikeressé, így a jogszerűen, hatékonyan, rugalmasan funkcionáló intézmények válhatnak sikeressé.

A tevékenység sikerkritériumainak mérhetősége örök dilemma a közigazgatásban. Itt azonban nem a mérhetőségre kérdeztünk rá, hanem általános élel tettük fel a kérdést: „Mi alapján mondaná, hogy az ön szervezete, szervezeti egysége sikeres?” Az ügyek darabszáma egy általános, az év végi jelentésekben is visszaköszönő paraméter.

Vajon sikeresnek tekinthető-e a gyámhatóság, ha a tavalyinál több gyermekelhelyezési ügye volt? Sikeres-e, ha több volt a gyámság alá helyezések száma? Az ilyen és ehhez hasonló területeken, amelyek valamilyen társadalmilag nemkívánatos, de mégis szükséges feladat ellátására irányulnak, a siker fogalmának és az ügyek darabszámának összekötése egyenesen értelmetlen. A vezetők a sikeres működésre vonatkozó kérdésre szinte reflexszerűen hajlamosak azzal válaszolni, hogy igen, szervezetük (impliciten saját maguk) működése egyértelműen sikeres. Azonban ha pontosító kérdést tettünk fel, hogy mit értenek ez alatt, akkor jellemzően elbizonytalanodtak. A költségvetési támogatási összeg növelése kétségkívül siker egy közigazgatási költségvetési vezető számára, akinek demonstrálnia kell a közigazgatási államtitkár vagy a miniszter felé, hogy mindent megtett az intézmény pozícióinak javításáért, de ez a siker semmit sem mond a szervezet létét indokoló, azt megalapozó tartalmi tevékenység sikerességéről. Olyan típusú sikerdefiníció, miszerint sikernek tartjuk, hogy a ciklus elején kitűzött szakpolitikai célokat bizonyos százalékban sikerült elérni, nem hangzott el. A politikai kormányzásnak az a felfogása, amely szorosabb kapcsolat megteremtésére törekedett a (szakmai-politikai) államtitkári kar és a központi közigazgatás hagyományos felépítménye között, eddig nem ért el olyan értelemben sikert, hogy a közigazgatási vezetők képesek lennének az államtitkári kar által közvetített szakpolitikai célok összefüggéseit felismerni, és azok elérésében haladást érzékelni.

Az a humánpolitikai vezető, aki a fluktuáció lelassításán fáradozik, és ezt tekinti sikernek, önmagában nagy valószínűséggel helyesen jár el, de vajon hozzájárul-e ez az őt foglalkoztató szervezet szakmai céljaihoz? Lehet ugyanis olyan állapot, amikor a fluktuáció növelése vezet valamely kívánatos tartalmi célhoz. „Azzal mérném [a sikert], hogy mennyire tudja megtartani a kormánytisztviselőit, ...ebben a fluktuáció a mérőszám.”

A tartalmi célok konkrét ismereténél súlyosabb, stratégiai, helyesebben kulturális hiányosság a központi közigazgatásban az, hogy a vezetők – a felmérés szerint – nem gondolkodtak korábban azon, hogy munkahelyük működésének célja van, és az ő saját szerepüknek értelmét, logikai alapját éppen az adja, hogy milyen szerepet tudnak vállalni e célok elérésében.

Az, hogy az ügyszámok, létszámok és a költségvetési támogatási összeg növelése többeknél szerepelt a sikeresség kritériumaként, az 1960-as évek végén jelentkező úgynevezett „public choice” (magyarul: „közösségi választások”) elméletének bürokrácia-ellenes vádjait fogalmazza meg, anélkül hogy felismerné, hogy ha történetesen épp a költségvetési támogatási összeg önmagáért való növelése lenne az adott intézmény végső célja, erről tulajdonképpen hallgatni kellene. A public choice jeles képviselője, Niskanen első, 1968-ban publikált modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket az általuk előállított közjavakra vonatkozó kereslet és a személyi-tárgyi költségtényezők alapján. Saját érdekeik szolgálatában a hivatalnokoké a kezdeményező szerep, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokraták ajánlatát, vagyis a bürokrácia információs előnye, „birtokonbelülisége” érvényesül. A hivatal az általa nyújtott közjavakat azon a maximális áron kínálja, amely azonos a szolgáltatást igénybe vevő számára jelentkező

teljes haszonnal. A bürokratikus szolgáltatások esetében az igénybe vevők alkuképessége nulla, a bürokratáké pedig maximális, így a bürokraták bőséges „profitra” tesznek szert a társadalom kárára.⁶ Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokraták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják a legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzösszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni.⁷ Ennek megfelelően a bürokrata magatartás e költségvetési rész maximalizálására törekszik, nem pedig az előállított közjó minőségének és mennyiségének maximalizálására. A public choice áramlat – noha ma már messze nem tekinthető uralkodónak a közigazgatás-tudományon belül – erős közgazdaságtani kidolgozottságának köszönhetően ma is jelentős befolyással bír a gazdasági döntéshozókra. Így fordulhat elő az, hogy azok a reformok, amelyeket a meg-megújuló fiskális kihívás jegyében gazdasági szakemberek terveznek meg és hajtanak végre, gyakran tartalmazzák a public choice ihletésű gondolkodás elemeit. (Idetartozik az adminisztratív terhek csökkentésétől remélt gazdasági nyereség számszerűsítésének kérdése.) A közigazgatási fejlődési pálya továbbvitele szempontjából kulcskérdés, hogy a közigazgatást vezető államtitkári kar mennyire lesz képes az általuk követett célokkal való azonosulást nemcsak általánosan, hanem konkrétan is elérni. Ehhez elengedhetetlen a magasabb vezetői pozíciók viszonylagos stabilitása, a helyettes államtitkári karban meg kell célozni tárcánként a legalább kétéves átlagos hivatalban maradást.

A VEZETÉS MINT SZERVEZETI ERŐFORRÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatásra vonatkozó empirikus kutatás Magyarországon igen ritka. Az elmúlt másfél évtizedből három-négy példát lehet csak hozni.⁸ A jövőben remélhetőleg gyakoribbá válik, különösen mivel a Magyar Program névadójára, Magyar Zoltánra is az empirikus megközelítés volt jellemző. A közigazgatási vezetőkre, vezetési módokra, technikákra, stílusokra vonatkozó nyilvános empirikus kutatás indokolt lenne, hiszen a vezetés mint legfontosabb szervezeti erőforrás meghatározza a szervezet működésének irányát, megállapítja az egyéb erőforrások felhasználásának paramétereit. A hazai közigazgatás-tudományban a vezetés szervezeti erőforrásként való külön kutatási témaként való meghatározása nem történt meg olyan értelemben, hogy az önálló kutatási irányzattá fejlődhetett volna. E területen jelentős ugrást lehetne elérni viszonylag rövid idő alatt néhány alapműnek számító munka oktatásba való bevonásával.⁹

Mint az interjúsorozat fentebb részletezett, kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót „vákuum és zavarodottság”¹⁰ jellemzi.

Feltárt vezetési stílusok

Arra a kérdésre, hogy mi az „ön által tapasztalt, uralkodó vezetési stílus”, többen döbbenettel reagáltak, mások inkább hallgattak. Voltak továbbá, akik az interjút készítő-től vártak segítséget, és igyekeztek valamilyen formális, tankönyvszerű választ adni,

amelyben az autoriter vagy a demokratikus vezetési stílus hívószavának attribútumait igyekeztek összegyűjteni. A kérdés azonban nem vezetélméletismeret-ellenőrzésre irányult, hanem arra, hogy a saját környezetükben (netán saját magukban) milyen vezetési stílusjellegzet tudnak megjelölni. A válaszokból kirajzolódó „szakmai alapú vezetési stílus” is valójában autoriter, csak e szót számosan nem kívánták vagy nem merték használni. A válaszadók többségénél úgy tűnt, hogy az „autoriter vezetési stílus” kifejezés használata a hangrögzítő készülék jelenlétében kifejezetten kínos. Feltehetően úgy érezték, hogy ezzel „kiadják” saját magukat vagy felettesüket. Tehát feszültség alakult ki a között, amit ténylegesen mondani tudtak, és a saját maguktól elvárt válasz ideálképe között. Az ilyen helyzetbe jutott beszélgetéseken igyekeztük feltárni e belső görcs okát. Az, hogy egy vezetési stílus autoriter, még nem jelent értékítéletet. Autoriter vezető lehet jó vagy rossz, ahogy demokratikus vagy akár anarchikus vezető is lehet jó vagy rossz. Azt sem lehet mondani, hogy az autoriter vezetési stílus kizárólag a közszektor sajátja. Az Apple korábbi alapító-tulajdonosa, Steve Jobs híresen autoriter vezetési stílust alkalmazott – méghozzá eredményesen. A válaszadók többségénél lehetett bizonyos távolságtartást érezni e kifejezéssel kapcsolatban. A feltett kérdés alapján egyáltalán nem is kellett volna a hármas (autoriter–demokratikus–anarchikus) kategorizáláshoz ragaszkodni. Mégis a válaszadók túlnyomó többsége e kérdésnél kimondottan valamilyen külső ismereti, fogalmi kapaszkodót igyekezett keresni, amely keretei között viszonylagos komfortot teremtve válaszolhatott a kérdésre. A közigazgatás hierarchikus vezetési-irányítási struktúrája és ehhez kapcsolódó folyamatai nyilvánvalóan az autoriter vezetői felfogás irányába hatnak, ami nem jelenti azt, hogy a vezetőknek monopolizálni kellene a belső információkat, vagy egyedi utasításokkal kellene vezetniük a beosztottaikat. A döntés-előkészítésbe való be nem vonás pedig egyenesen hátráltatja a közigazgatási döntés-előkészítési szervezeti képességét. Ezek nem az általában vett autoriter, hanem a szélsőségesen autoriter vezetési stílus sajátosságai, amelyek a vezetői tekintély megkérdőjelezhetetlensége szempontjának rendelik alá a szervezeti célok érvényre jutását.

Azt többen érezték (nem mindenki), hogy a vezetési stílusra tett megjegyzéseik tartalmilag ellentétben állnak az együttműködés kérdésére tett pozitív kijelentéseikkel. Ezt azonban igyekeztek azzal feloldani, hogy a személyes kapcsolatteremtő, kommunikációs és konfliktusfeloldó képességre támaszkodva a vezetők képesek az együttműködést autoriter környezetben is megvalósítani. Erre ellenőrző kérdés-ként több esetben a paternalista autoriter vezető attribútumaira is rákérdeztünk. Ezeket azonban – egy-két kivételtől eltekintve – nem igazolták a válaszok. A vezetési stílusok önbesorolása során eltérő képet kaptunk az interjúalany „főnökéhez” képest. A domináns önbesorolás szerint demokratikus és szakmai alapú vezetési stílus jellemzi a közigazgatás irányítását. Autokratikus vezetési stílus főként az idősebb, a hierarchia csúcsán álló vezetők ismerve. Ez utóbbi attribútumot tehát zömmel felfelé távolítják a megkérdezettek, míg magukat tendenciaszerűen demokratikus vezetőnek vallják. Van természetesen kivétel, aki önmagát autoriter vezetőnek vallja, és úgy véli, hogy ezen nem is kell változtatnia. Szakmailag hitelesen ez a vezető a saját szervezeten belüli elszigetelődése ellen komoly egyéni stratégia mentén kifej-

tett kommunikációs erőfeszítéseket tesz (heti rendszeres vezetői értekezlet tartása, teamek létrehozása stb.).

Az autoriter vezetési stílus megnevezésével kapcsolatos tartózkodás, szemérmesség különösen annak a fényében érdekes, hogy noha az általános értékítélet ambivalens e vezetési stílus kapcsán, mégis pozitív eredményességi attribúcióval bír. Eredményesnek rendszerint kimondottan a szakmailag elmélyült autoriter vezetési stílust tekintik, azonban a produktiváshoz eltérő motivációk vezetnek. A szakmai típusú vezetők a hozzáértést, a problémák megbeszélését, a folyamatos információáramlást preferálják, ám maguknak tartják fenn a szakmai döntéseket. Hogy mi számít szakmai döntésnek, azt természetesen ők döntenek el. Míg az autoriternek tekintett vezetők magas szintű elvárásokat támasztanak, beosztottaikat gyakran a félelem vezérli a teljesítés során, a kommunikáció többnyire egyirányú, utasításban fejeződik ki. „Idősebbeknél az autokrata vezetési stílus, a fiatalabbaknál inkább azt gondolom, ...a demokratikus stílus érvényesül.” „A demokratikus és szakmai alapon álló vezetési stílust támogatom, amikor a kollégákat szakmai partnernek tekintjük, és inkább teamben dolgozunk, tehát ebből a szempontból támogatom a projektszemléletet, ami most a közigazgatásban bekerült.”

A vezetői képességek fejlesztésének kívánatos iránya

A vezetői készségek kívánatos irányára oly módon kérdeztünk rá, hogy a megkérdezett személynek ne kelljen saját magát vagy közvetlen főnökét kritizálnia. Azt a megoldást választottuk, hogy az időközben szervezett formában, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által végzett, jogszabállyal alátámasztott vezetőképzés kívánatosnak tartott tartalmára kérdeztünk rá. Fontos, hogy a közigazgatási vezetőképzés gondolatának megjelenése a Magyar Program egyik újdonsága. A korábbi közigazgatási képzések, melyeket a Magyar Közigazgatási Intézet (melyet ezen a néven éppen Magyar Zoltán alapított), egyik későbbi nevén Nemzeti Közigazgatási Intézet végzett, nem tartalmaztak szervezett, tematikus vezetőképzést. A vezetőképzés egyetemi szintre helyezése magában hordja a tudományosan is hiteles vezetői képességfejlesztés lehetőségét, bár gyakorlati hatása egyelőre csekély. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalmával kapcsolatos gondolkodás Magyarországon mindeddig alig érte el a tudományos közleményekben való megjelenés szintjét. Az eddig megjelent közlemények idegen nyelven, külföldön jelentek meg. Mindez azt is jelenti, hogy még a szűk körű, szakmailag művelt közvélemény is bizonytalan, hogy mi legyen e képzések lényegi mondanivalója. A vezetőképzésről való gondolkodás – egyelőre ösztönös – tendenciái három csoportra bomlanak. 1. Az 1990-es évekből ismert „business management” képzések tartalmának újracsomagolása. E szellemi hatást tükrözi egyébként a vezetői stílusok kategóriáinak szigorú hármas tagolása a válaszadók között (menedzsmentmegközelítés). 2. Valamely külföldön bevált képzési modell több vagy kevesebb adaptációval való átvétele. 3. A jövő magyar kihívásaira való felkészítés (közpolitikai megközelítés), amely a magyar állam stratégiai feladataiból indul ki, ezek eléréséhez kínál vezetői eszközöket. Ezekről különbözik a vezetői tréningek köre, melyek a nyelvoktatástól a

személyiségfejlesztő, kommunikációs, konfliktuskezelő, csoportszimulációs gyakorlatokig széles spektrumot fognak át. Megközelítésük gyakorlatias, azt az egyszerű utat kínálják, hogy egy-egy hétvégén eredményt lehet elérni. Ez a képzési forma mindig is jelen volt a közigazgatás vezetői rétegében, de nem vált, jellegénél fogva nem is válhatott összefüggő ismeret- és képességfejlesztési eszközzé, ezzel szemben pontszerű maradt, az adott ad hoc igények kielégítését tartalmazta. Szokás a tartalmi felosztáson kívül a vezetők képzését a vezetővé képzéstől, tehát a vezetőutánpótlás-képzéstől elválasztani. Korábban felmerült továbbá, hogy nyugati mintára kellene valódi egyetemi fokozatot (másoddiplomát) felkínáló vezetői mesterprogramot (EMPA) indítani, ez a kezdeményezés azonban elhalt. Az, hogy a Magyar Program megjelenését megelőző évtizedekben nem merült fel az átfogóan szervezett közigazgatási vezetőképzés szükségessége, visszavezethető arra, hogy amennyiben a vezetővé válást valamilyen speciális végzettséghez kötjük, az törvényszerűen korlátozza a kinevezések lehetőségét. Amennyiben pedig a már kinevezett vezetők továbbképzését írjuk elő, azzal implicite megkérdőjelezzük a szakmai kompetenciájukat. Természetesen attól, hogy valaki közigazgatási vezető, még nem jelenti azt, hogy szakmailag is kompetenssé válik, vagy hogy egy csapásra vezetői képességek, készségek birtokába kerülne. A képzésre kötelezés azonban ezt a tényt letagadhatatlanul felszínre hozza, ami megkérdőjelezi a dominánsan jelen lévő, szakmai érvekkel legitimált autoriter¹¹ vezetői stílus legitimációs alapját.

A megkérdozettek a tartalmi közigazgatási vezetőképzés során a demokratikus és a szakmai alapú vezetői stílusjegyeket erősítenék, amely jelentősen hozzásegíthet a tisztviselők szakmai kompetenciájának, fejlődésének a kiteljesedéséhez (implicite: ezt hiányolják). Emellett személyiség- és vezetésfejlesztési tréningek során vezetői kompetenciák, kommunikációs képességek (kooperációs készség, konfliktusmenedzsment, priorizálási képesség) elsajátítását, fejlesztését javasolták. A megkérdozettek továbbá fontosnak tartják a folyamatos visszacsatolást (kommunikációt mint rendszerképző erőt) mind a vezetők, mind a beosztottak részéről. Néhányan a vezetői kompetenciák fejlesztése mellett a technikai tudást (számítógépprogramok) is gyarapítanák a vezetők körében. „Együttműködési készség, konfliktuskezelés vagy válságkezelés, konfliktusos szituációk kezelése. A szintetizálóképesség, a priorizálási képesség, a higgadság, ...ezeket mind lehet erősíteni.”

A vezetői tekintély forrása

„Mi alapozza meg a vezetői tekintélyt?” E kérdésünkkel rákérdeztünk arra, hogy a szakmai-autoriter, az autoriter és a demokratikus vezetői stílussal jellemzett vezetők vezetői autoritásának mi az alapja, mi az a hivatkozás, ami a vezetői igényt (az akarat érvényesítésének vezetői lehetőségeit) alátámasztja. Kiegészítő kérdésként több esetben azt is megkérdoztük, hogy szükséges-e egyáltalán ilyen megalapozás, nem elegendő-e, ha egyszerűen csak valaki magasabb hierarchikus pozíciót foglal el, mint mások. A kiegészítő kérdésre kivétel nélkül az a válasz született, hogy ez nem így van, mindenképpen szükséges a vezetői autoritás szubsztantív megalapozása. A vezetői tekintélyt sokak szerint a szakmai tudás alapozza meg leginkább a közigazgatásban. A kollégák

elismerését a sokszínű, komplex tudással rendelkező, széles látókörű felettes váltja ki. Személyiségjegyeit tekintve az empatikus, karizmatikus és kiszámítható irányítót fogadják el a legtöbben vezetőként. Számos válaszadó fontosnak tekinti a bizalmi légkör kialakítását, a kollegiális kapcsolat erősítését, amely termékeny talajként szolgálhat a munka során.

„A vezetői tekintélyt a szakmai tudás alapozza meg, éreznie kell a beosztottnak, hogy a vezető tudja, hogy mi az, amit csinál, mi az, amivel foglalkozik, számon is tudja kérni, ellenőrizni is tudja, de ugyanakkor az empátiával és a humánussággal kell párosulnia.” „Mi a minisztériumunkban maximálisan a szakmai tudásra helyezzük a hangsúlyt. Itt nem tud valaki vezetőként megmaradni, ha nincsen szaktekintélye. Ez borzasztó hamar kiderül, nagyok az elvárások.” A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azonban azt mutatták, hogy ez egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágnak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliójuk van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkeznek. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyi és Külgazdasági Minisztérium. A csúcsmisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közvetlen stábjá minden ágazatra kiterjedő szaktekintély legyen. Annak, hogy a vezetői tekintélyt firtató kérdésre a válaszadók túlnyomó többsége egy mítosszal – nevezetesen a mindentudó vezető mítoszával – válaszolt, egy további, teljesen nyilvánvaló érve az, hogy a miniszteri és (politikai/szakmai) államtitkári posztok politikai kinevezés alapján kerülnek betöltésre. A közigazgatási vezetői rétegben – és az egész társadalomban – oly mélyen gyökerezik a weberi közigazgatási ethosz, hogy a nyilvánvaló tények ellenére mégis a szakmai tudásfölénnyel rendelkező vezető képe dominálja a vágyakat. A valóságtól való ilyen mértékű eltérés magyarázatot igényel, hiszen releváns kérdés annak a tisztázása, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai vezető képe miért nem tudott meggyökeresedni a közigazgatás vezető rétegében a rendszerváltás után 25 évvel sem. Miért érzik úgy, hogy a demokratikus legitimitásból fakadó autoritás olyasmi, amiről hallgatni kell, vagy ha már rákérdeztek, akkor szakmai mítosszal kell azt elfedni? E ponton még számos empirikus kutatás nyílik meg egy eddig feltáratlan területen. Fontos, a vezetői tekintélyt megalapozó jellegzetesség a kifelé vagy felfelé való érdekképviselés, amit elsősorban a jó (politikai) beágyazottságnak tulajdonítanak. Eszerint azoknak a vezetőknek van befelé nagyobb tekintélyük, akik a külső szereplőknél eredményeket (engedményeket), különleges elbánást tudnak kiharcolni a kollégáiknak.

A „jó főnök” ismérve, hogy kiáll döntéseiért, hatékonyan képviseli beosztottai és szervezeti egysége érdekeit. A feladatokat pedig világosan delegálja munkatársai számára. A vezetői tekintélyt ezenkívül a probléma- és konfliktuskezelés, empátia, döntési képesség erősíti, a vezetői kompetenciák transzparenssé válnak nehéz helyzetekben.

Az empatikus készséget több vezető is hangsúlyozta. Egyikük így fogalmazott: „...szeretni kell őket”, ti. a beosztottakat.

A kommunikáció mint vezetési feladat

Mivel a vezetők, vezetői magatartás, erények, képességek elemzésének természetes része a kommunikáció említése, az előre tervezett kérdések is tartalmaztak erre vonatkozó részt. A kommunikációra mint vezetői tevékenységre nem általánosságban kérdeztünk rá, hanem kimondottan a hierarchizált viszonyokra jellemző szolgálati út és az egyéb, rugalmas, közvetlen kommunikációs utak szembeállításának útján. A megkérdezettek tehát azzal szembesültek, hogy ha a rugalmas, empatikus, jól kommunikáló demokratikus vagy autoriter vezető képét vázolták fel, akkor magyarázatot kell adniuk arra, hogy mindezeket a tulajdonságokat hogyan tudják megvalósítani a köztöltött kommunikációs útvonalak alkalmazásával. E kérdést illetően a domináns válasz az volt, hogy a közigazgatási hierarchia részeként, túlnyomóan természetesnek és kötelezőnek veszik a szolgálati út betartását. A szolgálati út betartása biztosítékot jelent az ügymenetek megfelelő lefolytatására, a szakmai tudás érvényesülésére. „Mindig be kell tartani, mindig be is tartom.” „Szolgálati út be nem tartása során a szakmajság sérülne.” „Ha nem a szolgálati úton keresztül történik az ügyintézés, akkor olyan szintek maradhatnak ki, ahol az ellenőrzés történik.” A válaszadók között a szolgálati utat mereven értelmezőktől elkülönült a „megoldásorientált” vezetők köre, akik felvállalták, hogy az ügyek érdemben gyakran messze előrébb tartanak, mint a szolgálati út, amely nemegyszer egyenesen lehetetlenné teszi a komplex ügyek gyors, de mégis szakszerű megoldását. E halmazban három alkategóriát lehetett megkülönböztetni: 1. Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad. 2. Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással. 3. A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

Érdekes vélekedés volt, hogy a szervezeti működés sebességét a telekommunikációs eszközök széles körű elérhetősége nem befolyásolja. Ez egyfelől meglepő, másrészt érthető is, hiszen sok év infokommunikációs fejlesztése nyomán sem valósult meg a „papírmentes iroda” a közigazgatásban. Érdemi, gyors, megalapozott elektronikus döntésmogatás – egy-két egészen speciális területtől eltekintve – nem érhető el a minisztériumi döntéshozók részére. A csúcsmisztériumi rendszer pedig nyilvánvalóan nem kedvez a gyors kiadmányozásnak, hiszen a vezető figyelméért, döntéséért és aláírásáért jelenleg jóval több ügy verseng, mint korábban, miközben az egyén ügybefogadási képessége mégoly kitűnő ügyelőkészítési megoldásokkal sem növelhető a végtelenségig.

Szervezeti változások követése

Lezárásként a megkérdezetteket egy rajtuk kívül álló kihívásról kérdeztük. Arra irányítottuk a figyelmet, hogy mit lehet vezetői eszközökkel tenni annak érdekében, hogy a szervezeti változások, zárolások, létszámleépítések ellenére megmaradjon az általuk képviselt közigazgatási szervezetek akcióképessége. E kérdéssel a merev, szabályozott

környezetben jelentkező egyik legnagyobb vezetői kihívásra kérdeztünk rá, amely lehetőséget adott arra, hogy a vezető a korábban megismertetett vezetési képességekről, lehetőségekről azok gyakorlati működésére nézve adjon számot.¹² „Általánosságban szerintem jól reagál mind a külső, mind a belső változásra a közigazgatás. Az idősebb kollégák már nehezebben tudnak mozdulni A pontból B pontba, míg a fiatalabb kollégáknak ez sem okoz problémát.”

Az átszervezés fogalma alatt elsősorban a leépítéseket értették a válaszadók. Ez nem csoda, hiszen a megkérdezettek között elsősorban humánágazati vezetők szerepeltek. Az első számú vezetők szintén az elbocsátások nehézségét említették e kérdésnél. Az elbocsátások kapcsán a konkrét emberi sorsok eldöntése jellemzően nagy pszichés terhet jelentett többek számára. Ezt azonban igyekeztek egyes intézkedésekkel tompítani: nyugdíjazások, háttérszervezetnél való elhelyezés, EU-projektre létrehozott projektszervezetben való elhelyezés.

JEGYZETEK

- ¹ A „jó állam” kifejezés a Magyar Program által alkalmazott átfogó célt fejezi ki.
- ² Christopher Hood: *Controlling public services and government: towards a cross-national perspective*. In: *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Eds.: Cristopher Hood et al., Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004, 3–24. o.
- ³ A vallott és a követett stratégia közötti eltérések vizsgálata az üzleti vezetéstudományban ismert kutatási terület, például: Wimmer Ágnes: *Piaci normák sérülése, üzleti döntések és a vállalati hatékonyság*. Vezetéstudomány, 2010/7–8., 16–24. o.
- ⁴ Gellén Márton: *A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében*. Pro Publico Bono, 2013/4., 36–47. o.
- ⁵ Mivel a felmérés anyagai már nem elérhetők az interneten, ezért fontos megjegyezni, hogy az NFÜ által végzett felmérést idézi Gellén Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: *Államszerep válság idején*. Magyar Zoltán emlékkötet. Szerk.: Gellén Márton, Hosszú Hortenzia, Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- ⁶ W. A. Niskanen: *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. The American Economic Review, Vol. 58, No. 2., 1968, 293–305. o.
- ⁷ W. A. Niskanen: *Bureaucrats and Politicians*. Journal of Law and Economics, Vol. 18, No. 3., 1975, 617–643. o.
- ⁸ *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Szerk.: Rozgonyi Tamás, Gondolat Kiadó, Budapest, 2008; Gajduscheck György: *Rendnek lenni kell. A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről*. KSZK, ROP, Budapest, 2008; valamint Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSZK, ROP, Budapest, 2008.
- ⁹ Montgomery Van Wart: *Leadership in Public Organizations*. An Introduction. Routledge, London, 2012.
- ¹⁰ Szócska Miklós: *Változásvezetési kihívások az egészségügyben*. Harvard Business Review (magyar kiadás), 2010. június, 26–34. o. Szócska e találó kifejezést az egészségügyi ágazatban általa tapasztalt vezetői válsággal kapcsolatban használja, de alkalmasnak látszik általános értelemben a központi közigazgatásban tapasztaltak jellemzésére is.
- ¹¹ David R. Cameron – Mitchell A. Orenstein: *Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in its “Near Abroad”*. Post-Soviet Affairs, 2012, Vol. 28, No. 1., 1–44. o.
- ¹² Államreform, közigazgatás..., i. m.

Nyikos Györgyi

Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön?

Pest County and Central Hungary – Jointly or Separately?



Összefoglalás

Decentralizáció és intézményesült régiók hiányában Magyarországon vissza-visszatérő dilemma a területi lehatárolás kérdése. Ennek most különösen nyomatékot ad, hogy Pest megye egyes kistérségei nem fejlettebbek, mint a konvergenciaregiókban található más magyar térségek, azonban a Budapesttel közös régióba tartozás miatt a 2014–2020-as uniós költségvetési időszakban a Közép-Magyarország régió GDP-je alapján mért gazdasági fejlettsége alapján a legfejlettebb európai régiók csoportjába tartozik, amely az Európai Strukturális és Beruházási Alapok fejlesztési forrásaihoz való hozzáférés szempontjából a keretek markáns csökkenésével és a beavatkozások nagyobb hányadának erős tematikus megkötésével jár együtt. A cikk célja, hogy a jogi lehetőségek bemutatása mellett vázolja, hogy ha Pest megye Budapesttől független régió lenne, az milyen hatásokkal járhatna.

Summary

In the absence of decentralization and institutionalized regions, territorial demarcation is a recurring dilemma in Hungary. Particular emphasis is placed on this issue because there are micro-regions in Pest county that are not more developed than the convergence regions in other parts of Hungary, but as they belong to the same region as Budapest, Central Hungary, they are considered as the most developed European

DR. HABIL NYIKOS GYÖRGYI egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem (Nyikos.Gyorgyi@uni-nke.hu).

regions under the 2014–2020 budget period of the European Union on the basis of economic development measured by GDP, and so access to resources from the European Structural and Investment Funds is more limited and a highly thematic concentration and restrictions apply. The article outlines the available legal options and possible effects of the separation of Pest County as an independent region.

RÉGIÓLEHATÁROLÁS FOLYAMATA

Magyarországon a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: Tftv.) bevezette a régió fogalmát. Az Országos Területfejlesztési Konceptiót elfogadó 35/1998. (III. 20.) OGY határozatban, majd az ennek helyébe lépő 97/2005. (XII. 25.) OGY határozatban rögzítették a jelenleg érvényes hét tervezési-statisztikai régiót. Ezt a lehatárolást az Európai Unióhoz való csatlakozási megállapodásba is átvezették, azonban ez a Központi Statisztikai Hivatalnak az EUROSTAT felé történő adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése érdekében a gyakorlatban már korábban is érvényesült.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-án kihirdetett, a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszerének (NUTS) kialakításáról szóló 1059/2003 (EK) rendeletben¹ határozta meg a különböző területi egységeket, a lehatárolás módját, azok módosításának szabályait.

A tagállamokon belül meglevő közigazgatási egységek (azaz közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel bíró területi egységek, melyek jelenleg Magyarországon a települések és a megyék) képezik a területi egységek meghatározásának alapját. A regionális statisztikák összehasonlíthatósága megköveteli, hogy a régiók a népesség tekintetében összehasonlítható méretűek legyenek. Ezért a rendelet 3. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy „Annak érdekében, hogy megállapítsák a vonatkozó NUTS-szintet, amelybe egy tagállam közigazgatási egységeinek adott osztályát be kell sorolni, a közigazgatási egységek ezen osztálya átlagos méretének a következő népesség-küszöbértékeken² belül kell lennie”:

1. táblázat:

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 millió	7 millió
NUTS 2	800 000	3 millió
NUTS 3	150 000	800 000

Ez azt jelenti, hogy a tagállamban kialakított közigazgatási (és abból összevonással képzett) területi szintek lakónépessége számtani átlagának kell a megadott határértékek között lennie. Azonban további követelmény a közigazgatási (vagy abból képzett) egység ismerve is.

A rendelet 3. cikk (5) bekezdése szerint: „Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban – a (2) bekezdésben említett ismérvek megfelelően – nincs megfelelő méretű közigazgatási egység, e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni. Az ilyen összevonás olyan ismérveket vesz figyelembe, mint a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények.” Az így keletkezett összevont egységek a nem közigazgatási (például: tervezési-statisztikai) egységek. Amíg a közigazgatási egységek átlagos méretének kell a küszöbértékek közé esnie, addig a nem közigazgatási egységek egyedi méretének kell a fent említett népesség-küszöbértékeken belül lennie. Egyes nem közigazgatási egységek – sajátos földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények miatt – eltérhetnek a fenti küszöbértékektől, különösen a szigetek és a legtávolabbi régiókban.

A NUTS-rendelet 5. cikke írja elő, hogyan frissíthető a NUTS-osztályozás. Az alapvető megközelítés szerint ugyanakkor a NUTS-osztályozásnak a lehető legstabilabbnak kell maradnia, hogy így el lehessen kerülni a töréseket a statisztikai idősorokban. A NUTS-osztályozás változásai ezért legtöbbször hároméves gyakoriságra korlátozódnak. Ez alól a hároméves korlát alól kivételt jelent, ha egy tagállam teljesen átszervezi közigazgatását³, hiszen egy ilyen átszervezés lehetetlenné vagy rendkívül munkaigényessé teszi az érintett ország statisztikai hivatalának, hogy továbbra is az elavult regionális osztályozás továbbítsa az adatokat.

2003 júniusa óta egyetlen tagállamban sem történt az 5. cikk (4) bekezdése szerinti közigazgatási átszervezés, mindössze a NUTS-régiók határai változtak.

A NUTS-osztályozás változtatásának hároméves moratóriuma azt jelentette, hogy 2006-ban vált lehetségessé az első felülvizsgálat. A tagállamoktól származó információk alapján, és figyelembe véve a Bizottság részlegeinek politikai igényeit, a Bizottságnak úgy kell javaslatot tennie a NUTS-osztályozás frissítésére, hogy azt a „naptári év második felében” elfogadják. A gyakorlatban az osztályozás felülvizsgálata a mellékletek módosítását jelenti.

Általánosságban, mivel a NUTS-rendelet a statisztikára vonatkozik, a regionális osztályozás irányításának összehangolásáért az egyes tagállamok statisztikai hivatalai felelősek. Azonban a tagállamoknak – az EU melletti állandó képviselőjüktől érkező levélben – hivatalosan értesíteniük kell a Bizottságot minden általuk javasolni kívánt változásról.

A hazai NUTS-rendszer 2004-ben vált teljessé, amikor az EUROSTAT felkérésére kialakult a hazai NUTS 1 szint is. 2004. május 1-jei hatállyal KSH-elnöki közleményben kihirdették Magyarország NUTS-besorolását, azon belül a NUTS 2. – tervezési-statisztikai – régiók lehatárolását EK jogszabályban az Európai Parlament és Tanács 1888/2005/EK (2005. október 26.) rendelete rögzíti. Ennek értelmében Magyarország 3 NUTS 1. (nagy régió), 7 NUTS-II. (tervezési-statisztikai régióból) és 20 NUTS 3. (megyék és a főváros) egységből áll.

Már 2002-től kezdődően merültek fel kérdések a lehatárolással kapcsolatban, többek között Pest Megye Közgyűlése több határozatban is megerősítette „leválási szándékát”.

Pest Megye Közgyűlése az 1990. évi LXV. tv. 71. § (2) bekezdése alapján már 2002-ben a 140/2002. (08. 30.) sz. Közgyűlési határozatával népszavazást kezdeményezett

annak érdekében, hogy Pest megye váljon külön a fővárostól, és különüljön el NUTS 2 szinten is. A népszavazás megtartására végül mégsem kerülhetett sor, mert a Pest Megyei Bíróság I.Kpk. 26.827/2002/5. sz. végzésével a határozatot megsemmisítette.

2004. április 29-én a Miniszterelnöki Kabinetiroda fogalmazott meg kérést Budapest és Pest megye különválasztására vonatkozóan. A javaslattal kapcsolatban az EU-ROSTAT indítványozta, hogy Magyarország nyújtson be módosítási kérelmet a NUTS-rendelet 2006. évi felülvizsgálati eljárása során.

2004 nyarán Pest Megye Önkormányzatának képviselő-testülete A Pest megyét érintő regionális átalakulások, átalakítási szándékok tárgyu, 266/2004. (06. 18.) számú Közgyűlési határozatával újból kezdeményezte a regionális lehatárolás felülvizsgálatát, az önálló régió kialakítását. Határozatának egyik legfontosabb célja az volt, hogy a Közép-Magyarország régió továbbra is jogosult maradjon az 1. célkitűzés szerinti támogatásra. A felvetést a Nemzeti Fejlesztési Terv 2004 és 2006 között, az egész ország 1. célkitűzés szerinti régióként történő kezelésével átmenetileg megoldotta.

A kormány 2006-ban nem kezdeményezte Pest megye különváltását.

2007-ben Pest Megye Közgyűlése a 408/2007. (10. 26.) sz. Közgyűlési határozatában elfogadta, hogy kezdeményezni kívánja Pest megye mint önálló tervezési-statisztikai régió kialakítását. Egyben döntött arról, hogy minden Pest megyei településnél kezdeményezi e törekvés támogatását és a helyi népszavazásról való döntést. Bár a népszavazás elmaradt, a Pest megyei önkormányzatok nagy része támogatta, hogy településükön népszavazás döntse el, kiváljon-e a megye a Budapesttel közös régióból.⁴

Mindezek alapján egyértelműen azonosítható Pest megye önálló régióvá válásának igénye, kiemelten már a 2007–2013 közötti tervezési időszak uniós forrásainak felhasználásához kapcsolódóan, illetve az ezt követő periódusra felkészüléshez.

A Pest Megyei Önkormányzat – és parlamenti képviselők – megkeresésére a kormány több alkalommal előterjesztés-tervezeteket készített a KMR szétválasztásának kérdéséről. A tervezetek az ország és azon belül a KMR helyzetét komplexen, kiemelten Budapest támogathatóságának lehetőségeit vizsgálták. Az előterjesztésekben kimutatták, hogy az ország szempontjából a KMR egyben tartása – a főváros és a megye területfejlesztési szoros együttműködésének biztosítása mellett – azért támogatott, hogy a főváros az EU-forrásokhoz hozzáférhessen. Budapest és Pest megye egy régióba sorolása egyúttal lehetővé tette, hogy a 2004 és 2006 közötti időszakban az ország egész területe az elmaradt régiók kategóriájába kerüljön, és a legmagasabb támogatást élvezhesse.

A 2007 és 2013 közötti időszakban a Magyarország számára meghatározott támogatási keretnél a KMR Budapest és Pest megye egy régióban tartásával átmeneti – phasing in – kategóriába került, és így széles körű, a közlekedés, infrastruktúra, turisztika, oktatás és egyéb területekre kiterjedő támogatást kaphatott.

A NUTS-besorolás módosítását a kormány sem az EU-csatlakozást megelőzően, sem az esedékesség évében, 2006-ban nem kezdeményezte. A lehatárolás kérdése 2009-ben merült fel újra, azonban a témában kormányzati döntés nem született. A NUTS-rendszer felülvizsgálatával kapcsolatos tagországi kezdeményezések határidejét az Európai Bizottság 2009 első félévéről 2010 márciusára hosszabbította meg, Magyarország azonban ezzel a lehetőséggel nem élt.

A KMR megosztását legutóbb 2013 első félévében lehetett volna kezdeményezni, ez azonban a 2014–2020-as időszak támogatási rendszere szempontjából már késő volt, hiszen az Európai Bizottsággal történő egyetértés és az EUROSTAT általi jóváhagyás esetén az új régióbeosztás legkorábban 2015. január 1-jétől lépett volna hatályba. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabályi keretek elfogadását követően azonban a Bizottság azonnal elfogadta a különböző régiókatégoriákba eső régiók listáját és az azokra jutó allokációkat, ezt pedig nem lehet megváltoztatni az időszak során, mivel az a többéves pénzügyi keret módosítását is igényelné, amire ilyen kérdésben nincs reális lehetőség.

Az európai tapasztalatok rendkívül vegyesek, nincs arra vonatkozó kötelező szabály, hogy a főváros és környezete külön vagy együtt alkosson egy régiót. Míg Brüsszel, Berlin, Athén vagy Madrid teljes területe NUTS 1 egység, és ezen belül se NUTS 2, se NUTS 3 egységek nem kerültek kialakításra, addig Párizs, Bécs, Dublin, Róma, Amsterdam NUTS 3 egységeket jelent. London két NUTS 2 egységre osztott, és azokon belül is további 2-2 NUTS 3 egység került kialakításra.

A KÖZÉP-MAGYARORSZÁG RÉGIÓ, 2007–2013

A Közép-Magyarország régió (KMR) Magyarország legfejlettebb régiója, az egyedüli magyar régió, amelynek (vásárlóerő-paritáson mért) egy főre jutó GDP-je meghaladja az EU-27 átlagát (2012-ben 5,0%-kal).

Annak ellenére, hogy a KMR az ország területének mindössze 7,4 százalékát adja, itt él a teljes népesség mintegy 30 százaléka, 2,95 millió fő (Eurostat, 2013). A hazai foglalkoztatottak közel egyharmada, 1,3 millió fő (Eurostat, 2013) Közép-Magyarországon dolgozik, és itt állítják elő a teljes hazai GDP értékének csaknem felét (48,82%), 48 milliárd euró összegben (Eurostat, 2011).

A KMR-en belül Pest megye átlagos fejlettsége jóval alacsonyabb, mint Budapesté, és markáns belső egyenlőtlenségek tagolják. A kiugró teljesítménnyel rendelkező főváros egy lakosra jutó GDP-je 2,6-szerese a vele egy régiót alkotó Pest megyeinek, ami csaknem akkora eltérés, mint a régiós szélsőértékek közötti (KSH, 2015).

2. táblázat: Bruttó hazai termék (GDP), bruttó hozzáadott érték, 2012

Megye, régió	Egy főre jutó GDP			Bruttó hozzáadott érték = 100,0		
	ezer forint	az országos átlag %-ában	a megyék átlagának %-ában	mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat	ipar, építőipar	szolgáltatások
Budapest	6286	218,4	291,4	0,2	18,8	81,0
Pest	2394	83,2	111,0	2,5	35,6	61,9
Közép-Magyarország	4681	162,6	217,0	0,7	22,4	77,0

Forrás: KSH 2015.

Pest megyében a régió belüli különbségekhez hasonló egyenlőtlenségek tapasztalhatók a Budapest agglomerációjához tartozó települések és az egyéb Pest megyei

települések fejlettségi mutatói között. Pest megyében a gazdasági szereplők régióon belüli súlya az agglomerációra koncentrálódik, a munkavállalók 79,6 százalékát itt foglalkoztatják. A régióban a társadalmi leszakadás veszélyével leginkább érintett célcsoportok által lakott összefüggő területeket a Ceglédi, a Dabasi, Monori, Nagykátai, valamint a Szobi járásokban találhatunk.

Az egy főre jutó beruházások kapcsán ugyancsak markánsan megfigyelhető a régióon belüli, Budapest és Pest megye közötti különbség. A fővárosi beruházási érték mintegy 2,5-szerese a Pest megyeinek, és az egy lakosra jutó beruházási teljesítményérték is több mint 70%-kal magasabb Budapesten, mint Pest megyében.

A Közép-Magyarország régió speciális helyzetű tehát, amelyet az okoz, hogy fejlettsége miatt – eltérően a többi hat magyar régiótól – nem jogosult olyan mértékű és feltételrendszerű kohéziós támogatásra, mint a közösségi átlag 75 százaléka alatti fejletlenebb régiók. Ráadásul az állami támogatási szabályok alapján a vállalkozásoknak adható maximális támogatási intenzitás is alacsonyabb, mint a fejletlenebb régiókban. Eközben a régióon belül jelentős a fejlettségbeli különbség: *a főváros fejlettsége az uniós átlag felett van, Pest megyéé viszont a fejletlenebb régiók szintjének felel meg.* Budapest és vonzáskörzete (pl. Budaörs) jó jövedelmi adatai „felhúzzák” az egész régió átlagát az EU-átlag fölé, ezért a régió egésze a 2014–2020-as időszakban már a fejlettebb régiók közé tartozik, miközben Pest megye, ha önálló lenne, a fejletlenebb régiókaté kategóriába tartozna.

A 2007–2013-as tervezési időszakot tekintve, a jelenlegi regionális beosztás mind területpolitikai, mind nemzetgazdasági szintű forrásmaximalizálás szempontjából kedvező döntés volt.

Budapest és Pest megye egy régióban tartása tette lehetővé, hogy „átmeneti” státusszal a Közép-Magyarország régió – bár csökkenő intenzitással – 2011-ig a konvergencia-célkitűzés szerinti támogatásban részesülhetett. A „phasing-in” (átmeneti) besorolás alapján fokozatosan kivezető támogatásra volt jogosult, ami 2011-ben érte el a fejlettebb uniós régiók átlagos egy főre jutó támogatásintenzitási szintjét, miközben a régióban ugyanakkor érvényesültek az elmaradott régiók számára biztosított támogatási feltételek: az uniós társfinanszírozás felső határa 85%-os volt (15%-os magyar társfinanszírozással).

Mindemellett egyedi elbánás alapján a Magyarország egésze számára juttatott uniós támogatáson felül a KMR további 160,5 millió euró⁵ kiegészítő juttatásban részesült.

A KMR uniós támogatási jogosultsága így összességében 2,1 milliárd euró volt a 2007–2013-as időszakban, amit mintegy 400 millió euró hazai társfinanszírozás egészít ki. A régió a strukturális forrásokon (ERFA, ESZA) felül részesült a Kohéziós Alap támogatásaiból is, amelynek a lefedettsége országos, nincs indikatív megosztás az egyes régiók között. A 2007–2013-as időszakban a KMR számára forrást biztosító operatív programok az alábbiak:

3. táblázat: KMR-t finanszírozó operatív programok 2007–2013

Forrásalapok	Operatív program
ERFA	KMOP, EKOP
ESZA	TÁMOP, ÁROP
KA	KÖZOP, KEOP

Forrás: Saját szerkesztés.

A 2007 és 2013 közötti időszak során a vállalkozásokat támogató források eloszlása Budapest és Pest megye viszonylatában Budapest erősebb forrásvonzó képességét jelzi.

4. táblázat: Beérkezett és támogatott ÚMFT-pályázatok (adatok: EMIR 2015.4.29.)

	Budapest	Pest megye	Országos (megye) átlag
Beérkezett pályázatok száma	13 232	8 698	6 286
Igényelt támogatási összeg (Ft)	2 600 410 106 911	792 725 073 037	752 554 174 369
Támogatott pályázatok száma	6 604	4 179	3 315
Megítélt támogatási összeg (Ft)	2 161 822 671 830	445 591 658 139	461 675 441 752
Leszerződött pályázatok száma	6 530	4 125	3 199
Szerződéssel lekötött összeg (Ft)	2 057 476 284 658	436 001 288 765	437 832 740 605
Megkezdett kifizetések száma (pályázat)	13 232	8 698	6 286
Kifizetett támogatási összeg (Ft)	1 727 622 233 574	368 306 331 857	343 540 771 389

5. táblázat: Pályázatok számának megoszlása operatív programonként (adatok: EMIR 2015.4.29.)

Operatív program	Beérkezett pályázatok Budapest	Beérkezett pályázatok Pest megye	Beérkezett pályázatok Országos (megye) átlag	Támogatott pályázatok Budapest	Támogatott pályázatok Pest megye	Támogatott pályázatok Országos (megye) átlag
ÁROP	228	109	53	189	88	40
DAOP	8	1	199	8	0	87
DDOP	8	0	121	8	0	55
ÉAOP	8	0	215	8	0	100
EKOP	218	9	12	132	0	6
ÉMOP	8	0	250	8	0	111
GOP	31	2	2 040	26	0	1186
KDOP	8	0	114	8	0	50
KEOP	525	511	526	275	301	284
KMOP	7573	6288	669	4097	3228	349

Operatív program	Beérkezett pályázatok Budapest	Beérkezett pályázatok Pest megye	Beérkezett pályázatok Országos (megye) átlag	Támogatott pályázatok Budapest	Támogatott pályázatok Pest megye	Támogatott pályázatok Országos (megye) átlag
KÖZOP	57	7	36	41	5	26
NYDOP	8	0	101	8	0	52
TÁMOP	4 450	1771	1769	1698	557	847
TIOP	28	0	172	24	0	113
VOP	74	0	4	74	0	4
Összesen:	13 232	8698	6281	6604	4179	3310

6. táblázat: Igényelt és megítélt támogatási összeg megoszlása operatív programonként (Ft)
(adatok: EMIR 2015.4.29.)

Operatív program	Beérkezett pályázatok Budapest	Beérkezett pályázatok Pest megye	Beérkezett pályázatok Országos (megye) átlag
ÁROP	46 077 623 777	2 300 958 963	3 150 859 948
DAOP	8 297 892 680	60 000 000	23 258 095 314
DDOP	7 758 403 012	0	19 605 605 903
ÉAOP	10 734 601 504	0	26 347 839 417
EKOP	187 058 944 284	1 541 913 500	9 127 997 013
ÉMOP	9 967 824 742	0	26 202 828 048
GOP	265 940 122 367	652 889 584	82 777 425 200
KDOP	5 631 813 708	0	14 196 510 201
KEOP	249 025 885 295	176 745 049 342	116 386 851 416
KMOP	403 825 817 925	436 885 890 220	40 171 093 017
KÖZOP	544 767 656 117	113 048 094 908	245 256 171 086
NYDOP	5 114 649 372	0	11 973 695 444
TÁMOP	699 754 481 932	61 490 276 520	91 878 696 209
TIOP	51 430 580 766	0	37 104 898 115
VOP	105 023 809 430	0	5 115 608 038
Össz:	2 600 410 106 911	792 725 073 037	752 554 174 369

Operatív program	Támogatott pályázatok Budapest	Támogatott pályázatok Pest megye	Támogatott pályázatok Országos (megye) átlag
ÁROP	41 211 355 881	1 958 232 186	2 721 198 553
DAOP	8 297 892 680	0	11 596 086 741
DDOP	7 758 403 012	0	11 057 751 372
ÉAOP	10 734 601 50	0	15 389 862 096
EKOP	149 292 571 535	0	7 109 170 073
ÉMOP	9 967 824 742	0	13 990 598 835

Operatív program	Támogatott pályázatok Budapest	Támogatott pályázatok Pest megye	Támogatott pályázatok Országos (megye) átlag
GOP	273 551 766 163	0	51 531 059 186
KDOP	5 631 813 708	0	7 817 300 664
KEOP	172 065 906 309	150 035 176 121	79 535 702 189
KMOP	278 766 092 641	201 974 907 828	22 892 428 594
KÖZOP	441 207 150 787	75 767 180 297	142 359 497 434
NYDOP	5 114 649 372	0	7 166 902 553
TÁMOP	589 946 283 716	15 856 161 707	55 685 600 604
TIOP	53 933 467 361	0	27 252 751 477
VOP	114 342 892 419	0	5 569 531 382
Össz:	2 161 822 671 830	445 591 658 139	461 675 441 753

Ez részben következik Magyarország főváros-központúságából: számos országos hatású közigazgatási és állami szolgáltatás és annak fejlesztése Budapesten valósul meg, számos vállalkozás székhelye Budapesten van, de a projekt-előkészítő és -megvalósító adminisztratív kapacitás és lobbierő eltérő rendelkezésre állása is magyarázza a forrás-elszívó jelenséget.

A rendelkezésre álló források egy része pedig – operatív programonként eltérő arányban – olyan országos jelentőségű projekteket támogat, amelyek hasznosulása, a projektek jellegéből adódóan, országos szinten történik. Ezeket a projekteket az esetek többségében KMR-ben (elsősorban Budapesten) székhellyel rendelkező kedvezményezettek valósítják meg.

7. táblázat: Országos projektek aránya az egyes OP-kon belül (2007–2013)

Operatív program	Országos jelentőségű projektekre megítélt közkiadás	Országos jelentőségű projektekre megítélt közkiadás
	Az OP-keret százalékában	A teljes megítélt összeg százalékában
ÁROP	22,2%	59,3%
EKOP	45,7%	100%
KÖZOP (ERFA)	0,04%	0,07%
TÁMOP	16,6%	43,7%

Forrás: Saját szerkesztés.

A régióban leszerződött támogatási összeg mintegy 20%-a jelenik meg Pest megyében, és a fejlettségbeli különbségeket is tekintetbe véve a rendelkezésre álló források 2013 után várható csökkenése ugyanakkor egyértelműen Pest megyét érintheti kedvezőtlenebbül. Ugyanezen adatokat kistérségi szintre bontva és megvizsgálva, az egy főre jutó támogatási összegek súlyozott szórása kistérségi szinten meglehetősen nagy, a fajlagos támogatási összegek nagysága összességében ugyanakkor nem függ a kistérségek fejlettségi állapotától,⁶ habár a legmagasabb egy főre jutó értékek átlag alatti fejlettségű kistérségekben mérhetők.

8. táblázat: A strukturális alap forrásainak megoszlása a KMR-ben kistérségi szinten, 2011. október (adatok: EMIR)

	Leszerződött támogatás	Népesség (2010)	Egy főre jutó leszerződött támogatás	Komplex fejlettségi mutató
	millió forint	fő	forint/fő	index
Nagykátai	4 380	76 988	56 896	2,97
Dunakeszi	5 577	83 076	67 133	4,41
Érdi	7 710	101 783	75 745	4,40
Monori	10 622	111 985	94 853	3,69
Váci	7 263	72 657	99 962	3,8
Ráckevei	16 085	148 543	108 285	3,96
Aszódi	4 011	35 441	113 179	3,36
Pilisvörösvári	7 840	69 128	113 412	4,35
Budaörsi	10 191	86 878	117 304	4,61
Budapest	213 372	1 694 900	125 890	4,38
Ceglédi	17 100	120 821	141 531	3,01
Veresegyházi	5 559	37 514	148 181	4,18
Szentendrei	12 160	80 182	151 658	4,32
Gödöllői	16 692	108 710	153 542	4,19
Dabasi	6 946	44 360	156 577	3,46
Gyáli	11 055	46 725	236 589	3,70
Szobi	3 763	12 350	304 657	2,82

KÖZÉP-MAGYARORSZÁG RÉGIÓ A 2014–2020-AS IDŐSZAKBAN

A 2014–2020-as időszakban a magyar kohéziós allokáció mértéke 2011-es bázisárakon számolva kb. 20,55 Mrd euró (folyó áron 23,2 Mrd euró).

9. táblázat: Magyarország EU-forrásai régiókatégoriánként, 2014–2020 (euró)

Régió	Alap	EU-forrás
KMR	ESZA	205 873 693
	ERFA	257 829 746
	Összesen	463 703 439
6 kevésbé fejlett régió	ESZA	4 506 266 232
	ERFA	10 498 950 944
	Összesen	15 005 217 176
	KA	6 025 427 012
	ETHA	39 096 293
	EMVA	3 455 336 493
	Összes alap	24 988 780 413

Forrás: Saját szerkesztés Partnerségi Megállapodás alapján.

A 2014–2020-as időszakban a KMR fejlettségi szintje alapján a „fejlettebb” régió kategóriába tartozik (ahol az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagos GDP-értékének 90%-át meghaladja), erősen csökkentett uniós támogatási forrással. A fővárosi régiók kiemelkedő fejlettségi mutatója természetesen nem egyedi jelenség. A 28 tagállam 14 fővárosi régiója több mint 20%-kal meghaladja az EU-27 átlagos fejlettségi szintjét, ezenkívül négy régió nem éri el a 75%-ot. Az egy főre jutó GDP alapján a legfejlettebb régiók között a fővárosi, nagyvárosi régiók szerepelnek: Belső-London az Egyesült Királyságban (321%), Luxembourg (266%), Brüsszel Belgiumban (222%), Hamburg Németországban (202%), Pozsony Szlovákiában (186%), Île de France Franciaországban és Groningen Hollandiában (mindkettő 182%), Stockholm Svédországban (173%), és Prága Csehországban (171%).

A fennmaradó régiók közül átmeneti kategóriába kerül a kb. 77%-on álló Málta. Szlovénia, Lengyelország és Románia fővárosi régiója várhatóan védőháló típusú kompenzációban részesül, mivel a korábbi konvergenciabesorolásból versenyképességi kategóriába kerülnek. Berlin és Lisszabon már a jelenlegi időszakban is versenyképességi régiók voltak, így náluk nem merül fel a támogatások komoly visszaesése. Ciprus egy régiót alkot, így ebben a formában nem összehasonlítható a KMR-rel. A KMR-hez némileg hasonló helyzetű Görögország Attika régiója, mely 111%-on áll.

Ami az uniós források mennyisége mellett szintén radikálisan változik, az a szabály- és feltételrendszer, amely mellett a KMR az uniós forrásokat igénybe veheti (az uniós szigorúbb felhasználási szabályokat ír elő a fejlettebb régiókban, mint a fejletlenebbekben). A társfinanszírozási ráta 50% a régióban, vagyis a kiszámított EU-forrás értékével megegyező hazai forrást kell biztosítani. Ez jelentősen megnöveli a hazai költségvetés terheit (habár a régió EU-allokációja kb. 80%-kal csökken, az ehhez szükséges nemzeti társfinanszírozás volumene még nő is a 2007–2013-as-hoz képest).

A másik szigorítás az ún. tematikus koncentrációs szabályrendszerhez kötődik. Annak érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében, egyrészt a szabályozás régiókatévként eltérő mértékű minimumarányt rögzít a különböző alapokra, másrészt a jogszabálytervezetek a források tervezése tekintetében tematikus determinációkat is megszabnak.

További kérdéseket vetnek fel az állami támogatási szabályok. A támogatás engedélyezhető mértékének megállapítása a támogatástartalom és a támogatási intenzitás⁷ fogalmainak segítségével történik.

A támogatás kivételes jellegének elve fényében a Bizottság azon régiók esetében látja alapját a regionális támogatás lehetőségének, ha a NUTS 2. szintű régió vásárlóerőparitáson (PPS) mért egy főre eső bruttó hazai terméke (GDP) a Közösség átlagának 75,0%-ánál alacsonyabb.⁸ Ezen szabály egyrészt a támogatási jogosultság szempontjából fontos, hiszen e régiók esetében a rendelkezésre álló támogatási források nagysága a legmagasabb, másrészt a versenyjogi oldalról rögzített maximális támogatási intenzitás szempontjából is lényeges. A regionális támogatási térkép kijelöli a tagállam és régióinak közösségi és nemzeti átlaghoz viszonyított fejlettségi szintje alapján azokat a

területeket, amelyeken regionális támogatást lehet nyújtani, és szabályozza a beruházások ösztönzésére nyújtható állami támogatások szintjét/mértékét.

Az Európai Bizottság az N 487/2006. sz. határozatával hagyta jóvá a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási iránymutatás alapján a 2007. január 1-jétől Magyarországon alkalmazandó regionális támogatási térképet. A térkép a 2007. január 1-jétől 2014. június 30-ig nyújtott regionális beruházási támogatásokra alkalmazandó, illetve abban az esetben, ha a vonatkozó uniós vagy hazai szabály erre hivatkozik. A regionális támogatási térképet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában kihirdették.

A Bizottság 2014. március 11-én hagyta jóvá a 2014. július 1-jétől 2020 végéig alkalmazandó, SA.37718 számú magyar regionális támogatási térképet. A térkép a 2014 és 2020 között alkalmazandó „Regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás” alapján meghatározott területen adható maximális támogatási intenzitásokat tartalmazza. A 2007–2013-as időszakban hatályos térképhez képest a Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl régiókban 5-5%-kal csökken az intenzitás mértéke. Budapesten nagyvállalatoknak beruházási támogatás nem adható. Pest megyének pedig csak egy része támogatható. Pest megye 82 településén 35%-ra nő az intenzitás mértéke a 2007 és 2013 közötti időszakban hatályos 30%-hoz képest.

A KMR területén, a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás [C(2013) 3769] alapján, a versenyszabályok alá tartozó tevékenységekhez beruházási támogatás formájában nyújtható állami támogatások esetében, az általános regionális támogatási intenzitásnál magasabb arányú támogatásban részesíthető (ún. C kategóriás) területek településeinek kijelölése során a társadalmi-gazdasági szempontból hátrányosabb helyzetű területek felzárkóztatásának elve fontos szempont volt.

Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet V. fejezetében felsorolt, az átlagos támogatási intenzitásnál magasabb támogatásban részesülő 86 Pest megyei település közül 59 a régió hátrányosabb helyzetű, északi, délkeleti elhelyezkedésű térségeiben (Ceglédi, Nagykátai, Nagykőrösi, Szobi, Ráckevei, Aszódi, Dabasi, Monori járás) található. Ezekben a településeken a versenyszabályok alá tartozó gazdasági tevékenységek támogatása esetén ez a lehetőség várhatóan hozzájárul a beruházások létrejöttéhez, a vállalkozások versenyképességének javításához, ezáltal a lemaradás csökkentéséhez. Az állami támogatási szabályok tehát különbséget tesznek a KMR-en belül a térségek fejlettsége alapján.

KÖVETKEZTETÉSEK

A feldolgozott adatok és információk alapján egyértelműen megállapítható, hogy Pest megye egyes kistérségei nem fejlettebbek, mint a konvergenciaregiókban találhatók. Ezt azonban elrejtí a Budapesttel közös régióba tartozás. Az egy főre jutó GDP értéke alapján Budapest és Pest megye teljesítménye élesen elkülönül egymástól.

A 2014–2020-as uniós költségvetési időszakban a Közép-Magyarország régió (egy főre jutó GDP alapján mért) gazdasági fejlettsége alapján a legfejlettebb európai régiók csoportjába tartozik, amely az európai kohéziós forrásokhoz (ESIF) való hozzáférés szempontjából a régiós források markáns csökkenésével és a beavatkozások jelentős hányadának erős tematikus megkötésével jár együtt.

Amennyiben Pest megye Budapesttől független régió lenne, az a megye számára a következő, 2020 utáni, uniós többéves költségvetési időszakban – *azonos alapokon működő kohéziós politikai szabályokat feltételezve* – többletforrásokat és kedvezőbb kohéziósforrás-felhasználási és állami támogatási szabályokat eredményezhetne, amely hozzájárulna a megye versenyképességének növekedéséhez, gazdasági és társadalmi mutatóinak javulásához.

A régióhatár-módosítási kérdéskör kapcsán felmerül ugyanakkor az is, hogy ha a jelenleg a kohéziós politikában alkalmazott ún. capping szabály – vagyis hogy a támogatások mértéke nem haladhatja meg az ország GDP-jének meghatározott százalékát⁹ – a 2020 utáni időszakban is a rendszerben marad, miként befolyásolja majd a Magyarországnak jutó források mértékét. Ennek következtében ugyanis előállhat olyan helyzet is, amikor Pest megye forrásainak megnövekedése nem jár együtt a Magyarországnak jutó összes kohéziós forrás növekedésével.

JEGYZETEK

¹ Módosításai: 105/2007 EK, 1888/2005 EK, 176/2008 EK, 31/2011 EK, 1319/2013 EK, 868/2014 EU.

² A számítások során a lakónépesség figyelembevétele szükséges.

³ A rendelet 5. cikk (4) bekezdése alapján „A NUTS-osztályozás módosításait a 7. cikk (2) bekezdésében említett szabályozási eljárásnak megfelelően legfeljebb háromévenként a naptári év második felében, a 3. cikkben meghatározott ismérvek alapján fogadják el. Mindazonáltal, ha egy tagállamban a vonatkozó közigazgatási szerkezetet jelentősen átszervezik, a NUTS-osztályozás módosításait háromévesnél kisebb időközönként is el lehet fogadni.”

⁴ A Pest megyei önkormányzatok közel nyolcvan százaléka támogatta, hogy településükön népszavazás döntse el, kiváljon-e a megye a Budapesttel közös régióból. A megkeresésre 163 település válaszolt, és ezek közül 147 támogatta, hogy helyi népszavazáson döntsenek a települések lakói arról, ki akarnak-e válni a Budapesttel közös Közép-Magyarország régióból. Mindössze öt település – Budaörs, Csomád, Pécel, Szigethalom és Üröm – válaszolta kategorikusan azt, hogy nem kíván kiválni a régióból. Nagykovácsos pedig megyét váltanának, s erről kívánnak népszavazást tartani. Tíz település – Sósút, Rád, Káva, Kartal, Herceghalom, Fót, Bugyi, Gödöllő, Pusztázámor és Pusztavacs – testülete azt válaszolta, hogy jelenleg nem tartják időszerűnek a kiválás kérdését. Százhalombattán nem támogatták helyi népszavazás kiírását, viszont az önkormányzat képviselő-testülete az Országgyűlésnél kezdeményezné önálló Pest megyei területfejlesztési-statisztikai régió létrehozását.

⁵ 2011-es bázisáron.

⁶ A KSH által számított komplex kistérségi fejlettségi mutató alapján.

⁷ A támogatási intenzitás a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa, százalékos formában kifejezve.

⁸ E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a GDP-mutató mindkét említett jelenséget képes szintetizáltan kimutatni.

⁹ 2007–2013-as időszakban Magyarország esetében a GDP 3,4293%-a, 2014–2020-as időszakban 3,15%.

Koi Gyula

A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945)

The Characteristics of French Science of Administrative Law (1705–1945)



Összefoglalás

A tanulmány célja az 1705 és 1945 közötti francia közigazgatási jogtudomány fontosabb jellegzetességeit bemutatni. A 18. század közigazgatás-tudományával kapcsolatosan felvillantja az írás Nicolas Delamare munkásságát (science de police), mely valódi kiteljesedését a német Kameral- und Polizeiwissenschaft formájában érte el. A 19. század francia közigazgatási jogtudománya Bonaparte Napóleon és a francia Államtanács megalapításától kezdve számíttatik hagyományosan. Itt (időrendi sorrendben) Bonnin, Vivien, Macarel, Cormenin, Aucoc és a két Laferrière munkásságát mutatjuk be. A 20. század első felének közigazgatás-tudományát Ducrocq, Hauriou, Duguit és Jèze jeleníti meg. A tanulmány nézőpontja a két nagy kontinentális adminisztratív szisztéma: a francia és a német egymásra történő reagálásainak bemutatása is.

Summary

The aim of the study is present the most important characteristics of French science of administrative law. The publication flashes the oeuvre of Nicolas Delamare in 18th century (science the police), which fullfilled as a German Kameral- und Polizeiwissenschaft. The French science of administrative law traditionally counted from the

DR. KOI GYULA PHD, egyetemi adjunktus, NKE Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet (Koi.Gyula@uni-nke.hu).

Napoleonic Era and the Foundation of French State Council. In this period, the paper demonstrates the oeuvre of Bonnin, Vivien, Macarel, Cormenin, Aucoc and the Laferrières' (in chronological order). The science of administrative law of the first half of the 20th century is represented by Ducrocq, Hauriou, Duguit, and Jèze. The viewpoint of this work the reactions of the two major continental administrative system, the French, and the German, too.

A 18. SZÁZADI FRANCIA KEZDETEK

A német kameralisztika gyökerei francia földön keresendőek. A legkorábbi science de police munka tehát nem német nyelvterületen született, hanem a francia Nicolas Delamare (1639–1723) tollából, mely mű 1705 és 1710 között két kötetben, *Traité de la Police* címmel jelent meg.¹ A nagynevű francia közigazgatás-tudós, Théophile Ducrocq (1829–1913), a modern szerzőkkel ellentétben, helyesen mutat rá arra a tényre, hogy 1719-ben jelent meg a mű harmadik, és 1734-ben a negyedik kötete. (A szerző nevét De la Marre alakban adja meg).² Maga Ducrocq így vélekedik Delamare munkájáról: „De la Marre, Châtelet királyi biztosa *Traité de la Police* című munkájának újdonságsszámba menő voltáért 300 000 livre-t kapott a régenstől, mivel az elvitathatatlanul legteljesebb áttekintését adta a régi Franciaország közigazgatási törvényeinek. A régi jogi szabályozás rendszerének megkapó képét láthatjuk a műben, mely vállalkozik az emberi élet és az emberi munka hiábavaló fáradozásainak, visszaéléseinek, erőszakos csűrös-csavarásainak, azaz valamennyi megnyilvánulásának, továbbá a gazdasági élet összes jelenségeinek bemutatására.”³ Delamare az alábbi témákat vizsgálta művében: vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység. A korban a közrendészetről alkotott felfogás eléggé sajátos volt, ennek kibontakozását a német tudományosságban is jól nyomon követhetjük. Tehát nemcsak a *droit politique* (azaz közjog) terminus elsősege, hanem a *science de police* kifejezés megjelenése is elsőként Franciaországhoz köthető. Tény, hogy Delamare nyomán Franciaországban nem bontakozott ki jelentős tudományos iskola (legalábbis a franciák a science de police irányzatának említésekor másra alapvetően nem hivatkoznak),⁴ ez a szárba szökkenés már német földön történt. A németül *Kameralwissenschaft*, illetve *Kameralistik* vagy latin gyökerű alakban *Kameralia* néven ismert tudományt⁵ hagyományosan Poroszországhoz szokás kötni. Nevezték *Cameral- und Policewissenschaft* formában is.⁶ Kimutatott tény azonban, hogy a porosz fejlődés háttérében francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare munkája állott. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket e kötet hatására választotta el a szorosabban értelmezett polititától,⁷ vagyis a rendészettől. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magasrendészetet (politikai rendőrséget). Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése volt érzékelhető. (Az 1741-es

Polizei-Ordnung kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok). II. Lipót Magyarországon francia hatásra szervezte meg az úgynevezett magasrendészetet.⁸ A políciatudomány jóval többet jelentett a rendészetnél, gyakorlatilag a korabeli közigazgatás-tudomány(ok)at fedte le.⁹ A dicsőséges francia megalapozás, „kezdőlökés” (azaz Delamare munkássága) ellenére a kameralisztika francia földön a későbbiekben alig volt jelen, idegen maradt.

A Delamare nevéhez köthető, 18. század eleji science de police korszaka (1705–1734) mellett a 18. század vége és a 19. század eleje közötti érát Burdeau a „jogtudósok” (légistes) korának nevezte, mivel inkább kézikönyvek, szótárak és összefoglalások formájában írtak a közigazgatásról és a közigazgatási jogról. Ugyanő e korszak vonatkozásában (különösen a nagy francia forradalom idejétől fogva) lehetségesnek tartja, hogy a francia közigazgatás-tudomány a német kameralisztikai irodalom hatása alatt fejlődött ki, illetve szerinte a kameralisztika lett volna a német közigazgatás-tudomány (science administrative).¹⁰ Erre a francia közigazgatási tudományosságot érintő német visszahatásra történő utalásra fel kell hívnunk a figyelmet, noha Burdeau annak ellenére sem veszi figyelembe Delamare tevékenységét önálló irányzatként, hogy nyilvánvalóan ismeri a szerzőt.

Az összefoglalások közül kiemelhető J. N. Guyot 1777-es *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* című munkája, amely ötödik kiadásban még 1827-ben is forgalomban volt Merlin kiegészítéseivel.

Az egyik műfaj a szövegsummázat, szöveg-összefoglalás, szövegösszegezés (faire la somme des textes), ez gyakorlatilag a közigazgatási jogszabályok összegyűjtését jelentette. Ilyen értelemben említhető a 18. századból Laurière nagy vállalkozása (*Table chronologique de l'ordonnance*, 1706 – ennek folytatása volt 1723-tól kezdődően a *Recueil des ordonnances*) – valamennyi rendeletgyűjtemény volt, és Daguesseau kancellár kezdeményezésére kezdődött meg a munka. Moreau 1762-es munkája pedig a közigazgatási tárgyú okleveleket (chartes) igyekezett egybegyűjteni. Később, 1781-ben egy történeti közjogi gyűjtemény is napvilágot látott (*Bibliothèque et dépôt de législation historique et de Droit publique*).

A másik műfaj a jogi szövegek tárgy szerinti (tárgyi alapú) osztályozása (classer des textes d'après les matières), és a tárgykör ezen alapon történő művelése. Ez részben gyakorlati emberek által történt (ilyen volt Bouquet ügyvéd gyűjteménye), részben pedig olyan elméleti emberek által írott, nagy történeti alapú értekezések, traktátusok (grand traités), melyek szaktémákat (sujet spéciaux), mai kifejezéssel szakigazgatási kérdéseket dolgoztak fel. Ilyen volt Delamare már említett, alapvetően rendészeti jellegű munkája, illetve Boutriac 1745-ös, a gallikán jog alapján álló műve, mely egy blois-i rendeletmagyarázat volt (*Explication de l'Ordonnance de Blois*).¹¹

A 19. SZÁZAD FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNYA

A modern értelemben vett közigazgatás-tudomány (közigazgatási jogtudomány) Franciaországban az első konzul, Bonaparte Napóleon színrelépésétől és a francia Államtanács (Conseil d'Etat) megalapításától kezdve számítható. Ezt a francia közigazgatás-

tudomány különböző értékelői más-más nézőpontból kiindulva ugyan, de nagyjából hasonlóan látják.

Langrod szerint a közigazgatási jog 1789 után történt kialakulása kezdetben kétes kimenetelű kalandnak tűnt. Úgy látja, hogy az első konzul uralmának korszakában ugyan el tudta érni Franciaország a polgári jog kodifikációját, ám szerinte ekkorra úgy tűnt, sokkal nehezebb elérni a közjog ugyanilyen színvonalú egyszerűsítését, és a 19. századra a közjogi kodifikáció illúziója is lassan elhalványulni látszott.¹² Chrétien e körben hangsúlyozza az Államtanács érdemeit, mellyel kapcsolatban nemegyszer fogalmaznak úgy, hogy gyakran találta meg a legkevésbé rossz megoldást, „mintegy a torlánál ragadva meg a problémát”. Tényként rögzíti, hogy az Államtanács joggyakorlata és a francia közigazgatási jog tudományának alakulása egymástól elválaszthatatlan, azonban az elemzések során vigyázni kell, hogy ne csupán az intézmény hagiográfiáját adjuk.¹³ Bartoli a probléma kapcsán úgy fogalmaz, hogy a 19. században, Napóleon uralma alatt történt meg a közigazgatás megerősödése és kialakítása. Utal arra, hogy ezen időszak alatt a közigazgatási dolgozók létszáma megnövekedett. A centralizált állam átalakítása megtörtént, minisztériumok kerültek kialakításra, így biztosították a koncentráció megvalósítását, így segítve különféle feladatok megoldását. A nagy állami testületek (*grand corps d'État*) jelentős felsőoktatási intézményeket (*grandes écoles*) hoztak létre.¹⁴ Légendre könyve nem foglal az ügyben ilyen egyértelműen állást, Napóleont meg sem említi, és a Conseil d'État megalapítását nem jellemzi valamiféle kezdetként. Firmin Laferrière alapján a közjog és közigazgatási jog tudományának első kezdeti (franciaországi) lépéseit és megerősödését (*revenir*), saját útjára való visszatérését a 19. századra teszi (a korábbiakból kitűnően Delamare előzményszámba menő tevékenységét is jól ismeri Légendre), és úgy tartja, hogy a 19. századtól a közjog és a közigazgatási jog tudománya elkerülhetetlenül új utakra lépett.¹⁵ Van olyan álláspont, amely szerint az Államtanács csupán a francia Királyi Tanács átkeresztelése a szerv változásának legcsekélyebb jele nélkül, és minden Napóleonnak tulajdonított elv, specializáció, nyilvántartás évszázadokkal, sőt, évezredekkel korábbra megy vissza.¹⁶ Lehet a változásokat különféleképpen értékelni, azonban tény, hogy Napóleon jogi reformjai, valamint az Államtanács felállítása magával hozta a francia közigazgatási jogtudomány megizmosodását is.

A „jogtudósok” (légistes) korszakába tartozó kézikönyv (*manuel*) volt Fleurigeon 1806-ban megjelent *Code administratif* című munkája, mely a közigazgatási jog kódexbe foglalási kísérletének tekinthető. Valamint a szótárak közül említendő a poroszországi születésű, francia állampolgárságot kapott Maurice Block szerkesztésében megjelent *Dictionnaire de l'Administration française*. Ennek első kiadása 1856-ban, ötödik kiadása 1905-ben jelent meg, és időben már távolabb áll a légistes korszakától.¹⁷ Egy másfajta megkülönböztetésre ad okot a közigazgatási jog oktatásának kiteljesedése, amely 1819 és 1828 között ment végbe.¹⁸ A közigazgatási jog oktatását az 1819. március 24-én kelt királyi rendelet formulázta meg egy Tétéles Közjogi és Francia Közigazgatási Jogi Tanszék felállításával. (Azonban a legelső közigazgatási jogi kurzust 1804-ben Portiez tartotta Párizsban.)¹⁹ 1819-et követően megnövekedett a közigazgatási jog tudományát oktatók (és művelők) száma.

Ebből eredően a vidéki egyetemek közül Émile-Victor Foucart (1799–1860) Poitiers-ban, Firmin Laferrière (1798–1861) Rennes-ban, Adolphe Chauveau (1802–1868) Toulouse-ban, Denis Serrigny (1800–1876) pedig Dijonban oktatott.²⁰

Lehetséges (mind a 18. századi, mind a 19. századi) francia közigazgatás-tudomány vonatkozásában egy másik – műfaji alapú – megközelítés is. Ilyen értelemben a két korszak össze is függ.

A légitest-korszak (és a megelőző korszak) művelőinek tudásbeli mélysége persze relatív volt a későbbi korszakéhoz képest, Roland Drago *L'histoire du droit administratif en France au 19-ième siècle* című tanulmányában nemhiába nevezi a régi korszak tudományművelőit „fabricants de répertoires”-nak, azaz kivonatgyártóknak.²¹ (Ez gyakorlatilag a hazai jogisme-irodalommal, leíró jellegű munkákkal helyezi egy sorba e szerzőket). Azonban 1819, azaz a rendszeres közigazgatásijog-oktatás megkezdése előtt is volt két jelentős szerző a francia közigazgatási jog művelői között: Charles Bonnin és Alexandre François Vivien.

Charles-Jean Baptiste Bonnint (1772–1846) ma úgy tartják számon, mint a francia közigazgatás-tudomány (egyik) megalapítóját.²² Fő műve a *Principe d'administration publique*²³ (A közigazgatás alapelvei) volt, mely első kiadásban 1808-ban jelent meg. Második kiadása 1809-es,²⁴ míg a harmadik 1812-es.²⁵ Ismeretes egy 1885-ös kiadása is.²⁶ 1822-ben lefordították a művet portugálra, 1824-ben olaszra, 1834-ben pedig spanyolra. (Ez igen figyelemreméltó tény). Langrod szerint a mai értelemben vett modern közigazgatás-tudomány a 19. századi Franciaországban született meg, és ennek úttörője éppen Bonnin volt. Chevallier és Loschak tankönyve Bonnint tekinti a francia közigazgatás-tudomány valódi (igazi) megalapítójának.²⁷ Légendre ehhez hozzáteszi, hogy – már ekkor – nemcsak a jog szemüvegén keresztül nézte a közigazgatást, de felhasználta más tudományok, példának okáért a statisztika eredményeit is.²⁸ (Megjegyezzük, jó barátja volt a szociológia megalapítójának tekintett Auguste Comte-nak is.) A 19. században Bonnin már összeállított egy 708 szakaszból álló, teljességre törekvő *Code administratif* tervezetet, amely az egymásnak olykor ellentmondó (jog)források tudós kompilációja volt.²⁹

Alexandre-François Vivien³⁰ (1799–1854) alapvetően gyakorlati ember, ügyvéd, politikus (és többszörös miniszter), valamint államtanácsos volt. Legfőbb munkája az 1845-ben megjelent *Études administratif*,³¹ amely napvilágot látott 1859-ben is, illetve megjelent spanyol nyelven. Életrajzírói kiemelik világos fogalmazásmódját, stílusát.³²

Munkásságát tekintve több dologra is szükséges rámutatni. Nézetem szerint igen jelentős tény, hogy az elsők között hívta fel a figyelmet a közigazgatási rutin jelentőségére. Itt a levelezés és az okiratok körében jelentkező pazarlást, tékozlást emeli ki (prodigue la correspondance et les écritures), valamint hogy a városi polgármestereknek sok idejébe kerül a statisztikakészítés, melynek végeredménye a haszontalan, „halott” akták (cartons) tömkelegének növelése lesz.³³ *Études administratif* című munkáját meglehetősen elméletinek tartják.³⁴ A mű rendészeti része tekinthető legerősebbnek. Szerinte a kormány ellenségeinek üzelmei (menée de ses adversaires)³⁵ miatt van szükség a politikai rendőrségre (titkosrendőrségre). Légendre joggal fűzi hozzá e tényhez, hogy Vivien kompetens volt e problémát illetően, mivel Párizs rendőrprefek-

tusa volt, majd később rendőrminiszter, aki ezen a területen kiemelkedő szereppel bírt. Vivien úgy tartotta, hogy a rendőrség feladata a közbiztonsági intézkedések végrehajtása (*chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale*).³⁶ Mindezekkel együtt Vivien inkább volt az 1850-es évek liberalizmusának képviselője, semmint az Ancien régime-é, és jellemezte a Louis Blanc által felállított gazdagok tulajdonának védelme versus szegények védelme dilemma (protéger la propriété du riche, protéger la pauvre), amely a kor francia közigazgatásának hármasszavához vezetett: „rend, igazságszolgáltatás és jótékonyosság (ordre, justice et charité).

Természetesen a Bonnin és Vivien 1808-as, illetve 1845-ös fő műveinek megjelenése közt eltelt időszakban is jelentettek meg kisebb 19. századi francia szerzők közigazgatási jogi munkákat.

Louis-Antoine Macarel (1790–1851) 1818-ban, 28 évesen publikálta először *Éléments de la jurisprudence administratif* című monográfiáját³⁷ az Orléans-i Jogi Kar tanáraként (ügyvéd és államtanácsos is volt),³⁸ akit Bonnin és Vivien mellett a francia közigazgatási jog alapítóinak egyikeként tartanak számon). Könyvéről 1846-ban maga Alexis de Tocqueville írt könyvismertetést (compte-rendu critique), aki utalt arra, hogy Macarel talán nem tett kellően különbséget (rapport) a közigazgatási jog és a közjog (alkotmányjog) között.³⁹ (Tény, hogy Macarel 1833-ban közzétett Párizsban egy *Éléments de droit politique* című művet is.) Az *Éléments de la jurisprudence administratif*-ben elemezte a kormányzati funkciókat a minisztériális szervek rendszerén keresztül bemutatva azokat, elsősorban diplomáciai és háború idején érvényes funkciókat különböztetve meg.⁴⁰ Érdekesség, hogy Macarel nemcsak professzorként, de gyakorlati emberként is jelentőset alkotott.⁴¹

Louis Marie de Cormenin (1788–1868) későbbi államtanácsos 1822-ben jelentette meg *Questions de droit administratif* című fő művét.⁴² Gazdag arisztokrata jogi író volt, akit közigazgatási kötetei tettek nevéssé. Cormenin a centralizáció híve volt, 1842-ben Párizsban *De la Centralisation* címmel könyvet is jelentetett meg. 1818-ban a Conseil d'État-ról is írt egy kötetet, 1847-ben pedig a kisközségi (falusi) polgármesterekről *Le maire du village* címmel, mindkettő Párizsban jelent meg. Cormenin mutatott rá arra, hogy a közigazgatási jogot össze nem függő jogszabályi szakaszok felhalmozásaként is lehet jellemezni.⁴³

Joseph-Marie De Gérando (1772–1842) olasz eredetű lyoni bárói familia tagja, aki *Institutes de droit administratif français, ou Éléments du Code administratif, réunis et mis en ordre I.-VI.* című fő művét 1829 és 1836 között jelentette meg.⁴⁴ Ennek második kiadása 1842 és 1845 között került ki a sajtó alól.⁴⁵ Műve Fleurigeon 1806-os *Code administratif*-jával állítható párhuzamba, és mindkettőjüket a francia közigazgatási jog oktatásának nagyjai között tartják számon. Macarel, Gérando tanítványa írta, hogy mintegy 80 000 jogi szöveget gyűjtött egybe (azaz a jogisme irányzathoz sorolandó), így vetve véget a káosznak (mettre fin au chaos). Tocqueville 1846-ban egy akadémiai jelentésében e kötetet valódi kódexnek (véritable code) nevezte, és a *Code civil*-el állította párhuzamba.⁴⁶ Gérando azonban rámutatott a közigazgatási jog és a polgári jog eltérő természetére.⁴⁷ Chrétien Gérando művének jelentőségét Delamare munkásságával helyezi egy szintre.⁴⁸

Louis-Firmin Julien Laferrière⁴⁹ (1798–1861) 1838-ban rendezte sajtó alá *Introduction à l'histoire des institutions administratives*, majd pedig 1839-ben *Cours de droit public et administratif* című munkáját. (Ennek harmadik kiadása 1860-ban látott napvilágot.)⁵⁰ Mint korábban említettük, a Rennes-i Egyetem Jogi Karának professzora volt. Munkásságának közigazgatás-történeti része akkor nyerte el helyét, mikor 1880-ban bevezették a régi (azaz 1789 előtti) francia jog történetének oktatását.⁵¹ Figyelemre méltó, hogy közigazgatás-történeti munkásságának körében már az 1413-as *Ordonnance Cabochiennet* valódi közigazgatási kódexként (véritable Code administratif) jellemzi.⁵² E tudós jogászdinasztia alapítójaként is jellemezhető. Fia, Édouard Laferrière szintén jogtudós, és a Conseil d'État alelnöke lett, unokája, Julien Laferrière pedig jogászprofesszor volt. (Hasonlatos történetük a franciául és németül is alkotó luxemburgi Majerus jogászdinasztiához, amely szintén három közigazgatás-tudóst adott három nemzedéken át a világnak.)

Léon Aucoc⁵³ (1828–1910), aki egy személyben volt a közigazgatási jog elméleti és gyakorlati művelője, 1869-ben jelentette meg *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faites à l'école impériale des Ponts et Chaussées I-II.* című munkáját,⁵⁴ államtanácsosként is jelentős tevékenységet fejtett ki.⁵⁵ A mai napig idézett szerző.

Édouard Laferrière (1841–1901) 1886 és 1898 között a Conseil d'État alelnökeként tevékenykedett.⁵⁶ Atyja Firmin Laferrière volt. Munkásságában a közigazgatási jog szerepének tisztázása (clarification) és rendszerbe foglalása (systèmeatisation) előkelő helyet foglalt el.⁵⁷ Algéria kormányzójaként maga is a közigazgatási reformok alakítója volt.⁵⁸ Fő műve a *Traité de la juridiction administratives et des recours contentieux I-II.* volt,⁵⁹ a mű első kiadása 1887-ben látott napvilágot.⁶⁰ (Langrod adata annyiban pontosításra szorul, hogy ez igaz az első kötetre, de a mű második kötete csak 1888-ban jelent meg.) A közigazgatási bíráskodást és a közigazgatási perekben történő fellebbezést vizsgáló mű⁶¹ egyaránt volt mérföldkő és határkő a francia közigazgatási jog művelésének történetében. Ezzel együtt (vagy ennek ellenére) a Párizsi (Sorbonne) Egyetem Jogi Kara személyes konfliktusok miatt nem engedte, hogy Laferrière kapja meg a Közigazgatási Jogi Tanszék vezetését.⁶² Magát a művet Burdeau „a közigazgatás-tudomány első mesterművének” nevezi, amely „hosszú időn át a Conseil d'État államtanácsosai számára a standard munka volt és maradt”.⁶³ Langrod egyenesen arról beszél, hogy a francia közigazgatási jog történetével foglalkozó szórványos tanulmányok időben két (egyenlőtlen) részre osztják a tárgykört, és a két időszak közötti határvonal, „demarkációs vonal” Laferrière műve.⁶⁴

Laferrière monográfiájának jelentőségére és szerepére, határkő-jellegére nézve is értelmezhető Gaston Jèze kifejezése: „végre jött Laferrière” (enfin Laferrière vint). Roland Drago nem kevésbé figyelemre méltó, teológiai hasonlattal azt mondja, hogy hosszú ideig „Laferrière [műve] volt a Biblia” (le traité de Laferrière était la Bible), illetve felfedezésszámba menő (revelatív) forrásnak nevezi Maurice Hauriou Laferrière könyvét (le traité de Laferrière est une source de révélation), míg Joseph Barthélemy egyenesen teremtményként (génie divinatoire) jellemzi a szerzőt. Langrod szerint a valódi francia jogi-közigazgatási fogalmi alapok (un vrai système de notions juridico-administratives de base) megteremtője. Továbbá ugyanő mondja, hogy Laferrière könyve a fejlődés egy új szakaszát jelentette.⁶⁵

Azaz vitathatatlan, hogy valójában Édouard Laferrière tekinthető a modern francia közigazgatási jog atyjának, akihez hasonló szerepet tölt be a német közigazgatási jogban Otto Mayer.⁶⁶ (Gyakorlatilag Laferrière joggal nevezhető a gall Mayernak. Ők ketten kortársak voltak, és egy időben alkottak.)

Jelentős volt a korszak francia judikatúrájában a mai napig idézett 1873-as Blanco-ügy (arrêt Blanco). Maga a kázus a következőkben állott. Egy öt éves kislányt, a vétlen Agnès Blancót az állami tulajdonú dohánygyár vonatvagonja egy balesetben súlyosan megsebesítette. Édesapja polgári jogi úton követelt kártérítést az államtól a rendes bíróság előtt. A rendes bíróság a Közigazgatási Bíróságot gondolta hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőnek, ezért a Hatásköri Bírósághoz (Tribunal des conflits) fordult. A döntés rámutatott arra, hogy a közhatalom felelősségét illetően nem mindig elegendő vagy lehetséges a reparáció, különösen problémás ez akkor, amikor az elkövető vagy kárt okozó személy a közigazgatás mögé tud bújni, és erkölcsi felelősségre vonásra nem kerül sor, csak anyagi jellegű kompenzációra.⁶⁷

A 20. SZÁZAD ELSŐ FELÉNEK FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNYA

Az 1900 és 1945 közötti időszak⁶⁸ számos változást hozott a francia közigazgatásban. Ezek közül vitathatatlanul legnagyobb a két jeles francia iskola fellelése volt. Továbbá jelentős eseménynek számított Ducrocq hétkötetessé terebélyesedett tankönyve ez időszakban történő (de az előző időszakban kezdődő) lezáródása.

A klasszikus francia közigazgatási jogi gondolkodásmód egy nagy fontosságú összefoglalása

Théophile Ducrocq (1829–1913) 1852-ben fejezte be egyetemi tanulmányait, és jogi doktor lett. 1863 és 1884 között a Poitiers-i Egyetem Jogi Karán oktatott. 1884 és 1899 között a Paris Sorbonne Egyetem professzora lett. 1881-től 1913-ban bekövetkezett haláláig volt az Académie des sciences morales et politiques levelező tagja (membre correspondant) a Jogtudományi Osztályban (section de législation).⁶⁹ Később a Francia Akadémia levelező tagja lett (Correspondant de l'Institut), illetve a Poitiers-i Egyetem tiszteletbeli dékánja is volt (doyen honoraire). Ducrocq életét az a Franqueville örökítette meg akadémiai életrajzi lexikonjában, akit Thiers az egyik legjogásziabb elmének nevezett (homme plus droit).⁷⁰ Ducrocq jogi kérdések mellett – publikációiból kitűnően – a régi Franciaország társadalmának elfeledett intézményeivel, az ország jog- és társadalomtörténetével, továbbá elméleti éremtannal is foglalkozott. Művei közül kiemelkedik a francia helyi igazgatással foglalkozó munkája (*L'administration locale en France*, 1885). Hasonlóan jelentős az állam civiljogi személyiségéről írott kötete (*De la personnalité civile de l'État, d'après les lois civiles et administratives de la France*, 1894). Amiért azonban a mai napig ismerik a nevét, az nem más, mint hétkötetes fő műve, a *Cours de droit administratif*.⁷¹ Ez 1897 és 1905 között már a hetedik kiadásban jelent meg, 1862-es első kiadása még csupán egykötetes volt. A legterjedelmesebb verzió ötödik kötetében Eugène Petit, a hatodik kötetben

Georges Barilleau volt Ducrocq társszerzője. A hetedik kötet a mutatókat foglalta magában (tables générales).

A tanulmány elején a kameralisztika franciaországi, Delamare-hoz köthető létrehozatala mellett Ducrocq mutatta ki, hogy a közigazgatás (administration) szó a 19. században jelent meg, de a jelenségre a 17. és a 18. században a police szót használták.⁷² Hasonló a párhuzam a német Polizei és Verwaltung szavak között is.

Az első kötet a *Bevezetés a közigazgatási jogba és a közigazgatás szervezetébe* alcímet viseli (*Introduction de droit constitutionnel organisation administrative*). A kötet bevezetőként tanulmányt tartalmaz a közigazgatási jog kodifikálatlan voltáról (*De l'absence de codification du droit administratif*). A mű általános közjogi bevezetést követően, részletesen elemzi az alkotmányjogot (különösen a hatalommegosztásos eszmerendszert). Ezt követi a közigazgatási szervezeti jog, ahol először a központi igazgatást mutatja be, idetartozik: a köztársasági elnök – aki az ország „ügyvivője” (administrateur de pays); a miniszterek; az Államtanács (Conseil d'État). Külön szakaszban tárgyalja a *département*-ok adminisztrációját. A helyi igazgatást is részletesen mutatja be: a község (*commune*) és más területi szervek; a polgármesterek (*Maires*); az alpolgármesterek (*adjoints*) tartoznak ide. Itt tárgyalja még a helyhatósági testületek (*Conseils municipaux*) problémáit; a kapcsolódó felelősségi kérdéseket; és a helyhatóságokra vonatkozó dologi kérdéseket.⁷³

A második kötet a francia közigazgatási bíróságokat, a bíráskodást (*Tribunaux administratives*) mutatja be. Az első nagy fejezet a közigazgatási bíráskodásról értekezik általánosságban (*Juridiction administrative contentieux administrative et répression*).⁷⁴ A nyitó pontban tárgyalja a közigazgatási bíráskodás meghatározását, történetét, területeit, felosztását. A tárgykör történetét külön is kibontja (1789 előtti, illetve 1790 és 1800 között tárgyalva a kérdéseket). Emellett ebben a részben számos elméleti kérdést kifejt. Talán a legérdekesebb a mi szempontunkból a külföldi közigazgatási bíráskodás tárgyalása, ahol az olasz, spanyol, portugál, elzász-lotaringiai, porosz, egyéb német államok, az osztrák–magyar és a svájci közigazgatási bíráskodás mellett tárgyalja a belga, a skandináv és a görög, továbbá az angol és amerikai helyzetet.⁷⁵ A magyar helyzetről szólva megemlékezik a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-as felállításáról.⁷⁶ A második nagy fejezet az Államtanács eljárását tárgyalja vitás ügyekben (*Conseil d'État délibérant au contentieux*). A harmadik rész az általános (francia) közigazgatási bíróságok rendszerét tárja fel. A negyedik rész pedig a különös (francia) közigazgatási bíróságokat veszi számba.⁷⁷

A harmadik kötet a közjog alapelveit vizsgálja, tekintettel a közigazgatási törvényekre (*Principes de droit public mis en oeuvre par les lois administratives*). Az első rész a politikai rend (ordre public) szempontjából dolgozza fel a témakört (a közjogi elveket a közigazgatási törvények tükrében). Ezen belül első helyen a nemzeti szuverenitást és a választójogot; továbbá az állami pénzügyeket; valamint a kötelező katonai szolgálatot és a hadsereg általános felépítését; a kérvényezési (petíciós) jogot; a közigazgatási hatalom és a bírói hatalom elválasztását. A második rész vizsgálati szemszöge a vallási rendé (ordre religieux). Itt kitér a bevett és nem bevett felekezetek (cultes reconnus et non reconnus) vonatkozásában alkalmazott elvekre; a bevett vallások egyházszervezetére

(római katolikus, protestáns, református, evangélikus), és külön tárgyalja az izraelita vallásgyakorlás szervezetét; továbbá az egyházi intézkedés elleni világi jogorvoslat fórumait (recours pour abus). A harmadik rész vizsgálati szempontja a természet(es) rend, a polgári (civil) társadalom rendje (ordre naturel ou civil). Ennek körében a következő témákat veszi vizsgálat alá. Elsőként az egyéni szabadság(jog)okat tárgyalja (liberté individuelle). Ezt követik a polgári (politikai) jogokban való egyenlőség (égalité civile) vagy a törvény előtti egyenlőség (égalité devant la loi). Az egyesüléshez és az egyesületek (társaságok) alapításához való jog (droit de réunion et droit d'association) is Ducrocq által vizsgált terület. Foglalkozik a mű még a sajtószabadsággal; egy alfejezetben belül vizsgálja a szerző a foglalkozás megválasztásának szabadságát (liberté du travail), a kereskedés szabadságát (liberté du commerce) és az iparűzés szabadságát (liberté de l'industrie). Tárgyalja a tulajdon sérthetetlenségét (inviolabilité de la propriété);⁷⁸ de a fejezetnek egy csekély része a tulajdonképpeni szabadságjog tárgyalása, és hatalmas teret kap a kisajátítási jog története, szabályai, a jogintézmény széles körű kifejtése, a bírói út részletes szabályainak bemutatása (hangsúlyozva a fejezet közhasznát – utilité publique, ugyanakkor rendkívül változatos olyan területek bemutatását, ahol az állam kisajátíthat, bányajogát gyakorolhatja, avagy egyedárusági joggal élhet). A kisajátítási jogi rész „könyv a könyvben” amely önálló monográfiaként is értelmezhető. A szabadságjogok tárgyalása sokban emlékeztet Lorenz Stein *Verwaltungslehre*jére (ott külön kötet volt a sajtójog, sajtóigazgatás), és a tárgyalás szerkezete a francia (korai) emberi jogias nézőpont és a német közigazgatástan rendszerének vegyüléke.

A negyedik kötet az állam polgári jogi személyiségét és a nemzeti köztulajdont (kincstári javakat) tárgyalja (*L'État personnalité civile et domaine*). Azaz ebben a kötetben a közigazgatással kapcsolatban álló közdolgok jogának közigazgatási szempontú bemutatása olvasható (a korábbi vizsgált művekben ennyire élesen nem volt tetten érhető a terület). A mű egyik főfogalma a jogi személyiség (personnes civiles). Az első fejezet az államot (État) vizsgálja. Ez a vizsgálódás a további két kötetben is folytatódik, így ez a kötet egyetlen fejezet csupán. Az első rész az állam jogi személyiségével foglalkozik (Personnalité civile de l'État); a második a francia állam személyiségével és a Franciaország által elismert külállamokkal (Personnalité civile en France des États et Souverains étrangers reconnus par la France); a harmadik a közjavak felett őrködő állammal (L'État gardien du domaine public). Ilyenek különösen az országos utak (routes nationales); a hajózható vagy tutajozható (faúsztatásra alkalmas) folyók és patakok (fleuves et rivières navigables ou flottables); a tengerpart (rivages de la mer); a tengerszorosok, a kis (torkolati) kikötők és a nagy kikötők (Ports, havres, et rades). A negyedik rész az állami tulajdonlást az állam saját földterületein (tulajdonképpen ingó és ingatlan javain) kutatja (L'État propriétaire de son domaine propre).⁷⁹

Az Eugène Petit-tel közösen írt ötödik kötet szintén az állam „jegyében” az államadósság és az adók kérdését (*L'État dette publique et impôts*) vizsgálja. A mű ezen darabja még a közigazgatási jog és pénzügyi jog egységének szellemében íródott. A kötet számos témát dolgoz fel a kérdéskörben. Az első ilyen tárgyú fejezet az adós, „tartozó” állam és az adók kérdéséről járja körül. A második fejezet az állam „életre szóló” (holtig

tartó) kiadásaként jellemezi a nyugdíjakat (dette viagère de l'État; pensions de retraite) – ezek természetesen a nyugalomba vonultak haláláig terhelik az államot (államok viszonylag ritkán szűnnek meg). A következő fejezet az állam mint közpénzek kezelője, az önkéntes és hivatalos letétek kezelője (*L'État dépositaire; Caisse des dépôts et consignations*) címet viseli.⁸⁰

A Georges Barilleau-val közös hatodik kötet (stílustörésként, illetve a negyedik kötet tematikájához való visszatérésként értelmezhetően) a jogi személyiség, az államon kívüli jogi személyiséggel rendelkező más szervezetek kérdését járja körül (personnes civiles – personnes civiles autre que l'État). A fogalmi bevezetőt követően az első fejezet a jogi személyiség általános elméletével foglalkozik (théorie générale de la personnalité civile).⁸¹ Komoly tudományos háttér mentén mutatja be a szöveg a közjog és a magánjog eltérő álláspontját a jogi személyiséggel kapcsolatosan. Pontosabban, hogy a közjog és a magánjog mely elemei voltak a teóriához felhasználhatók. Összehasonlító szempontból érdekes, ahogyan a kötet Savigny francia jogtudományra tett hatását mutatja be a jogi személyiség vonatkozásában.⁸² Ugyanakkor erősen hangsúlyozott az élő jog bemutatása is (még a többi kötetnél is erőteljesebben jelentkezik e törekvés). A tágabb értelemben vett közintézmények (établissements publics) a kötet jelentős részét foglalják el. A kötet ilyenként fogja fel a département-t; a községet (commune); községek társulását és községek szövetségét (sections de communes et syndicats de communes); a tudományos és oktatási (köz)intézményeket;⁸³ az egyházi és vallási (köz)intézményeket;⁸⁴ a menhelyeket/kórházakat/éjjeli menedékhelyeket (établissements publics d'assistance). A közhasznú intézet (établissements d'utilité publique) lehet tudományos vagy oktatási intézmény (tudományos társaság, irodalmi vagy művészeti egyesület); vallási társulat, ezen belül szerzetes- vagy apácarend (congrégation religieuses).⁸⁵

Ducrocq nagymonográfiája egyszerre foglalata egy olyan kornak, amikor az alkotmányjog, a közigazgatási jog és a pénzügyi jog viszonylagos egységességéről beszélhetünk. A hét (hat) kötet elméletileg jól megalapozott, bár többségében a már ekkor is igen bonyolult hatályos jogban igazít el (olykor a jogszabályok függelékyszerű közlésével). A mű egyszerre tudományos és joggyakorlatot bemutató nagy ívű munka, amely a kisebb témákat szélszámokkal (margószámokkal) látja el. A hat tényleges szövegközlő kötetben ezek nem kezdődnek újra. A mű közel 4000 oldal terjedelemben 2490 ilyen kisebb alpontot válaszol meg. A könyvsorozat – olykor külön megoldásai ellenére – Lorenz Stein, Rudolf Gneist és Frank J. Goodnow munkáihoz hasonlóan a világ közigazgatás-tudományának egyik megkerülhetetlen darabja.

Maurice Hauriou (1856–1929) francia közigazgatási jogász és szociológus, 1883 és 1929 között a Toulouse-i Egyetem professzora (1883 és 1888 között jogtörténetből, majd közigazgatási jogból),⁸⁶ 1906 és 1926 között a Jogi Kar dékánja,⁸⁷ aki több jelentős közigazgatási jogi munka szerzője is volt, továbbá írt ezeken felül még alkotmányjogi és szociológiai munkákat is. Első jelentősebb közigazgatási monográfiája 1900 és 1901 között jelent meg *Précis de droit administratif et droit public général* címen. Fő művét 1929-ben jelentette meg *La jurisprudence administrative I.-III.* címmel, közel 2400 oldal terjedelemben. A 19. század végétől és a 20. század elejétől kezdődően nagyjából

1939-ig két iskola volt, mely meghatározta a francia közigazgatási jogi gondolkodást. Ezek közül az egyik Maurice Hauriou nevéhez fűződik, és a Toulouse-i Iskolát (école de Toulouse) kapcsolják hozzá, míg a másik iskola vezető tudósa Léon Duguit volt, ezt hívták Bordeaux-i Iskolának (école de Bordeaux).⁸⁸ A Toulouse-i Iskola inkább (jog) intézményeket (institutions) és joggyakorlatot tanulmányozott, míg a Bordeaux-i Iskola gondolkodásának homlokterében főként a közszolgáltatás(ok)/közigazgatási szolgáltatás/közösség szolgálata⁸⁹ (service public) állottak, ezért nevezték école du service public-nek is.⁹⁰ Hauriou iskolájához tartozott Gaston Jèze, Roger Bonnard, illetve később André de Laubadère, valamint Jean Latournerie. Erek szerint Hauriou-ék gondolkodásának középpontjában a közfeladatok megvalósítása állt, míg Duguit-ék a közszükségletek kielégítését tekintették elsődlegesnek.⁹¹ Ezen iskolákat a francia közigazgatási jog két klasszikus irányzataként tartják számon. Vitájuk annak nyomán bontakozott ki, hogy mi fontosabb: az intézmények és a közhatalom, vagy a közfeladatok és a közszolgáltatás.⁹²

A közigazgatás határai⁹³: a két iskola vitája

Hauriou maga (és tudományos iskolája) főként a Conseil d'État ítéleteit elemezte és vitatta, nagyrészt elméleti tanúságokat (conséquences théoriques) állapítva meg. Mindezzel együtt járt a tényleges gyakorlati közigazgatás szerves rendszerének (véritable système organique de pratique administrative) megteremtése is. Ezenfelül Hauriou esetében kulcsfogalmak a természetjog és az idealizmus. Az iskola a tételes közigazgatási jog alapján állva (droit administratif positif) tett különbséget a közigazgatás alanyai (sujet) között: igazgatókra (adminisztrátorokra) és igazgatottakra (adminisztráltak) osztva fel őket. Georges Scelle joggal írja Hauriou-ról, hogy „a közjog nagy költsége” (grand poète du droit public) volt.⁹⁴ Mindezek mellett volt két fontos elméleti jellegű közigazgatási jogi fogalom, mellyel a Toulouse-i Iskola foglalkozott: az egyik a törvényesség elve (principe de légalité; Legalitátsprinzip; Principle of legality); a másik pedig a közigazgatási jogi személyiség (personnalité administrative; Verwaltungsrechtsperson), illetőleg ennek előzményeképpen a közjogi jogi személyiség (personnalité publique; Person des öffentlichen Rechts) is izgalmas, megoldandó tudományos kérdésként jelentkezett.⁹⁵

Hauriou, mint jogtörténész, a két iskola ellentétes nézeteinek szembeállítását során javasolta még a 19. század végén, hogy alkossanak meg egy történeti jellegű táblát, mely 1800-tól (Napóleon császárrá koronázásától) a harmadik köztársaságig azt vizsgálná, hogy a közigazgatási jog meghatározható-e a közszolgáltatás kritériumán keresztül.⁹⁶ Hauriou-nak (és az angol Dicey-nak) is tulajdonítanak egy bonmot-t, mely szerint: „Semmit sem tudunk a közigazgatási jogról, és nem is akarunk tudni róla semmit.” (Nous ignorons tout du Droit administratif et nous voulons tout en ignorer.)⁹⁷ 1900-ban írta az alábbi szavakat Hauriou a Hatásköri Bíróság (Tribunal de Conflit) által 1899. december 9-én elbírált *Association syndicale du canal de Gignac* ügyben, amely az állam gazdasági beavatkozási lehetőségeivel és a szakszervezetek, valamint a gazdasági társaságok kapcsolatával foglalkozott: „Megváltoztathatjuk az

államot” (on nous change notre État). E szavakkal helyes zárni e nagy művelő tevékenységének ismertetését.

Léon Duguit (1859–1928) jogi tanulmányait a Bordeaux-i Egyetemen végezte. 1892-től a Bordeaux-i Egyetemen találjuk, ahol később professzor, majd dékán lett. 1925 és 1926 között a Kairói Egyetemen is oktatott. Hatott rá a szociológia tudománya, bordeaux-i kollégája, Émile Durkheim révén, valamint a német Georg Jellinek államelméleti munkássága is megérintette.⁹⁸ Művei közül kiemelkedik az 1913-ban írott *Les transformation du droit public*, amelyben a közjog metamorfózisáról ír. 1926-ban, Párizsban jelentette meg a *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne* című munkáját. 1911 és 1925 között írt ötkötetes *Précis de droit constitutionnel* című munkája a szerző alkotmányjogi nézeteit foglalja össze.

Duguit (alapvetően barátságos) rivalizálást folytatott a Bordeaux-i Iskola (école de Bordeaux) alapítójaként a Maurice Hauriou nevével fémjelzett Toulouse-i Iskolával szemben (école de Toulouse). Duguit iskolája központi fogalomnak az állam és a közigazgatás vonatkozásában a közhatalmat, egy adott intézmény közhatalmi jellegét (puissance publique) tekintette döntőnek, szemben a Hauriou-féle közszolgáltatással (service public). A vita egyik fontos pontja volt a német teóriából kivirágzott állam (köz)jogi (jogi) személyiségének különféle megítélése (a kérdés jelentőségét maga Ducrocq is kellően körvonalazta a korban). Az egyik ilyen vitában mondta állítólag Jèze, hogy soha nem ebédelne együtt egy jogi személlyel (personne morale; vö. az homme morale, azaz az erkölcsös ember kifejezéssel szembeállítható szójáték jellegét).⁹⁹ Hauriou és Duguit vitája – a fentiekben elmondottakon túl – abban is állt, hogy míg Hauriou inkább jogi (közigazgatási jogi) alapon vitatkozott, addig Duguit államelméleti alapon tárgyalta a service public-et. Míg Hauriou nézetrendszere intézményalapú konstrukció (théorie de l'institution) volt,¹⁰⁰ addig Duguit már-már az államot azonosította a service public-kel, így az elmélet kezdett parttalanná válni, melyen nem segített az sem, hogy maga a fogalom nem volt egyértelmű, azaz érthető volt rajta (a közszolgáltatáson túl) a közigazgatás mint szervezet, és a közigazgatás mint tevékenység (ezen belül mint eljárás) is, de akár a közszükségleteket kielégítő vállalatok (paraetatikus szervek, kvázi államigazgatási szervek). E problémákon túl a service public meghatározó eszme volt, mely máig hat. Duguit teóriájának (théorie duguiste) egyik alaptétele az volt, hogy a service public a kormányzat hatalmának korlátja. A francia és a német közigazgatási jogi kapcsolódások szép példája Ernst Forsthoff *Die Verwaltung als Leistungsträger* című 1938-as korszakváltó műve.¹⁰¹ Forsthoff e rövid anyagának legfőbb találmánya a szolgáltató közigazgatás (Leistungsverwaltung). Más elnevezésekkel teljesítményi vagy szükségletkielégítő közigazgatásnak is nevezik, melyet a (főképpen a porosz rendőrállam által megtestesített) beavatkozó közigazgatással, más néven rendfenntartó közigazgatással (Eingriffsverwaltung) szokás szembeállítani. A szolgáltató közigazgatás a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységéhez kötődik, fő célja a szükségletek kielégítése (Daseinsvorsorge). A szolgáltató közigazgatás azért szolgáltató, mert közszolgáltatást biztosít a polgároknak. (Ez nem jelenti, hogy ne lennének rendészeti funkciók, vagy hogy a rendészeti tevékenységet valamifajta „szolgáltatásként” kéne értelmezni, ugyanis e tevékenységnek szolgáltató jellege nin-

csen – és még sok egyéb más közigazgatási tevékenység esetében sem ez a jellemző –, vagyis a szolgáltató közigazgatás eszméjét tévedés volna abszolutizálni, többek között azért is, mert a közigazgatásnak van védelmi és bírságoló funkciója is.)¹⁰² Tudomásunk szerint a magyar szakirodalomban a mai napig figyelembe nem vett tény, hogy a német Daseinvorsorge értelmezhető úgy is, mint a francia service public analógiája.¹⁰³ Forsthoff a művében francia forrásra csupán kétszer hivatkozik, jelesül a koncessziós szerződések körében, a Conseil d'État egy döntésére, valamint Jèze közigazgatási jogi alapelvekkel foglalkozó fő művére utal.¹⁰⁴ A Daseinvorsorge szövegbeli megjelenései¹⁰⁵ alapján a francia analógiára való építés mértéke nem állapítható meg világosan, bár a kétségtelen rokonság már csak a közszolgáltatás és a szolgáltató közigazgatás szópár hasonlóságából kiviláglik.

Gaston Jèze (1869–1953) 1892-ben fejezte be egyetemi tanulmányait. Ezt követően a Lille-i Egyetemen tanított közjogot.¹⁰⁶ Volt az etióp császár jogi tanácsadója (1936). Később az emberi jogok védelmezője, a humanitárius jog aktivistája, valamint az International Law Institute elnöke lett. Hamar Duguit tanítványa lett, és annak halálát követően a service public jegyében működő Bordeaux-i Iskola vezető alakja. (Maga Hauriou Jèze-t korábban is az elleniskola jelentős gondolkodójaként említette.) A baloldali érzelmű tudós a közigazgatási jog mellett a pénzügyi jog művelője volt, és már korán a pénzügyi jog önállósága mellett foglalt állást. Jogpozitivistaként ferde szemmel tekintett a metafizikai dogmákra a jogban (pl. a jogi személy túlhangsúlyozása).¹⁰⁷ Egyes források neki tulajdonítják a közgazdaságtanban még Keynes előtt az equilibrium törvény (loi équilibre) megfogalmazását 1922-es, Párizsban megjelent pénzügyi jogi művében, amely a *Cours de science des finances et de législation financière française* címet viselte.¹⁰⁸ Jèze 1904-ben egy kötetben, majd 1925 és 1936 között három kötetben jelentette meg *Les principes généraux du droit administratif* című munkáját, amely a service public alapú gondolkodás egyik fő műve.¹⁰⁹ Ennek német fordítása is elkészült, és egy, Georg Jellinek által szerkesztett könyvsorozatban jelent meg, mintegy leágazásaként a francia és a német közigazgatási jog és közigazgatás-tudomány időről időre megújuló egymásra hatásának jeleként.¹¹⁰ Hat kötetben dolgozta fel a közigazgatási szerződések elméleti kérdéseit. A 19. századi szerzők szellemi örökségét, a service public problémáját és a francia közigazgatás-elmélet korábbi vitáit a mai tudományos diskussziók során is érzékelhetjük jelenlegi változó világunkban.

JEGYZETEK

¹ Lásd általában a következő, francia nyelven németországi többnyelvű tanulmánykötetben napvilágot látott tanulmányt: Georges Langrod: *France*. In: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Ed.: Erk Volkmar Heyen, Klostermann, Frankfurt am Main, 1982, 67–80. o.

² Théophile Ducrocq: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public I-VII*. Fontemoing, Paris, 1897–1905. A műre és a névalakra: Ducrocq, i. m. I. X. o. főszöveg és 3. lábjegyzet.

³ Uo.

- ⁴ A francia szakirodalomból: Langrod, i. m. 69. o. főszöveg és 7. lábjegyzet, itt az irányzatot, majd lábjegyzetben a szerzőt említi. Valamint: Pierre Lègendre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. PUF, Paris, 1968, 10. o. A nagy rendészeti összefoglaló műkénti említésére lásd Lègendre, i. m. 249. o. Delamare személyének magyarországi ismeretéről tanúskodik Concha Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Grill, Budapest, 1905, 235. o.; illetve Ereky István: *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Szerző – Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, Pécs, 1942, 15. o. Concha szerint Delamare az alábbi témákat vizsgálta műve tizenegy részében: vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység. Azaz a közrendészetből alkotott felfogás eléggé sajátos volt, ennek kibontakozását a német tudományosságban is jól nyomon követhetjük. A kameralisztikával szemben más utat járt be Franciaország, erre Lègendre, i. m. 13., 22. o., mindkét helyen a science camérale német, illetőleg idegen jellegét hangsúlyozza, amely Franciaországban alig volt jelen.
- ⁵ A kifejezés alapja a camera, a „szoba”, a hivatali helyiség volt.
- ⁶ Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. Ugyanakkor kameralizmust mond a közgazdasági elméletek történetének oktatásában iskolateremtő hazai közgazdász akadémikus műve: Mátyás Antal: *A kameralizmus*. In: Mátyás Antal: *A korai közgazdáságtan története*. Aula, Budapest, 1997, 15–16. o.
- ⁷ A latin politia szó a reneszánsz korától a kormányzás és közigazgatás mellett az államrendet és a jogalkotást is jelentette. Később ugyanezzel a szóval jelölték a külügyi és pénzügyi közigazgatást, továbbá az igazságszolgáltatást és a rendészetet. Ereky, i. m. 8. o.
- ⁸ Uo. 15–16. o.
- ⁹ Erre részletesen lásd Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Nemzeti Közszerkezleti és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 45–52. o.
- ¹⁰ François Burdeau: *Histoire de l'administration française. du 18^e au 20^e siècle*. Montchrestien, Paris, 1989, 28. o. főszöveg és 1. lábjegyzet.
- ¹¹ Lègendre, i. m. 10. o.; Burdeau, i. m. 299. o.
- ¹² Langrod, i. m. 68. o.
- ¹³ Patrice Chrétien: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht. Frankreich*. In: *Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*. Eds.: Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber, C. F. Müller, Heidelberg, 2011, 82. o.
- ¹⁴ Annie Bartoli: *The Study of Public Management in France*. In: *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. Ed.: Walter Kickert, Routledge, London, 2011, 13–40. o.
- ¹⁵ „(Au XIX^e siècle) la science du Droit public et administratif est obligée de revenir sur ses pas.” Lègendre, i. m. 10. o.
- ¹⁶ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 27. o.
- ¹⁷ Langrod, i. m. 69. o. Block műveinek kiadásaira lásd http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/liste_dicos_block-1.pdf.
- ¹⁸ „Látnunk kell, hogy ez akkoriban ment végbe (a 19. század első évtizedeitől kezdve amikor) a jogi karok monopolizálták az egyetemi oktatást, és ezzel együtt a közigazgatási jog oktatását is, beleértve hogy a szakképző egyetemek speciális képzései hiányoztak Franciaországban. E képzések iránya inkább jogias maradt, a szerzők elsősorban a közigazgatási szervek funkcióival és működésével foglalkoztak (1819 és 1828 között került a közigazgatási jog oktatása elfogadásra Franciaországban, és 1830-ig a vidéki jogi karokon a közigazgatási jog oktatása nem tekinthető elterjedtnek.” Uo., i. m. 69. o. „Az Államtanács császárság kori tagjainak megadták az oktatáshoz való jogot a párizsi jogi kar Tétéles Közjogi és Francia Közigazgatási Jogi Tanszékén.” Chrétien, i. m. 89. o.
- ¹⁹ Lègendre, i. m. 7., 10. o.
- ²⁰ Chrétien, i. m. 90. o.
- ²¹ Drago véleményére lásd Langrod, i. m. 69. o.

- ²² Bonnint a közigazgatás-tudomány előfutáraként jellemzi: Pierre Escoube: *Charles-Jean Bonnin, précurseur de la Science administrative*. La Revue administrative, 1958/61., 15–18. o. www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/ScoubeBonnin.pdf; Légendre szerint ezzel Escoube megmentette a feledéstől Bonnint. Erre lásd Légendre, i. m. 5. o. 1. lábjegyzet.
- ²³ Charles-Jean Baptiste Bonnin: *Principe d'administration publique, pour servir à l'étude des lois administratives*. Clament, Paris, 1808.
- ²⁴ Charles-Jean Baptiste Bonnin: *Principe d'administration publique pour servir à l'étude de droit administratif*. Archive du droit français, Paris, 1809. www.omarguerrero.org/archivos/BonninPAP1809.pdf
- ²⁵ Guy Thuillier: *Les principes d'administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812)*. La Revue administrative, 1992/267., 204–214. o.
- ²⁶ Langrod, i. m. 69. o. 9. lábjegyzet.
- ²⁷ Jacques Chevallier – Danièle Loschak: *Science administrative I. Théorie générale de l'institution administrative*. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, 5. o.
- ²⁸ Légendre, i. m. 5. o.
- ²⁹ Langrod, i. m. 78. o.
- ³⁰ Életére lásd Edgar-Cougnny Bourlonton – Robert Adolphe Gaston: *Dictionnaire des parlementaires français 1789–1889 I.-V.* Bourlonton, Paris, 1889–1891, V. 513–514. o. Továbbá: Gustave Vapereau: *Dictionnaire universel des littératures I.-III.* Hachette, Paris, 1876, III. 2046. o.
- ³¹ Alexandre François Vivien: *Études administratives*. Guillaumin, Paris, 1845. Langrod ezt a művet – talán nyomdahibából eredően – 1808-ra datálja: Langrod, i. m. 69. o. 9. lábjegyzet.
- ³² Vapereau, i. m. III. 2046. o.
- ³³ Légendre, i. m. 529. o.
- ³⁴ Légendre, i. m. 254. o.
- ³⁵ A menée szó a franciában e helyütt menées contre l'Etat értelemben államellenes üzemeket (államellenes bűncselekményeket) jelent.
- ³⁶ Légendre, i. m. 251., 259. o.
- ³⁷ Uo. 11. o.; Langrod, i. m. 69. o. 9. lábjegyzet; Chrétien, i. m. 89. o.
- ³⁸ Langrod szerint az első volt, akit a júliusi monarchia idején államtanácsosnak kineveztek hosszú ügyvédkedés után. Langrod, i. m. 89–90. o.
- ³⁹ „Nem elég a közigazgatási jog és az alkotmányjog között fennálló kapcsolatokat csupán jól meghatározni.” Tocqueville szavait idézi Légendre, i. m. 11. o.
- ⁴⁰ Uo. 236. o.
- ⁴¹ „1837-ben Macarel a megyei és községi közigazgatás irányítójaként versenytárgyalási hirdetmény kiadását rendelte el a kényszermunkára ítélt személyek szállítására szakosodott vállalkozások esetében.” Uo. 276. o.
- ⁴² Uo. 8–9. o.; Langrod, i. m. 70. o. 11. lábjegyzet; Chrétien, i. m. 90. o.
- ⁴³ Légendre, i. m. 8. o.
- ⁴⁴ Uo. 8–9. o.
- ⁴⁵ Langrod, i. m. 68. o.
- ⁴⁶ Légendre, i. m. 10. o.
- ⁴⁷ Uo. 8. o.
- ⁴⁸ „De Gérando még azok közé tartozik, akik nagyra tartják Delamare történeti értékű munkáját, és nagy jelentőséget tulajdonít a legfőbb jogelveknek, s ezek alapján próbál dolgozni a törvényhozás dzsungelében.” Chrétien, i. m. 89. o.
- ⁴⁹ Légendre, i. m. 18. o.; Langrod, i. m. 69. o.; Chrétien, i. m. 90. o.
- ⁵⁰ Langrod, i. m. 69. o.
- ⁵¹ Légendre, i. m. 16. o.
- ⁵² Uo. 71. o.
- ⁵³ Uo. 7. o., 11. o.; Langrod, i. m. 69. o. 9. lábjegyzet; Chrétien, i. m. 92–93. o. Továbbá: Véronique Coq: *Léon Aucoc, constitutionnaliste /1828-1910/. VIII^e Congrès français de Droit constitutionnel*, Nancy, 2011. www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN9/coqTD9.pdf

- ⁵⁴ Coq, i. m. 1. o.
- ⁵⁵ Légendre, i. m. 468. o.
- ⁵⁶ Chrétien, i. m. 93. o.
- ⁵⁷ Légendre, i. m. 7. o.
- ⁵⁸ Uo. 192. o.
- ⁵⁹ Chrétien, i. m. 93. o.
- ⁶⁰ Langrod, i. m. 62. o.
- ⁶¹ Már ekkor, 1887-ben elővetítette a fellebbezések számának növekedését, bár ez 1900 körül lett valóban égető probléma. Erre lásd Légendre, i. m. 484. o.
- ⁶² Uo. 469. o.
- ⁶³ Chrétien, i. m. 93. o. 52. lábjegyzet; Bordeaux, i. m. 299. o.
- ⁶⁴ „Valamennyi, a francia közigazgatási jog történetével foglalkozó szórványos tanulmány általában két, időben egyenlőten részre osztja a fejlődést, és Édouard Laferrière *A közigazgatási jogszolgáltatás és a jogorvoslat közigazgatási perben* (1. kiadás 1887) című műve volt e két terület között a demarkációs vonal.” Langrod, i. m. 168. o.
- ⁶⁵ Langrod, i. m. 70–71. o.
- ⁶⁶ A párhuzamra lásd Uo. 71. o.
- ⁶⁷ Az ügyre lásd Chrétien, i. m. 91–92. o.
- ⁶⁸ Főként az 1945 utáni francia közigazgatás-tudomány fejlődésére lásd Lőrincz Lajos: *Irányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában*. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk.: Lőrincz Lajos, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 149–173. o.
- ⁶⁹ Alfred Charles Ernest Franquet de Franqueville: *Le première siècle de l’Institut de France I. Histoire, organisation, personnel. Notices biographique et bibliographique sur les académiciennes titulaires. II. Notices sur les membres libres, les associés étrangers et les correspondants. Fondations et prix décernés. Personnel des anciennes académies*. Rotschild, Paris, 1895–1896. Ducrocq életére lásd Uo. II. 471 (942. számon).
- ⁷⁰ Franqueville komoly forrásmunkát írt francia nyelven az angol büntető és polgári eljárásjogról.
- ⁷¹ A korábbiakban már idézett hétkötetes Ducrocq-féle magnum opusról van szó.
- ⁷² Ducrocq, i. m. I. VIII–IX. o.
- ⁷³ Uo. I. V–XXXVI. o., 1–74., 80–359., 369–517. o.
- ⁷⁴ Uo. i. m. II. 3–76. o.
- ⁷⁵ Uo. II. 59–73. o.
- ⁷⁶ „...[A] Lajtán túli területeken (Magyarország, Erdély, Horvátország, Szlavónia) két, 1883. július 21-én kelt törvény állított fel egy pénzügyi közigazgatási bíróságot Budapest székhellyel.” Uo. II. 69. o.
- ⁷⁷ Uo. II. 77–629. o.
- ⁷⁸ Uo. III. 4–818. o.
- ⁷⁹ Uo. IV.
- ⁸⁰ Uo. V.
- ⁸¹ Uo. VI. 1–126. o.
- ⁸² Uo. VI. 23–25. o.
- ⁸³ Uo. VI. 458–473. o. Idetartoznak: az Institut de France, és az öt francia akadémia; az Orvostudományi Akadémia; az Université de France; a más egyetemek és felsőoktatási intézmények; a különféle középiskolák (lycées et collèges) és alsófokú oktatási intézmények.
- ⁸⁴ Uo. VI. 474–503. o. Idetartoznak: a káptalanok (chapitres); az egyházközségek (cures); papi szemináriumok (séminares); a nyugdöntárak kiérdemesült vagy mozgásukban korlátozott papok számára (caisses de retraites pour prêtres âgés ou infirmes); az egyházközségek vagyongazdálkodó testületek (fabriques).
- ⁸⁵ Uo. VI. 504–608. o.
- ⁸⁶ Chrétien, i. m. 95. o.
- ⁸⁷ Életéről és szerepéről lásd a következőket: Julien Barroche: *Maurice Hauriou: juriste catholique ou libéral?* Revue Française d’ Histoire des Idées Politiques, 2008/1., 307–335. o. www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFHIP_028_0307; illetve egy olasz nyelvű kismonográfia életéről: Cesare Goretti: *Il liberalismo giuridico di Maurice Hauriou*. Pirola, Milano, 1933.

- ⁸⁸ Langrod, i. m. 72. o.
- ⁸⁹ Lásd Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. A Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet Kiadványai 32., Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1940.
- ⁹⁰ Chrétien, i. m. 98. o.
- ⁹¹ Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. MTA Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata 10., MTA Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939, különösen a 107. oldalon írtakat. Ő a service public-et a közszükségletek kielégítéseként értelmezi ugyan, de közszolgálatként fordítja. Ugyan a kifejezésnek van egy ilyen áttételes jelentése, de a közszolgálat a franciában elsősorban fonction publique. Ekkoriban a magyarban feltehetően nem létezett a közszolgáltatás kifejezés.
- ⁹² A kérdésre bővebben Uo. 107–114. o.
- ⁹³ A közigazgatás határai témakörre lásd Christopher C. Hood: *The Limits of Administration*. John Wiley, London, 1976.
- ⁹⁴ Langrod, i. m. 73. o.
- ⁹⁵ Chrétien, i. m. 100. o.
- ⁹⁶ Légendre, i. m. 469–470. o.
- ⁹⁷ Idézi: Uo. 471. o.
- ⁹⁸ Életére lásd Julien Bonnecasse: *La science juridique française: quelques aspects fondamentaux de l'oeuvre de Léon Duguit*. Boccard, Paris, 1929, 34. o. Lásd különösen: Bonnecasse (165. lábjegyzet) 5–15. lapokon írtakat. Valamint német nyelven: Olivier J. Motte: *Duguit, Léon*. In: Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhunderts. Hrsg.: Michael Stolleis, Beck, München, 2001, 187. o.
- ⁹⁹ Nézetekre lásd Légendre, i. m. 7., 13. o.; Langrod, i. m. 72–75. o.; Chrétien, i. m. 94–99. o.
- ¹⁰⁰ E tény szép bizonyítására vö. Eric Millard: *Hauriou et la théorie de l'institution*. Droit et Société 1995/30–31., 381–412. o.
- ¹⁰¹ Ernst Forsthoff: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Kohlhammer, Berlin–Stuttgart, 1938.
- ¹⁰² Részben eltérő hangsúlyokkal: Koi Gyula: *Szolgáltató közigazgatás*. In: Jogi lexikon. Átdolgozott és bővített kiadás. Főszerk.: Lamm Vanda, CompLex, Budapest, 2009, 632. o.
- ¹⁰³ Walter Pauly: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland*. In: Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft. Eds.: Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber, C. F. Müller, Heidelberg, 2011, 51. o.
- ¹⁰⁴ Forsthoff, i. m. 29–30. o. főszöveg és 18. lábjegyzet.
- ¹⁰⁵ Uo. 11., 17., 20. o.
- ¹⁰⁶ Erre lásd e műve címlapján olvasható adatokat: Gaston Jèze: *Les principes généraux du droit administratif*. Berger-Levrault, Paris, 1904 (később háromkötetes művé fejlesztette).
- ¹⁰⁷ Működéséről lásd Marc Milet: *La Faculté de droit de Paris face à la vie politique. De l'affaire Scelle à l'affaire Jèze 1925-1936*. LGDJ, Paris, 1996.
- ¹⁰⁸ Szintén neves adódefiníciója mellett e kérdést is érinti: Olivier Négrin: *Une légende fiscale: la définition de l'impôt de Gaston Jèze*. Revue de droit public, 2008/1., 119–131. o.
- ¹⁰⁹ Gaston Jèze: *Les principes généraux du droit administratif I. La technique juridique du droit public français II. La notion de service public III. L'entrée au service public: le statut des agents publics*. LGDJ, Paris, 1925–1936.
- ¹¹⁰ Gaston Jèze: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. J. C. B. Mohr – Paul Siebeck, Tübingen, 1913. Das öffentliche Recht der Gegenwart 23.

Szmodis Jenő

A politikumtól a szakma felé

Adalékok az alkotmánybíráskodás kérdéseihöz

From Politics Towards Profession

*Contributions to Various Matters Related
to Constitutional Court Activity*



Összefoglalás

A tanulmány¹ vázolja az Alkotmánybíróság tevékenységének politikai vonatkozásait, különös tekintettel az ún. aktivizmus kérdéseire. Bemutat egy súlyos kodifikációs hibát, ami a parlamentáris kormányzás akadályát képezte a rendszerváltozás idején. Vizsgálja az Alkotmánybíróság létrehozásának körülményeit, egyúttal megkísérli kijelölni az Alkotmánybíróság szakmai munkájának kereteit.

Summary

The study outlines the political aspects of the Constitutional Court's activities, in particular those termed as 'activism'. A serious codification error is presented, which prevented parliamentary governance at the time of the change of regime. The paper examines the circumstances of the foundation of the Constitutional Court, and attempts to designate the professional framework of the Constitutional Court's activity.

AZ AKTIVIZMUS KÉRDÉSE

Az alkotmánybíráskodás – függetlenül attól, hogy azt önálló, alkotmánybíróági szervezet vagy (amint az USA-ban) a rendes bíróság valamely szerve végzi – szükségkép-

DR. SZMODIS JENŐ PHD, egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti Tanszék (szmodisj@t-online.hu).

pen rendelkezik politikai relevanciával, hiszen az alkotmánybíráskodás során született döntések jellemzően közjogi-politikai testületek (törvényhozás, kormány) által megalkotott normákról, azok sorsáról rendelkeznek. Az alkotmánybírási tevékenységnek ez a természetes politikai relevanciája azonban koronként, országonként igencsak eltérő mértéket mutathat. A szakirodalom külön tárgyalja az úgynevezett *aktivista* alkotmánybíráskodás-ítélkezés gyakorlatát, amelyhez szemléletes példákkal szolgált az amerikai Supreme Court. Ez a 20. század utolsó harmadában meghonosodott kifejezés egyaránt fedi mind az ún. *konzervatív*, mind pedig a *progresszív* aktivizmust. A társadalmi-politikai folyamatokat fékezni, illetve gyorsítani igyekvő aktivista gyakorlattal szemben az alkotmánybíráskodás „normál” ügymenete áll, ami jellemzően az alkotmány *szövegét* tekinti döntései elsődleges alapjának. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az aktivizmus nem egzakt fogalom, valamely ítéletnek, határozatnak az *aktivista* vagy *nem aktivista* jellege igencsak vita tárgyát képezheti, és a minősítést nem utolsósorban az előzetes ideológiai-politikai meggyőződések döntenek el.

Sajátosan alakult ebből a szempontból a magyar alkotmánybíráskodás első évtizede, amely egyfelől fokozottan mutatta a politikai relevancia jelenségeit, másfelől úgy alakított ki egy aktivista gyakorlatot (vö. „láthatatlan Alkotmány”), hogy eközben gyakran *normapozitívista* érvelés jellemezte. Az azonban bizonyos, a magyarországi rendszerváltozás módjára, a változások mértékére markáns módon nyomta rá a bélyegét az Alkotmánybíróság munkája. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis közvetett módon abban is szerepe volt, hogy az első szabadon megválasztott Országgyűlés gyakorlatilag *nem kezdte meg* a munkáját a *parlamentáris demokráciák logikája szerint*, hanem ezt meg kellett hogy előzze a legnagyobb kormánypárt, a Magyar Demokrata Fórum és a legerősebb ellenzéki párt, a Szabad Demokraták Szövetségének híres-hírhedt paktuma. Hogy a Magyar Alkotmánybíróság korai munkásságának tényleges – az ideáltipikusan szükségszerű mértéken túlmutató – politikai relevanciájáról képet kapjunk, érdemes felidézni 1989 őszének, 1990 tavaszának-nyarának eseményeit, tehát az Ellenzéki és Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások időszakát, az e tárgyalások nyomán született alkotmánymódosítást és annak következményeit.

A RENDSZERVÁLTÓ ALKOTMÁNY „KODIFIKÁCIÓS HIBÁJA”

Viszonylag kevés szó esik arról a *közjogi helyzetről*, alkotmányos konfliktusról, ami a paktumot – gyakorlatilag illegitim módon – szükségessé tette. Arról van ugyanis szó, hogy az ún. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások lezárását követően a még pártállami Országgyűlés törvénybe iktatta mindazokat a közjogi változásokat, amelyek a polgári-demokratikus átalakuláshoz szükségesek voltak. E jogalkotási munka bizonyos új törvények – például választójogi törvény – elfogadását jelentette, nem kis részben pedig a kommunista Alkotmány módosítását.

A gépezetbe azonban porszem került, ami hosszú hónapokig, egészen a választásokig senkinek sem tűnt fel. Ám ez a porszem aprónak igencsak kevéssé nevezhető, hiszen ennek következtében a *parlamentáris kormányzás lehetősége vált kérdésessé*. 1989–90 tájékán minden, a politikával akár csak felszínesen is foglalkozó ember derűtségét

váltotta ki a lengyel Nemzeti Kerekasztal-tárgyaláson született „eredmény”, amelynek értelmében előre felosztották a parlamenti helyeket a regnáló kommunista hatalom és az ellenzék között. Függetlenül tehát a megtartandó választás végeredményétől. „Mi végre akkor a választás?” – kérdezte mindenki. Nem sejtve, hogy Magyarországon kifejezett megállapodás nélkül egy ehhez hasonló helyzet, a parlamentáris demokrácia logikája szerinti működés ellehetetlenülése várható.

1989. október 23-án Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke kikiáltotta a köztársaságot, és aznap hatályba léptek az Alkotmányt módosító rendelkezések² is, az alkotmányjogi csapdát jelentő rendelkezésekkel együtt. A csapda két apró szabályból állt, amelyek noha szorosan összefüggtek egymással, a kodifikáció során azonban azok viszonylag távol kerültek egymástól. A módosított Alkotmány 24. § (3) bekezdése kimondta, hogy az alkotmányerejű törvények elfogadásához a képviselők kétharmadának szavazatára van szükség. Ez a rendelkezés önmagában akár helyeselhető is volna. Alkotmányos gondolkodás mellett alappal feltételezhető, hogy alkotmányerejű törvényekkel olyan sarkalatos kérdések szabályozása történik, amelyeknek akár az Alkotmányban is helye lehet, másfelől helyeselhető, hogy ha az Alkotmány elfogadásához és módosításához kétharmad szükséges, akkor ugyanezt a követelményt támasszuk az alkotmányerejű törvényekkel szemben is. A problémát azonban éppen az jelentette, hogy a módosított Alkotmány *taxatív*e nem jelölte ki azt a törvényhozási kört, amelyre vonatkozóan alkotmányerejű törvényeket kell alkotni. Ezzel szemben a módosított Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondta, hogy *alapvető jogokra és kötelezettségekre* vonatkozó szabályokat kizárólag *alkotmányerejű törvény* állapíthat meg. Mindkét rendelkezés egyaránt 1989. október 23-tól 1990. június 24-ig volt hatályban, a köztársaság kikiáltásának napjától az MDF–SZDSZ-paktum nyomán végrehajtott alkotmánymódosításig, amely már *taxatív*e felsorolta az ún. kétharmados törvényeket.

A közjogi csapdának az önmagukban ártalmatlannak tűnő rendelkezéseken kívül volt egy harmadik komponense. Nevezetesen az *Alkotmánybíróság jogértelmezése*, amely – egyébként szövegszerűen összhangban az Alkotmány előírásaival – konkrét tartalommal töltötte ki az „alapvető jogok és kötelezettségek” fogalmait. Az Alkotmánybíróság 5/1990. (IV. 9.) AB számú határozatával 1990. március 14-én, az ún. kamatadóról szóló jogszabályok³ megsemmisítése kapcsán úgy foglalt állást, hogy az *adózási kérdések alapvető jogokat és kötelezettségeket érintenek*. A megsemmisített törvény és a végrehajtásra kiadott rendelet a lakáscélú kedvezményes állami kölcsönök vonatkozásában irányoztak elő kamatfizetést, mivel lényegesen megnőtt az infláció és az alapkamat a szerződéskor megállapított kamatmértékhez képest. Az Alkotmánybíróság indoklásában rámutatott: „A módosított Alkotmány »Alapvető jogok és kötelezettségek« c. XII. fejezetében viszonylag kevés alapvető állampolgári köteletséget állapít meg. Ezek között szerepel az Alkotmány 70/I. § előírása, amely szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az Alkotmánybíróság a megsemmisített adótárgyú törvény vonatkozásában kiemelte továbbá: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott, alapvető állampolgári kötelezésre vonatkozó szabályokat állapít meg. [...] Az 1989. évi XLIX. törvényt az Országgyűlés az 1989. december

20-i ülésén a 324 jelen lévő képviselőből 186 igen, 92 nem és 45 tartózkodott szavazattal fogadta el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény meghozatala az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében és a 24. § (3) bekezdésében foglaltakat megsértve alkotmányellenesen történt, mert a törvény [...] a szükséges legkevesebb 252 szavazat helyett csupán 186 szavazatot kapott.”

Az érvelés hibátlan, és önmagában, illetve logikailag éppúgy nem kifogásolható, mint az Alkotmány hivatkozott két rendelkezése [8. § (2) és 24. § (3) bekezdése], ahogyan önmagában az sem, hogy az Alkotmány az arányos közteherviselést alapvető kötelességként határozta meg. E rendelkezések egymással való összefüggésükben azonban valóban olyan helyzetet teremtettek, hogy egyszerű többséggel még egy költségvetési törvény sem volt elfogadható, hisz annak bevételi oldala az adótörvényeket óhatatlanul érinti.

Joggal merül fel a kérdés: látta, láthatta-e az Alkotmánybíróság döntésének, valamint az Alkotmány sajátos rendszert alkotó szabályainak következményét, nevezetesen a többségi kormányzás lehetetlenségét? Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az *alkotmányos helyzetben rejlő anomáliát* – tudniillik a többségi demokrácia elvének negligálását – nem látta, úgy szakmai alkalmassága kérdőjelezhető meg. Ha azonban látta, és azt említésre méltónak nem tartotta, úgy jóhiszeműségéhez fér kétség.

A „HIBA” HÁTTERÉRŐL

A kormányozhatatlanság kialakulásáról⁴ az elmúlt években több kulcsszereplő is megnyilatkozott. Tölgyessy egy 2011 októberében tartott konferencián a következőképpen beszélt az elrontott Alkotmányról: „És még egy nagy alkotmányrevízió történt ’89 után, amit sok minden más ok miatt két praktikus ok tett szinte kötelezővé. Az egyik... egy nagyon súlyos kodifikációs hiba. Nevezetesen bekerült az Alkotmány elején egy utaló szabály... ami nevezetesen úgy szólt, hogy a kétharmados törvényekre egy tág kör volt, és benne volt, hogy az állampolgári kötelezettségekre is kétharmad vonatkozik. Most a választás két fordulója közt bekerült egy nagyon kényes jogi kérdés, a kamatadóról szóló jogi kérdés [...] És az Alkotmánybíróság azt mondta, hogy ő nem is foglalkozik a dolog meritumával, érdemével, hanem mivel nem kétharmaddal fogadták ezt el, megsemmisíti az egészet, mert az adótörvények kétharmadosak. ...számomra azt jelentette már aznap, hogy Magyarországot nem lehet parlamentárisan kormányozni. Ez a többségi elv megkérdőjelezését jelentette. Volt közben egy nemzeti csúcs, még Németh Miklós hívott össze, és én már ott javasoltam, hogy még most a választás előtt egyezzünk meg, hogy hogyan kell ezeket módosítani, hogy visszatérhessünk a parlamentarizmushoz.”⁵

Tölgyessy rosszul emlékszik a kamatadóról szóló alkotmánybíróági döntés időpontjára, az ugyanis nem a két választási forduló (1990. március 25. és április 8.) közé esett, hanem 1990. március 14-én volt, noha a *Magyar Közlönyben*⁶ április 9-én, éppen a választás második fordulóját követő napon tették közzé. Nyilatkozatának lényegén mindez azonban nem változtat. Tölgyessy „nagyon súlyos kodifikációs hibának” minősíti az országot kormányozhatatlanná tevő szabályrendszert. Ettől függetlenül sem

ő, sem pedig pártja, a Szabad Demokraták Szövetsége nem igyekezett kiküszöbölni a hibát, hanem a politika kőkemény logikájának megfelelően a paktumban meghatározott árat kért a „hibás termék” kijavításáért. Sokáig úgy hírlett, hogy az ellenzéki stratégia részét képezte a sok kétharmados törvény, arra az esetre, ha az MSZMP utódpartja, az MSZP megnyerné a választásokat. Erről az interpretációról az MDF szemszögéből Balsai István így vélekedett: „Olyan nagy félelemtől nem lehetett szó, mert az ellenzék, konkrétan az MDF jelöltjei minden időközi választást megnyertek 1989-ig. Egy kivételével, ott is maga a Fórum engedte át a siker lehetőségét az SZDSZ-nek, jóindulatú gesztust gyakorolva. Az MSZP az 1990-es választáson is csupán két egyéni mandátumot nyert, az egyik a függetlenként induló Németh Miklós miniszterelnöké, a másik pedig Szűrös Mátyásé volt.”⁷

Kevésbé valószínű tehát, hogy az ellenzék, különösen hogy az MDF mint szervezet lett volna a „megrendelője” az öt kvázi béna kacsává tevő „kodifikációs hibának”. Itt jegyezzük meg egyúttal, hogy Tölgyessy terminológiája („kodifikációs hiba”) azt sugallja, hogy az inkriminált szabályok felbukkanására már a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások végén vagy lezárulását követően, a parlamenti elfogadást közvetlenül megelőző szakaszban kerülhetett sor. Kérdés azonban, hogy miért utal arra, hogy a hibát nem vette észre, és mikor vehette volna észre? Arra, hogy mikor kerültek elő először az inkriminált szabályok, Balsai István így emlékezik. „Még a pártállami időkben, azaz 1987-ben módosították az alkotmányt. Ennek értelmében az emberek életkörülményeit érintő kérdéseket kétharmados törvényekkel kell szabályozni. Ilyen módon például a költségvetési törvényhez is a képviselők kétharmados hozzájárulása kellett volna. Ezt a passzust az 1989-es módosításnál nem bántották, akkor azok a sarkalatos törvények kerültek reflektorfénybe, amelyek lehetővé tették a szabad választások kiírását, ilyen volt a választójogi törvény, a párttörvény s a köztársasági elnök kiválasztásának módja. ...a kétharmados jogszabályok ügye az EKA-n és a NEKA-n sem merült fel.”⁸ Balsai ugyanabban a nyilatkozatában helyesen mutat rá a paktum közjogi elkerülhetetlenségére. Az alkotmányerejű törvények előkerülésének időpontja azonban máskor lehetett, hiszen az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 24. § (3) bekezdése 1989. október 23-tól 1990. június 24-ig volt hatályban. A nyilatkozatkor valószínűleg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény emléke merülhetett fel.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10-én állapodott meg egymással az MSZMP és az ellenzék. Némi előrehaladást követően az MSZMP magatartása megmerevedett, majd nyár végén ismét érdemi tárgyalások kezdődtek, hogy aztán 1989. szeptember 18-án sor kerüljön a megállapodás aláírására, melytől azonban az SZDSZ és a Fidesz távol maradt. Továbbra is kérdés azonban, hogy mikor kerültek elő azok a normatervezetek, ha egyáltalán a Nemzeti Kerekasztal elé kerültek,⁹ amelyek a későbbi parlamentáris kormányzást ellehetetlenítették. Sólyom László egy 2003-as nyilatkozatában így emlékszik erre: „Az 1989-es szocialista alkotmánykonceptió vezette be az alkotmányerejű törvény fogalmát, az állam egyes alapintézményei szabályozásának részletezésére. Az alkotmányerejű törvény elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazata kellett. Ilyen törvény szólt volna az alapvető jogok legfontosabb biztosítékairól és korlátozásuk módjáról is. A Kerekasztal csak arról tár-

gyalt, mely intézmények részszabályai kerüljenek alkotmányerejű törvénybe – például a képviselők jogállása vagy az állami tulajdon. Döbbenetes, hogy az az előírás, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, 1989. szeptember 4-től kezdve jelent meg munkaanyagként szolgáló minisztériumi szövegtervezetekben anélkül, hogy a változás a Kerekasztal-tárgyalásokon szóba került volna. Pedig jószerivel nincs olyan területe az életnek, ami ne érintene alapjogot; vagyis e szabály alapján az ellenzék gyakorlatilag minden kérdésben vétőjogot kapott.”¹⁰

Sólyom nyilatkozatát a problematikus részek 1989. szeptember 4-i felbukkanásáról semmi sem cáfolja. A nyilatkozatból azonban nem derül ki, hogy a dátum pontos megjelölése pusztán emlékezetén, vagy korabeli iratokon, saját feljegyzésein nyugszik-e. Tölgyessy előadásából úgy tűnik továbbá, hogy a választójogi törvény és az Alkotmánynak választójoggal és a jogalkotással összefüggő módosítása mellett a tárgyalásokon csupán *mellékes* mozzanatként szerepelt az Alkotmánybíróság létrehozása. Tölgyessy így interpretálja az eseményeket: „Mikor úgy kezdett felállni az egész (ti. az alkotmányos szabályozás – Sz. J.), akkor még egy intézményről kellett dönteni. Ez az Alkotmánybíróság volt. Látszott, hogy a pártállamiak már olyan nagyon nem akarják. Tulajdonképpen erről az ellenzék döntött, hogy legyen-e Alkotmánybíróság. (...) Az alkotmány már védendőnek látszott. (...) És sikerült olyan személyi fölállításban meg egyezni, ami alapján bele lehetett ebbe is egyezni.”¹¹

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELÁLLÍTÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

Gavra Gábor és Miklósi Gábor a Nemzeti Kerekasztal 15. évfordulóján a *Magyar Narancs*ban így összegzi a történeteket: „A fennmaradt közjogi kompromisszumok közül a legjelentősebbek egyike az alkotmánybíróság létrehozása, melyet (Pozsgay államfői fixációjához hasonló vehemenciával) Kilényi Géza igazságügyi miniszterhelyettes, későbbi alkotmánybíró szorgalmazott.”¹²

Az akkori kodifikációs munkában részt vevő Somogyvári István számos vonatkozásban jól dokumentált összefoglaló munkájából kitűnik, hogy 1989-ben „A Lengyelországból Magyarországra is áterjedő politikai változások, az ellenzéki szervezetek egyre erőteljesebb fellépése átalakította a korábbi forgatókönyvet. Március végén az MSZMP Politikai Bizottsága utasítást adott az igazságügy-miniszternek, hogy haladéktalanul készítsen törvényjavaslatot a köztársasági elnök intézményének bevezetéséről. A hivatalos indokolás úgy szólt, hogy a választások lebonyolítását és az új kormány megalakítását magában foglaló közjogi folyamat irányításához egy új, erős és legitim hatalmi tényező szükséges. Ez a közvetlenül választott köztársasági elnök.”¹³ A minisztériumi apparátus kezdeményezőkézségéről – ami egyébként érintette az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozást is – Somogyvári a következőket írja: „Az igazságügyi tárca elkészítette az Alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet. A kodifikátorok a feladat teljesítésekor túlmentek a megrendelésen, mert a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések mellett már az új választások után folyamatosan ülésező parlamentre és az annak felelős kormányra vonatkozó szabályokat is be-

építették a tervezetbe. E törvényjavaslattal egy időben készült el a minisztériumban a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet is.”¹⁴

Somogyvári összefoglalója szerint az ellenzék nemcsak hogy nem szorgalmazta az Alkotmánybíróság létrehozását, hanem azt – a köztársasági elnöki intézménnyel együtt – kifejezett gyanakvással szemlélte. Amint Somogyvári írja: „Mindkét javaslatban az MSZMP hatalma átmentésének szándékát látták. A Kerekasztal-tárgyalások céljának a szabad parlamenti választások előfeltételeinek megteremtését, ennek keretében néhány ún. sarkalatos törvény (párttörvény, választójogi törvény, alkotmánymódosítás annak szocialista jellegének megszüntetése érdekében) megalkotását tartották.” Hogy az Alkotmánybíróság felállításában végül sikerült megállapodni, azt Somogyvári – Tölgyessyhez hasonlóan – az újonnan kialakított Alkotmány „védendőnek tűnő” jellegével magyarázza. Noha a korábbi tervek és az 1989. évi I. törvény szerint az Alkotmánybíróság a törvények végrehajtását csupán felfüggeszthette volna, a Kerekasztal-tárgyalások nyomán kiformalódó Alkotmánynak immár emelt szintű védelme tűnt indokoltnak, hiszen amint az Alkotmánybíróságról Somogyvári írja: „A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon egyértelművé vált, hogy ezt a fontos alkotmányvédelmi intézményt az eredeti elgondolásokhoz képest némileg eltérő tartalommal kell létrehozni. Így a törvények tekintetében is meg kell hogy illesse a megsemmisítés joga...” Az országnak a többségi elv szerinti kormányzását ellehetetlenítő szabályok előkerüléséről Somogyvári nem ír igen alapos tanulmányában. E szabályokra csupán indirekt módon tér ki, azt követően, hogy rövid utalást tett az MDF koalíciós kényszerére. Mint írja: „Ebben a helyzetben az MDF miniszterelnök-jelöltje, Antall József tárgyalást kezdeményezett az SZDSZ-szel annak érdekében, hogy az ország kormányozhatósága biztosítva legyen.”¹⁵ A kérdés azonban, hogy miért került sor olyan Alkotmány elfogadására, aminek alapján az ország parlamentárisan nem volt kormányozható.

Az Országgyűlés 1989 novemberében Kilényi Gézát, Sólyom Lászlót, Ádám Antalt, Zlinszky Jánost és Solt Pált megválasztotta alkotmánybíróknak. Tölgyessy nyilatkozatából kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság kezdő személyi állománya megnyugtatónak tűnt ahhoz, hogy a testület felállításához az ellenzék hozzájáruljon. Hangsúlyozandó, hogy a „kodifikációs hiba” tényleges felelőseinek megnevezése ma már gyakorlatilag lehetetlen.¹⁶

Amikor a korszak eseményeit kutatjuk, nehéz elvonatkoztatnunk attól a jól ismert ténytől, hogy 1989-ben még mindent behálózott – így a minisztériumokat is behálózta – a titkosszolgálatok tevékenysége.¹⁷ Somogyvári többször idézett összefoglalásából arról is tudunk, hogy az MSZMP Politikai Bizottságának álláspontja szerint „a választások lebonyolítását és az új kormány megalakítását magában foglaló közjogi folyamat irányításához egy új, erős és legitim hatalmi tényező szükséges.” Ez – az eredeti elképzelés szerint – a közvetlenül választott köztársasági elnök lett volna. Ez a lehetőség – mint ismeretes – meghiúsult.

Az is nyilvánvaló, hogy a működését 1990 januárjában megkezdő Alkotmánybíróság hallgatott abban a kérdésben, hogy a parlamentáris rendszert veszély fenyegeti. 2010 novemberében megszólalt a demokráciát a második Orbán-kormány tevékeny-

ségétől féltő egykori miniszterhelyettes és volt alkotmánybíró, Kilényi Géza is. Saját szerepét illetően az újságíróknak a következőket mondta: „...Kulcsár Kálmán 1988 júliusában bízott meg – többedmagammal együtt – azzal, hogy terjesszük a kormány elé az alkotmány felülvizsgálatának koncepcióját. Nekem az Országgyűlés, az elnöki tanács és az akkor még nem létező alkotmánybíróság jutott. Két hónap múlva ott volt a koncepció, amelynek lényege: az önkény intézményes kizárása érdekében nincs más lehetőség, mint a fékek és egyensúlyok rendszerének kialakítása.”¹⁸ Az ország parlamentáris kormányzását lehetetlenné tevő, „nagyon súlyos kodifikációs hiba”-ról Kilényi az interjúban nem beszélt. A második Orbán-kormány tevékenységével kapcsolatban azonban leszögezte azt, ami talán jobban illik történelmi félmúltunk más történéseire: „A magyarok többsége észre sem veszi, hogy átverték.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal működésének kezdeti szakaszában erősen politikai vonatkozású tevékenységet fejtett ki; gyakorta egy „láthatatlan Alkotmány”-t szem előtt tartva *jogpolitikai* kérdésekben is *aktívan* állást foglalt. Az MSZMP Politikai Bizottsága utasításának szóhasználatát kölcsönvéve úgy is fogalmazhatunk, hogy „mint új, erős és legitim hatalmi tényező” jelentős szerepet viselt a „közjogi folyamat irányításában”.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZAKPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGÉRŐL

Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság szakpolitikai tevékenysége nem abban áll, hogy saját „alkotmányos ideálját”, ideális jogpolitikáját (esetleg a „láthatatlan Alkotmányt”) kéri számon a jogalkotásban alakot öltő jogpolitikán, hanem – többek között – abban, hogy ezt a jogpolitikát összeméri az alkotmányos szabályok által adott keretekkel és értékekkel. Az Alkotmánybíróság szakpolitikai munkája nem azt jelenti tehát, hogy *jogpolitikát határoz meg*, hanem azt, hogy a *tevékenysége kapcsolódik* a szakpolitikához, nevezetesen a jogpolitikához. Az Alkotmánybíróság szakpolitikai tevékenysége így *szakpolitikához kapcsolódó*, és nem *szakpolitikát meghatározó* tevékenység.

Merőben helytelen egyúttal megtagadni a kommunikációt a jogalkotás egyéb szereplőivel arra hivatkozással, hogy az előzetes konzultációk a későbbi döntések prejudikálását, urambocsá' befolyásolását jelentik, illetve eredményezhetik. Ha az Alkotmánybíróság szakmai feladatainak magaslatán áll, egy esetleges konzultáción elhangzottak aligha téríthetik el megalapozott álláspontjától. Az elvárható együttműködés más állami szervekkel, a szükséges tájékoztatások megadása e szervek részére még akkor is terhelné az Alkotmánybíróságot, ha önálló hatalmi ágat képviselne. Ha azonban a jogalkotás egy sajátos szervtípusának tekintjük, mint ahogyan a korábban mondtak szerint talán tekinthetjük, akkor még inkább elvárható, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotás többi szereplője felé proaktív módon jelezze mindazokat az alkotmányos és jogi-szakmai nehézségeket, amelyek az állam működése szempontjából jelentősek lehetnek.

A *transzparencia* és a *befolyásmentes működés* biztosítása érdekében pedig az Alkotmánybíróságnak alighanem törekednie kellene arra, hogy szakmai álláspontját a lehető legszélesebb *nyilvánosság* előtt fejtsse ki. Ez távolról sem jelenti az Alkotmánybíróság

és a kormányzat, illetve az Országgyűlés közötti „üzengetést”, nyilatkozatháborút. Legfeljebb rövid, adott esetben a jogtechnikai lehetőségekről szóló tájékoztatások, elvi állásfoglalások megadását. Ha ezeket az iránymutatásokat a jogalkotó elfogadja, számos esetben megelőzhető lehet az utólagos normakontroll lefolytatása. Természetesen az is kívánatos, hogy az előzetes normakontroll lehetőségével a jogalkotók éljenek, affinitást mutassanak az Alkotmánybíróság szakmai álláspontja iránt. Egy ilyen gyakorlat, amelyben a jogalkotás szereplői egymás *partnereiként*, és nem egy pókerjátszma résztvevőiként szerepelnek, alighanem nagyban elősegítheti azt is, hogy az érdeklődő közvélemény, a politikai társadalom mind szélesebb rétege pontosabb képet kapjon egyes jogalkotási és alkotmánybíróági döntések szakmai okairól. Nem utolsósorban egy ilyen gyakorlat, és annak nyomán a döntések társadalom általi nagyobb elfogadottsága növelheti egyúttal a jog hatékonyságát is.²⁰

JEGYZETEK

- ¹ Köszönetet mondok dr. Balsai Istvánnak, dr. Kónya Imrének, dr. Kulin Ferencnek és dr. Sándorfi Györgynek, hogy tanácsaikkal, információikkal, pontosításaikkal segítették e tanulmány megszületését.
- ² E szabályokat az 1989. évi XXXI. törvénnyel hirdették ki.
- ³ Az 1990. évi adófizetésről szóló 1989. évi XLIX. tv. és a végrehajtására kiadott 40/1990. (III. 6.) MT rendelettel módosított, a lakáscélú kölcsönök utáni 1990. évi adófizetési kötelezettséggel kapcsolatos jövedelemigazolásról szóló 4/1990. (I. 18.) MT rendelet.
- ⁴ Pontosan fogalmazott Kónyáné Kutruicz Katalin egyik előadásában: „Az Alkotmány módosítása valóban megfelelő volt arra, hogy a tárgyalások eredményeként megalkotott többi törvénnyel együtt megteremtse a szabad választás feltételeit. Arra azonban, hogy a választások után az országot kormányozni is lehessen, részben sok volt a módosítás, részben pedig kevés.” Kónyáné Kutruicz Katalin: *Az 1990. évi Országgyűlés létrejöttének közjogi keretei*. Előadás a VERITAS Történetkutató Intézet és az Országgyűlés Hivatala által rendezett, az 1990-ben szabadon megválasztott Országgyűlés megalakulásának 25. évfordulója alkalmából, az Országház Felsőházi termében, 2015. május 6-án tartott emlékkonferencián. Kézirat, 5. o. Az előadás szövegének rendelkezésre bocsátásáért Kónyáné Kutruicz Katalinnak köszönetet mondok.
- ⁵ Tölgyessy Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. Előadás a Történelemtanárok Egylete által szervezett, *Alkotmány és történelem* című, 2011. október 8-án a Kossuth Klubban tartott konferencián (a 46 perc 36 másodperces felvételnek a 32.33-tól kezdődő része). www.youtube.com/watch?v=eYQEAqziqP0
- ⁶ Magyar Közlöny, 1990. évi 32. szám.
- ⁷ Sinkovics Ferenc: *A kormányzáshoz paktumot kellett kötnie a győztesnek*. http://magyarhirlap.hu/cikk/23592/A_kormanyzashoz_paktumot_kellett_kotnie_a_gyoztesnek; Balsai István korábbi nyilatkozatával kapcsolatban a következő pontosítást tette meg hozzám intézett, 2015. szeptember 13-án kelt szíves e-mail-üzenetében: „...amikor arról nyilatkozom, hogy az MDF jelöltjei minden időközi választást megnyertek »1989-ig«, ez helyesen »1990-ig« lenne, mivel 1989-ben zajlottak az időközi választások, korábbira nem emlékszem.” Ugyanitt a következőket jegyzi meg a kétharmados törvények vonatkozásában: „Visszatérve a kétharmados ún. alkotmányos törvények körére, ezeknek megjelölése a paktumnak nevezett MDF–SZDSZ-megállapodás időpontjában, vagyis 1990. május 2-a előtti napokban megtörtént, természetesen »csak« politikai értelemben, hogy jóváhagyásra csak az új Országgyűlés keretében került sor. Tehát nem feledékenységéből maradtak ki a Kerekasztal-tárgyalások eseményei közül, hanem azért, mert az Ellenzéki Kerekasztal célja kifejezetten a szabad választásokhoz szükséges jogszabályok megalkotása volt. Az alkotmányos törvények körének pontos meghatározása az új Országgyűlés feladata volt, mintegy az alkotmányos rendszerváltozás további fejezeteként. Az utolsó pártállami Országgyűlés legitimációja ehhez nem volt meg.”
- ⁸ Lásd uo.

- ⁹ Dr. Kónya Imre szíves tájékoztatása szerint a Nemzeti Kerekasztal-megállapodásnak mellékletét képezték a jogszabály-módosítások tervezetei, és gyakorlatilag kizártnak tekinthető, hogy a problematikus részek fizikailag ne kerültek volna a Kerekasztal elé.
- ¹⁰ „Miért kellene mindenáron konszenzus?” (Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke). Bundula István interjúja Sólyom Lászlóval, Magyar Narancs, 2003/51., 2003. december 18. http://magyarnarancs.hu/belpol/miert_kellene_mindenaron_konszenzus_solyom_laszlo_az_alkotmanybirosag_első_elnöke-63823
- ¹¹ Tölgyessy, i. m.
- ¹² Gavra Gábor – Miklósi Gábor: *A Nemzeti Kerekasztal-megállapodás 15. évfordulója: Született szeptember 18-án*. Magyar Narancs, 2004/39., 2004. szeptember 23. http://magyarnarancs.hu/belpol/a_nemzeti_kerekasztal-megallapodas_15_evforduloja_született_szeptember_18-an-53850
- ¹³ Somogyvári István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html
- ¹⁴ Uo.
- ¹⁵ Uo.
- ¹⁶ Bizalmas közlés szerint volt olyan személy, aki a kodifikációs gondatlanságban való felelősségét egy négy-szemközti beszélgetésben elismerte. Később különböző kormányok idején töltött be felelős beosztást.
- ¹⁷ Kónyáné Kutrucz Katalin a már hivatkozott előadásában utalt az 1989. február 14-én, a Belügyminisztériumban az állambiztonsági miniszterhelyettesi értekezleten elhangzottakra. Pallagi Ferenc miniszterhelyettes a következőket mondta: „Ezért nagyobb figyelemmel kell kísérni az alternatív szerveződések, keresni kell tevékenységükben azokat a kompromittálásra alkalmas vonásokat, melyek felhasználhatók bomlasztásukra, lejáratásukra.” Ezzel kapcsolatban a következő feladatot határozta meg: „A megyei pártbizottságnak kérés nélkül is minden információt azonnal biztosítani kell, hogy a párt előtt az ellenséges tervek, szándékok időben ismertek legyenek.” Kónyáné Kutrucz, i. m. 2.
- ¹⁸ Népszabadság, 2010. november 14. http://nol.hu/belfold/a_magyarok_tobbsege_eszre_sem_vesz_hogy_atverték-881041
- ¹⁹ Uo.
- ²⁰ A magyar jogirodalomban különös hangsúllyal Visegrády Antal felhívta a figyelmet a jog hatékonyságának kérdésére, és ebben számos tényező mellett a normák társadalmi elfogadottságának fontosságára is. Visegrády Antal: *A jog hatékonysága*. Unió Kiadó, Budapest, 1997.

Deák Ferenc

A polgári jogi igények közérdekű érvényesítése

Úton a tisztességes pénzügyi intézményi működés felé

Enforcement of Civil Claims in Accordance with Public Interest

Towards a Fair Operation of Financial Institutions



Összefoglalás

A banki elszámolás folyamatának félidejében érdemes visszatekinteni a közelmúlt azon eseményeire, döntéseire, amelyek befolyásolták azokat a lépéseket, amelyek megalapozták a devizaalapú szerződések, illetve a forintalapú és devizaszerződések utáni elszámolási folyamatot. Az elszámolási jogszabályok egyidejűleg teremtik meg a tisztességes szerződési feltételek érvényesülését és a hitelpiacra az árfolyam változásából eredő kockázat megszűnését. A tanulmány napjaink olyan problémakörére keresi a megoldásokat, illetve mutatja be a lehetőségeket, ahol a közjog és a magánjog szabályai egyaránt érvényre jutnak, és a vizsgálat alá vont területek a magyar háztartások mindennapjait is mélyrehatóan meghatározzák. Az állam alkotmányos beavatkozási lehetőségének terjedelme a polgári jogi viszonyokba, és azon belül is a pénzügyi intézmények hitelezési tevékenységébe másodszor¹ kerül felszínre a rendszerváltozás során olyan szempontból, amikor az állam fogyasztóvédelmi feladatokat teljesítve az adósok oldalán avatkozik be. Bankkonszolidáció, vagy éppen a takarékszövetkezeti hálózat korszerűsítése címen történő állami beavatkozásokra több esetben került sor; ebben a tanulmányban a fogyasztóvédelmi jellegű beavatkozás eddigi eredményeit kívánom röviden bemutatni.

DR. DEÁK FERENC, szabályozási szakértő, Magyar Nemzeti Bank, Módszertani Igazgatóság (deakf@mnbb.hu).

Summary

In half time of the settlement process, it is worth looking back to the events and decisions which influenced the steps that established this procedure following the foreign exchange or forint based agreements. The settlement rules create an environment where the enforcement of fair conditions of contracts and the cessation of risks deriving from changing exchange rates exist simultaneously. This study searches the solutions and describes the possibilities regarding current problems, where the rules of civil and public law prevail at the same time and the issues examined influence the life of the Hungarian households as well. After the regime change, it is now the second time that the powers of the the government to intervene in the civil law matters – lending activities of financial institutions – come into view in order to fulfill investor protections tasks. Government intervention regarding bank consolidation or credit union system happened many times, but this study focuses on the results achieved so far by investor protection interventions.

*„A hitelről szólok, s ami belőle foly; a
becsületről, az adott szó szentségéről,
a cselekedetek egyenességéről, [...]”
(Széchenyi István: Hitel)*

ELŐZMÉNYEK

A bankhitelek, fogyasztási kölcsönök iránti kereslet megugrása a 2000-es évek elejére tehető. A 2002-es kormányváltást követően sem csökkent a hitelek, különösen a jelzálogalapú és a gépjárműhitelek iránti kereslet.² Erre az időszakra esik a devizaalapú hitelezés elterjedése is, amely a magasabb forintkamatpálya mellett, az árfolyamkockázat átvállalásának kedvezőbbnek tűnő terhe mellett kínálta a fogyasztók, az üzleti, valamint adott esetben az önkormányzati szféra felé a termékeit. A devizaalapú lakáshitelezés berobbanásával egyidejűleg a forinhitelek kamattámogatásának a növekedése szétrobbantotta volna a központi költségvetést. A forint sokkal erősebb volt, a devizahitelek ettől még inkább kedvezőbbnek tűntek. Az euró bevezetésével kapcsolatosan egységesen jelent meg a kommunikáció, ami azt valószínűsítette, hogy néhány év múlva bevezetik az eurót, a hitelfelvevők pedig euróban kapják majd a fizetésüket. A munkanélküliségi ráta is sokkal alacsonyabb volt, ami a hitelek teljesítésére és a visszafizetési képességre is pozitív hatást gyakorolt. A hitelbőségnek köszönhetően növekedett a gazdaság, és ez az összkép egészült ki az egyoldalú erőfölényt birtokló, meggondolatlan – és utóbb a bíróságokon tisztességtelennek minősített – hitelezői és hitelnyújtói magatartással.

A pénzügyi felügyelet önállóan és a Magyar Nemzeti Bankkal közösen is felhívta a figyelmet³ a devizahitelezésben rejlő kockázatokra. Ahogyan azonban az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jelentése⁴ is rámutatott 2012-

ben – reflektálva a korábbi időszak eseményeire –, ezek a figyelemfelhívások nem érték el a kívánt hatást állami szinten.

A konkrét szerződéses viszonyokban egyes termékekhez kapcsolódóan, majd jogszabályi kötelezés folytán általában megjelentek az ún. kockázatfeltáró nyilatkozatok is, amelyek tartalma több szempontból is vitatható. Ez sem volt ugyanakkor képes olyan megfontolásra bírni a fogyasztók széles tömegeit, amelyek körülményekről hitelfelvételt és hitelkihelyezést eredményeztek volna. Mindehhez, ahogyan azt a Gazdasági Versenyhivatal több ügyben is megállapította,⁵ olyan reklámkampány is társult, mely együttes hatását tekintve reálisan kelthette azt a képzetet a hitelt felvenni szándékozók körében, hogy az árfolyamkockázat vállalása csekély mértékű kockázatot hordoz, vagy annak bekövetkezése még nem jelent olyan terhet, amely a megnövekedett esedékes tartozások kiegyenlítését ellehetetleníti.

A Gazdasági Versenyhivatal egy másik eljárásában a végtörlesztéssel kapcsolatosan megállapította, hogy az eljáró pénzügyi intézmények kartellt létrehozva korlátozták a szabad versenyt, és emiatt 9,5 milliárd forintos bírságot szabott ki a szektor meghatározó szereplőire.⁶ Szintén törvénymódosítás eredménye a jelzálogalapú hitelszerződések kötelező közjegyzői okiratba foglalása.⁷ Jelenleg zajlik a luxembourgi Európai Bíróság ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódó eljárása.⁸

A 2008-ban kitört pénzügyi válság az árfolyamok erősödését és ezzel párhuzamosan a forint leértékelődését vonta maga után, és ennek köszönhetően jelentősen eltolódott a szerződéses egyensúly a fogyasztók, illetve más adósok terhére. Az így megváltozott viszonyokban olyan lényeges körülményváltozások álltak be, amelyeket a fogyasztók, illetve az önálló gazdálkodási tevékenységi körükben eljáró adósok előre nem láthattak, így a szerződéskötéskori akaratauk – még ha az kockázatfeltáró nyilatkozatok aláírásában is öltött testet – értelemszerűen nem terjedhetett ki a vállalt árfolyamkockázatot meghaladó mértékű árfolyam-elmozdulás hatásainak viselésére.

Ki gyorsan ad, kétszer ad! A közismert, adakozásra buzdító mondás témánk szempontjából úgy is interpretálható, hogy a dupláját fizeti vissza a felvett összegnek az, aki szorult helyzetben kényszerült hitelfelvételre. Kétségtelen, hogy a hitelek felvételekor a hitelkihelyezések gyorsan történtek, így a megfelelő tájékozódáshoz szükséges idő, a kellő és alapos megfontoltság nem mindig jellemezte az így megkötött ügyleteket. A bírói gyakorlatra vár annak kimunkálása,⁹ hogy a kockázatok nem megfelelő felmérése és az azokról szóló tájékoztatások mennyiben eredményezik a szerződések teljes vagy részleges érvénytelenségét.

AZ ÁLLAMI TÖRVÉNYHOZÓI BEAVATKOZÁST MEGELŐZŐ LÉPÉSEK KRONOLÓGIÁJA

Az elmúlt időszakban számos jogilag releváns döntés született meg a devizaalapú szerződéseket érintően. A 6/2013. számú Polgári jogegységi határozatot¹⁰ még 2013. december 16-án hozta meg a Kúria. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltétel mikor felel meg az átláthatóság

követelményének, a Kúria jogegységi tanácsa az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte.

A kormány 2013. november 29-én az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.¹¹ Az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) számú döntésében megállapította, hogy a jogalkotónak lehetősége van jogszabályi úton beavatkozni a hitelszerződések tartalmába, amennyiben a szerződéses egyensúly egyoldalúan – jellemzően az adós hátrányára – felborul.¹² Az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szemben az alkotmányossági kritikák abban foglalhatók össze, hogy annak rendelkezései a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek.¹³ A jogalkotói elszámolások, korábbi szabályozatlan területek utólagos rendezése és kiigazítása szükségszerűen eredményezi a korábbi események újraértékelését.

Az Európai Unió Bírósága a Kúria előzetes döntéshozatalra irányuló indítványára 2014. április 30-án hozta meg azon döntését, miszerint a tisztességtelenség főszabályként csak akkor vizsgálható, ha az adott szerződés mellékkötelezettségét érintik a kifogásolt szerződéses feltételek.

A 2014. évi országgyűlési választásokat követően, 2014. május 6-án megalakult új Országgyűlés egyik első döntésével, a 2014. május 12-i ülésnapján elfogadta a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2014. évi XVII. törvényt, amely a Magyar Közlöny május 15-i számában történő kihirdetését¹⁴ követően, május 16-án lépett hatályba. Ennek értelmében a végrehajtási eljárásban a lakóingatlan kiürítésének a rendőrség közreműködésével történő kikényszerítését az e törvény szerinti kilakoltatási moratórium lejártának a devizahitelek helyzetét rendező külön törvényben meghatározott időpontját követő időszakra kell elhalasztani.

A Kúria az árfolyamrésszel kapcsolatos konkrét ügyben hozott döntésében 2014. június 4-én az alábbi három érdemi kérdésben foglalt állást:

1. A Kúria úgy ítélte meg, hogy a perbeli különmemű árfolyamok alkalmazását előíró szerződéses rendelkezések nem tartoznak a főszolgáltatást megállapító, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződéses kikötések körébe, így e szerződési feltételek tisztességtelenségét a bíróság vizsgálhatja;

2. A támadott szerződési feltételeket, a perben eljáró bíróságokkal egyezően, a Kúria is tisztességtelennek találta, mivel a Kúria 6/2013. Polgári jogegységi határozata 1. pontjában már kifejtetteknek megfelelően devizaalapú kölcsönszerződések esetén nem kerül sor átváltásra, csak átszámításra, amelyért a pénz átváltásakor szokásos díjazás nem jár. A különmemű árfolyam alkalmazásából a pénzügyi intézményeknek ellenszolgáltatással nem fedezett bevétele, a fogyasztóknak pedig költsége keletkezik, amely tisztességtelen;

3. A különmemű árfolyamok alkalmazása azért is tisztességtelen, mert az nem felel meg az Európai Unió Bírósága hivatkozott ítélete által is értelmezett világos és érthető szabályozás követelményének.

Az Európai Unió Bírósága ítéletében kifejtettekből következően ugyanakkor a perben eljáró bíróságok tévedtek, amikor a perbeli szerződési feltételek érvénytelenségét a szerződés módosításával szüntették meg. Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezése szerint ugyanis a szerződés módosítása helyett, a perbelihez hasonló tényállások

esetén, a tagállami jog diszpozitív rendelkezése válik a szerződés részévé. A magyar jog vonatkozó diszpozitív rendelkezését a Ptk. 231. §-ának (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint a más pénznemben meghatározott tartozást a fizetés helyén és idején érvényben levő árfolyam alapulvételével kell átszámítani. Ilyennek pedig a Magyar Nemzeti Bank hivatalos devizaárfolyama tekintendő. A vételi és eladási árfolyam alkalmazását előíró szerződési rendelkezések érvénytelensége folytán, azok helyébe a fent hivatkozott diszpozitív rendelkezés lép.

A Kúria 2014. június 16-án meghozott 2/2014. Polgári jogegységi határozatának rendelkező része az árfolyamkockázat viselésével kapcsolatosan az alábbiakat állapította meg: „A devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződés azon rendelkezése, amely szerint az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, a főszolgáltatás körébe tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek a tisztességtelensége főszabályként nem vizsgálható.

E rendelkezés tisztességtelensége csak akkor vizsgálható és állapítható meg, ha az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó (a továbbiakban: fogyasztó) számára annak tartalma a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott tájékoztatásra is – nem volt világos, nem volt érthető.

Ha a pénzügyi intézménytől kapott nem megfelelő tájékoztatás vagy a tájékoztatás elmaradása folytán a fogyasztó alappal gondolhatta úgy, hogy az árfolyamkockázat nem valós, vagy az őt csak korlátozott mértékben terheli, a szerződésnek az árfolyamkockázatra vonatkozó rendelkezése tisztességtelen, aminek következtében a szerződés részlegesen vagy teljesen érvénytelen.”

Ugyanezen döntés rendelkező részének 2. pontja az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések kapcsán kifejti, hogy az emelés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveknek (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve; tételes meghatározás elve; objektivitás elve; ténylegesség és arányosság elve; átláthatóság elve; felmondhatóság elve; szimmetria elve). Ezen elvek alapján az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó szerződéses rendelkezések akkor nem tisztességtelenek, ha azok a fogyasztó számára világosan és érthetően meghatározzák, hogy a hivatkozott PK-veleménynek megfelelő oklistában megjelölt körülmények változásai milyen módon és mértékben hatnak ki a fogyasztó fizetési kötelezettségére; egyben pedig lehetővé teszik annak ellenőrizhetőségét, hogy az egyoldalú szerződésmódosításra a szerződéses rendelkezések betartásával, az arányosság, a ténylegesség és a szimmetria elvének érvényre juttatása mellett került-e sor.

Az árfolyamrész alkalmazásával kapcsolatosan a Kúria rögzítette, hogy a folyósításkor a pénzügyi intézmény által meghatározott vételi, a törlesztésekkor pedig az eladási árfolyamok (különnemű árfolyamok) alkalmazása tisztességtelen, mert ezekkel szemben nem áll a fogyasztónak közvetlenül nyújtott szolgáltatás, így az számára indokolatlan költséget jelent. E rendelkezések azért is tisztességtelenek, mert alkalmazásuk

gazdasági indoka a fogyasztó számára nem világos, nem érthető, nem átlátható. A devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő vételi és eladási árfolyamok mint átszámítási árfolyamok helyett a Magyar Nemzeti Bank hivatalos devizaárfolyama válik a szerződés részévé a Ptk. 231. § (2) bekezdésében meghatározott diszpozitív törvényi rendelkezésre tekintettel mindaddig, amíg kogens törvényi rendelkezés nem lépett azok helyébe.

A TISZTESSÉGESSÉG JEGYÉBEN

A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény két lépésben lépett hatályba: 2014. július 19-én és július 26-án. A törvényhozó törvényi vélelmet állított fel, mely szerint tisztességtelennek kell tekinteni a pénzügyi intézmények általános szerződési feltételeiben az egyoldalú kamat-, költség-, díjemelést lehetővé tevő rendelkezéseket. A bizonyítási teher megfordításával a pénzügyi intézményeknek lehetett pert indítani, melynek során bebizonyíthatták, hogy az általuk alkalmazott és a fogyasztói kölcsönszerződések részévé váló, emelést lehetővé tevő rendelkezések tisztességesek. A devizaalapú szerződések eseteit érintő perek mára lezárultak, és megállapítható azok alapján, hogy az esetek túlnyomó többségében a pénzügyi intézmények bizonyítása sikertelen maradt, és a bíróságok jogerősen állapították meg a kikötések tisztességtelenségét, ami semmisséget eredményezett. Az árfolyamrés alkalmazását a törvény eleve semmisnek tekintette, így a fogyasztói túlfizetések e két tételből állnak elő, amelyek csökkentik a fogyasztók fennálló hiteleit. A Magyar Nemzeti Bank rendeletében¹⁵ határozta meg azt a képletet, amelynek segítségével ún. jelenértékes számítás alapján kerül meghatározásra a túlfizetés mértéke. A semmisség következtében minden egyes alkalmazási időszakban csökkenteni kell a tőketartozás összegét, majd a következő alkalmazási időszak csökkentendő a túlfizetés összegével.

A Kúria joggyakorlatának törvényi szintre emelésével a jogalkotó azt is elérte, hogy ezekben az ügyekben nem az ügyfeleknek kellett több százezres nagyságrendben beperelni a pénzügyi intézményeket, hanem összesen 79 per indult. Ezeknek a pereknek a specialitása abban rejlett, hogy alperesként a magyar állam ellen kellett a perket megindítani, az eljárásra pedig a polgári perrendtartáshoz képest speciális, gyors lefolyású eljárásokat rendelt a jogalkotó, a folyamatban lévő peres és végrehajtási eljárások egyidejű felfüggesztése mellett.

A 2014. évi XL. törvény rögzítette az elszámolás szabályait, melynek értelmében két fő szakaszra lehet osztani a pénzügyi intézmények feladatait. Az első esetkörbe a devizaalapú szerződésekkel kapcsolatos elszámolási feladatok tartoztak, 2015. április 30-i határidővel, míg a második esetkörben került sor a forintalapú és a devizaszerződések elszámolására 2015. szeptember 30-ig. Időben e két esetkört követi a végtörlesztéssel élt fogyasztókkal történő elszámolás, melynek törvényi határideje 2015. november 30.

Egy másik fontos felosztás a szerződéskötések időpontjához igazodik. A jogalkotó a tisztességtelenség vélelmét csak 2010. november 26-án, vagy azt megelőzően kötött szerződések esetében mondta ki. 2010. november 27-én hatályba lépett a hitelinté-

zetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek egy olyan módosítása, amely szerint az általános szerződési feltételekben már alkalmazni kell azokat az oklistákat, amelyek a szerződésmódosuláshoz a fizetendő kamat-, költség- és díjemeléseket lehetővé teszi.

E törvény módosítására is figyelemmel a Magyar Nemzeti Bank kapott közérdekkéreset-indítási lehetőséget, melynek értelmében a 2010. november 27-én vagy azt követően módosított általános szerződési feltételeket megvizsgálva dönthetett arról az MNB, hogy indít-e keresetet a pénzügyi intézmények ellen.¹⁶ E keresetindítás további specialitása, hogy ennek tárgyi hatálya a forintalapú és a devizaszerződésekre terjedt csak ki, azaz jellemzően olyan fogyasztói kölcsönszerződési típusokra, ahol már árfolyamkockázat és árfolyamrész nem jelenik meg a szerződésekben.

Mindebből azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a jogalkotó a tisztességtelenség törvényi véelmét ott alkalmazta, ahol az árfolyamrész és az árfolyamkockázat mellett került sor a szerződések egyoldalú módosítására, a kamatok, költségek, díjak emelésére.

Az elszámolásokból eredő viták felülvizsgálatára a Pénzügyi Békéltető Testület jogosult. A fogyasztók azt követően fordulhatnak a PBT-hez, ha a pénzügyi intézménynél sikertelenül kísérelték meg az elszámolásból adódó vitás helyzet rendezését. A PBT annyiban kapott többletjogosultságot általános hatásköréhez képest, hogy a vitás ügyek rendezése alapján az egyezség létrehozása helyett az elszámoláshoz kapcsolódó ügyekben kötelező erővel dönti el a felek között felmerülő vitás ügyeket. A PBT döntésével szemben bírói jogorvoslatnak van helye.

FAIR BANKRENDSZER

Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény értelmében a fogyasztói kölcsönszerződések a törvény erejénél fogva módosulnak.¹⁷

Az így módosuló fogyasztói kölcsönszerződések esetén a kamatperiódusok – referencia-kamatlábhoz kötött kamat esetén a kamatfelár-periódusok – időtartama a törvény által meghatározott. Ha a fordulónaptól számított hátralévő futamidő meghaladja a 16 évet, akkor öt év a kamatperiódus. Ha meghaladja a 9 évet, de legfeljebb 16 év a futamidő, akkor négy év a kamatperiódus, míg ha a futamidő a 3 évet meghaladja, de legfeljebb 9 év, akkor három év a kamatperiódus törvényben rögzített időtartama.

A devizaalapú szerződések kivezetését szolgálja az a rendelkezés is, miszerint a deviza vagy devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés tekintetében jogosult pénzügyi intézmény az elszámolási törvény szerinti elszámolási kötelezettsége teljesítésének határidejéig köteles a deviza vagy devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés alapján fennálló vagy az abból eredő teljes, az elszámolási törvény alapján teljesített elszámolás alapján megállapított tartozást 2015. február 1-jei fordulónappal a törvényben meghatározott árfolyamon forintkövetelésre átváltani.

A deviza vagy devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés módosulásakor, forintra átváltás esetén, a pénzügyi intézmény csak referencia-kamatlábhoz kötött kamatot alkalmazhat.

Az elszámolással és a forintosítással egyidejűleg az Országgyűlés megalkotta a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvényt is. A törvény új fogalmakat vezet be egyes mutatók esetében. Ezek a mutatók olyan referenciafogalmak, amelyeket kötelező szerepeltetni az általános szerződési feltételekben.

A *kamatváltoztatási mutató* a hitelezés refinanszírozási költségeihez és a hitel nyújtásához kapcsolódó, az üzleti kockázat körén kívül álló, a hitelezők által nem befolyásolható, tőlük független, valamint általuk el nem hárítható körülményekben bekövetkező változást objektív módon kifejező, a kamatmódosítás számításának alapjául szolgáló és a nyilvánosság számára hozzáférhető viszonzszám.

A *kamatfelár* a referencia-kamatlábon felül – a hitelkamat részeként – fizetendő kamat, a hitelkamat és a referenciakamat különbségeként meghatározott kamatrész.

A *kamatfelár-változtatási mutató* pedig a kamatfelár módosításának alapjául szolgáló kamatváltoztatási mutató.

A hitelszerződés megkötését megelőző tájékoztatás is jelentős módosításokon ment keresztül a korábbi szabályokhoz képest. A hitelező és a hitelközvetítő a hitelszerződés megkötését megelőzően a fogyasztó részére köteles olyan felvilágosítást adni, amelynek alapján a fogyasztó felmérheti, hogy az igénybe venni tervezett hitel megfelel-e az igényeinek és a pénzügyi teljesítőképességének. Ennek során a hitelező és a hitelközvetítő a fogyasztó rendelkezésére bocsátja a különböző ajánlatok összehasonlításához szükséges információkat annak érdekében, hogy a fogyasztó megalapozott döntést hozhasson a hitelszerződés esetleges megkötése tekintetében. A módosítások egyértelmű célja, hogy tájékozott, a fogyasztó számára érthető szerződések jöjjenek létre.

A Magyar Nemzeti Bank jóváhagyásával a pénzügyi intézmények – érdekképviselőik ellátására létrehozott – jogi személyiséggel rendelkező szervezetei a pénzügyi intézményeknek mintaként szolgáló általános szerződési feltételeket és ezeket magukban foglaló mintaszabályzatot tehetnek közzé. A Magyar Nemzeti Bank feladata, hogy ezeket a mintaszabályzatokat azok felhasználása, illetve alkalmazása előtt jóváhagyja.

A hitelezők kötelesek az általános szerződési feltételeiket és az ezt magukban foglaló üzletszabályzataikat 2015. február 1. napjával kezdődő hatállyal a 2014. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítani.¹⁸

VÉGSZÓ HELYETT

A fentebb dióhéjban bemutatott törvényi változásokról adott pillanatfelvétel jól mutatja azt a paradigmaváltást,¹⁹ ami a magyarországi hitelezési tevékenység végzéséhez kapcsolódóan a piaci viszonyok megtisztítását is feladatául tűzte, új pályára állítva ezzel mind a fogyasztókat, mind az őket kiszolgáló pénzügyi intézményeket.

Addig nyújtózkodj, míg a takaród ér! – hangozott a régi bölcsesség. Ehelyett a valóság az, hogy nem tudunk tovább nyújtózkodni, mint ameddig a lábunk engedi... E valóságos helyzetre történő ráébredés után az új szabályok és intézményrendszer feladata az, hogy helyreállítsa a pénzügyi piacok területén a „bizodalmat és bátorságot”.

JEGYZETEK

- ¹ Előszőr: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat által is érintett módon, a Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény 64–68. §-aiban írt rendelkezések során a lakáscélú kölcsönök kamataival összefüggésben.
- ² *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Szerk.: Prof. Dr. Lentner Csaba, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 88–89. o.
- ³ http://felugyelet.mnb.hu/data/cms694449/pszfhu_mnbpszf_ajanas.pdf (Hatályon kívül helyezve: 2014. február 24.).
- ⁴ www.parlament.hu/irom39/05881/05881.pdf
- ⁵ 182/2007. VJ Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Nyrt. – Fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, 129/2007. VJ Raiffeisen Bank Zrt. – Fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, 113/2010. VJ UniCredit Bank Hungary Zrt. – Fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása és fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat.
- ⁶ www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2013as_sajtokozlemenyek/8456_hu_95_milliardos_birsag_a_vegtorlesztes_banki_kartell_ugyben.html?query=v%C3%A9gt%C3%B6rleszt%C3%A9s
- ⁷ A jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény 6. §-a szerint a jelzálog-hitelintézet által kötött jelzáloghitel-szerződést – a kölcsönszerződés és a zálogszerződés külön okiratba foglalása esetén mindkettőt – közjegyzői okiratba kell foglalni.
- ⁸ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&dodocid=165231&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=186356>
- ⁹ A *Magyar Nemzet* internetes oldalán 2015. január 29-én megjelent cikk szerint 2015. január 15-én dr. Némethi Gábor ügyvéd a Fővárosi Törvényszéken per nyert a Merkantil Bankkal szemben. Az ítélet következtében a Merkantil Bank egymillió-hétszáz ezer forintot követelése „hirtelenjében” a Bank négyszázhatvan ezer forintot tartozásává alakult át. A kockázatfeltárási nyilatkozat hiánya csak ebben az egy konkrét perben a szerződéses egyensúly kettőmillió-százhatvan ezer forintot változását idézte elő a fogyasztó javára; az ítélet nem jogerős. <http://mno.hu/penzesjog/az-autohiteles-nyer-ha-nem-volt-kockazatfeltarasi-nyilatkozat-1270141>
- ¹⁰ www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/62013-szamu-pje-hatarozat;
- ¹¹ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee3a84e45401b26ec1257c32006000e6/\\$FILE/ATTJ-3J8X.pdf/2013_17690_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee3a84e45401b26ec1257c32006000e6/$FILE/ATTJ-3J8X.pdf/2013_17690_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf)
- ¹² <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE3A84E45401B26EC1257C32006000E6?OpenDocument>
- ¹³ Amicus curiae: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/67436c6b4c143cd3c1257d4d004746ab/\\$FILE/III_1522_20_2014_jogi_velemenypdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/67436c6b4c143cd3c1257d4d004746ab/$FILE/III_1522_20_2014_jogi_velemenypdf)
- ¹⁴ www.magyarokozlony.hu/dokumentumok/06b1119bcd529402a7ce0608e543bc022179d3b8/megtekintes
- ¹⁵ A pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseinek érvénytelen szerződéses kikötéseire tekintettel szükséges elszámolás módszertanának általános szabályairól szóló 42/2014. (XI. 7.) MNB rendelet; A pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseinek érvénytelen szerződéses kikötéseire tekintettel szükséges elszámolás módszertanának különös szabályairól szóló 54/2014. (XII. 10.) MNB rendelet.
- ¹⁶ www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_pressreleases/mnbhu_pressreleases_2015/mnbhu_sajtokozlemenypdf_20150430
- ¹⁷ Nagy Márton: *Más a világ a devizahitelek nélkül*. Origo, 2015. január 28. www.origo.hu/gazdasag/20150127-nagy-marton-az-mnb-ugyvezeto-igazgatoja-szerint-a-forintositas-nem-volt-egyszeru-muvelet.html
- ¹⁸ A fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény új 33. és 34. §-ait az Országgyűlés a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvényben (FAIRbanktv.) szabályozta, az érintett rendelkezések 2015. február 1. napján léptek hatályba.
- ¹⁹ Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2015, 538–546. o.

Parragh Bianka

A fenntarthatóság feltételei és kockázatai

Conditions and Risks of Sustainability



Összefoglalás

A rendszerváltást követő két évtizedben a fogyasztói társadalom illúziójában éltünk, annak vágyálma határozta meg mindennapjainkat, s determinálta viselkedésünket. A társadalom széles köre devizahitelt vett fel, lehetőségein felül fogyasztott, s minden létező módon eladósodott. Késérően kellett rádöbbenie, hogy nem ez a helyes út, márpedig a kijózanodás évekig tart. A fogyasztásközpontú szemlélet terjedése számos területen felülírta még a racionális elveket is. A jólét fogalmának elsődlegesen anyagi javakra korlátozása, a természeti erőforrások intenzív felhasználása mind a fenntarthatóság ellen ható tényezők. A fenntarthatóság feltételrendszere átfogó szemléletmódot igényel valamennyi gazdasági szereplőtől. Kiindulópontot a társadalom–gazdaság–környezet kölcsönhatásaira építő tervezés és vezetés jelenthet. Mindhárom dimenzióban kihívások sorával szembesültünk az elmúlt évtizedekben, melyekre adott válaszok helyességét és hatékonyságát majd a jövő dönti el. Magyarország költségvetése tekintetében és a makrogazdasági folyamatok alakulásából kiindulva jó okunk van bizakodva tekinteni a jövőbe. Az átgondolt, bátor és következetes gazdaságpolitikai lépések fokozatosan meghozzák gyümölcsüket. A gazdaság szerkezete egyre egészségesebb lesz, ami a fenntartható növekedés alapfeltétele. A rövid távú hatások pozitívak, viszonylag kedvező feltételekkel lehet pénzforrásokhoz jutni, az európai export húzóereje, a kelet-közép-európai országok Európai Unió átlagát meghaladó növekedési üteme, a belső fogyasztás bővülése, Magyarország kormányának stabilitása és cselekvőképessége mind gazdasági növekedést ösztönző folyamatok. Mindemellett azonban a hosszú távú nemzetközi folyamatok, mint a kínai gazdaság lassulása, németországi problémák vagy

DR. PARRAGH BIANKA PHD, adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közgazgatás-tudományi Kar, Közpénzügyi Tanszék, Óbudai Egyetem
Keleti Károly Gazdasági Kar, VMI (Parragh.Bianka@uni-nke.hu).

az újkori népvándorlás, számos kockázatot hordoznak. A hosszú távon kedvezőtlen nemzetközi hatások felvetik a fenntarthatóság kérdését. Mi a helyes irány? A fogyasztói társadalom vagy a fenntarthatóság?

Summary

In the past two and a half decades we lived in the illusion of consumer society and its pipe dream ruled our every-day life and determined our behaviour. The society took out foreign currency loans in vast numbers and consumed more than it could afford and got indebted in every existing way. It had to realise to its bitter astonishment that this was not the right way, yet sobering takes years. The proliferation of the consumption-centred attitude even overrode rational guidelines in a number of fields. The limitation of the concept of welfare to material wealth and the intensive utilisation of natural resources are all factors counteracting sustainability. The conditions for sustainability require all actors of economic life to have a comprehensive outlook. A starting point can be planning and management that build on the interactions of the society, economy and environment. In all three dimensions we have been confronted with a series of challenges over the past decades and time will tell whether they were appropriately and effectively answered. Regarding the state budget of Hungary and given the developments in macro-economic trends, we have good reason to have confidence in the future. The reasoned, brave and consistent economic steps have borne fruit. Our economic structure is wholesome, which is a fundamental condition for sustainable growth. The short-term effects are positive, as favourable access to money in circulation, the pulling power of the European export, the rate of growth of CEE countries above the EU average, the expansion of internal consumption, the stability and capability of the government of Hungary for action are all trends that trigger economic growth. For all that, however long-term international tendencies, like the slow-down of the Chinese economy, the scandals in Germany, the modern-day migration carry a number of risks. International effects that are unfavourable in the long term raise the question of sustainability. Which is the right direction? Consumer society or sustainability?

BEVEZETÉS

Magyarország gazdasága a rendszerváltás óta eltelt huszonöt évben számos kihívással szembesült, melyek különböző előjellel, erősséggel és intenzitással hatottak a gazdasági növekedésre. A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó főbb makrogazdasági tényezők és azok államháztartási kapcsolata jól szemlélteti az adott országban zajló gazdasági folyamatokat. Amennyiben a makrogazdasági folyamatokat a gazdasági növekedés, infláció, külgazdasági egyensúly alapján közelítjük meg, az államháztartási tervezés kiindulópontjaként tekinthetjük azokat, hiszen a jövedelemtulajdonosok pozícióira erőteljesen hatnak, s egyúttal meghatározzák az államháztartás kiadási és

bevételi lehetőségeit. A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési, külkereskedelmi-fizetési mérleg, pénzügyi egyensúlyok elősegítése, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség.¹ Az tekinthető optimális gazdasági iránynak, amely egyenletes szintű növekedést eredményez a pénzügyi egyensúly és alacsony inflációs környezet feltételei mellett. A felsorolt feltételek megléte a nemzetgazdaság versenyképességének javulását eredményezi, mely egyben nemzetgazdasági érdek. Fontos kiemelni, amikor egy ország gazdasági növekedését vizsgáljuk, hosszú távú hatásokat, s különösen fejlődési tendenciákat elemzünk. A gazdaság hosszú távú fejlődését, illetve a gazdasági növekedés újratermelés-bővülésének mértékét érthetjük gazdasági növekedésen. Elengedhetetlen kritérium, hogy a gazdasági növekedés fejlődést is hozzon magával, ne mestersegesen fenntartott, mindenáron való növekedést jelentsen. Fenntartható növekedési pálya alatt azt a potenciális növekedési pályát értjük, mely az erőforrások optimális kihasználása mellett a pénzügyi egyensúlyt is megőrzi, azaz nem vezet túlzott mértékű, fenntarthatatlan adósságráták kialakulásához.² Az egyensúlyra és az erőn felüli költségek elkerülésére irányuló törekvés a lakosság, háztartások szintjén is megjelenik napjainkban. A tudatos, felelős tervezés és jövőépítés felé vezető úton elengedhetetlen, hogy a családoknak is legyen növekedési terve. Ha sikerül tartósan, hosszú távon fenntartani a gazdasági növekedés kívánatos szintjét, a gazdasági dimenzióhoz társadalmi dimenziók is kapcsolódnak. Tehát a társadalmi fejlődés a gazdasági növekedés megvalósításából következően elérhető magasabb minőségi szintű fejlődést képvisel. Kihívást jelent azonban a növekedési pályát oly módon tartani, hogy az ne okozzon a gazdaság egyes területein egyensúlytalanságokat. Fontos, hogy fenntartható maradjon a külkereskedelmi és költségvetési egyensúly. Magyarország gazdasága 2015. harmadik negyedévében 2,3 százalékkal bővült, mely az egy évvel korábbi 3,7 százalékos bővülést prezentáló adatok alapján visszaesést jelent, jóllehet az európai átlaghoz viszonyítva – mely 1,9 százalékos GDP-növekedést mutat – mindenképpen kedvezőbb.

A FENNTARTHATÓSÁG TÁRSADALMI, GAZDASÁGI, KÖRNYEZETI ASPEKTUSAI

A fenntarthatóság és növekedés fogalomköre rendkívül összetett tartalmat foglal magában. A „fenntarthatóság” és „fenntartható fejlődés” kifejezés első megfogalmazója és használója Lester R. Brown volt.³ Brown összekapcsolta a népesség növekedését a természeti erőforrások hasznosításával, annak előtérbe helyezésével, hogy minimális legyen a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlása. Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1987-ben kiadott, *Közös jövőnk* címet viselő jelentésében a gazdasági növekedés új korszakaként közelítette meg a következő évtizedeket. Fókuszban a fenntartható fejlődés globális megvalósítására alapozó természeti erőforrásokat megőrző filozófia állt, mely alkalmazásával lehetőség nyílna a fejlődő országok legtöbbjében elhatalmasodó szegénység leküzdésére. A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nem-

zedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.⁴ Az ENSZ-jelentés megközelítésében a fejlődés három pillére a szociális, gazdasági és környezeti pillér. A jövőre vonatkozó, hosszú távú fejlesztési stratégiai irányvonalak kijelölésekor a három pillért együttesen, együttes hatásait, közöttük fennálló kölcsönhatásait egyaránt figyelembe kell venni. A fenntarthatóság és fenntartható fejlődés értelmezésekor bármelyik megközelítést is vesszük alapul, az egészen biztos, hogy a szociális jólét biztosítása a jövő generációi számára csak oly módon elérhető, hogy a természeti erőforrásokkal gazdálkodunk, azokat fenntarthatóan hasznosítjuk, a környezetet érintő káros hatásokat csökkentjük.

A fenti rendszerszemléletű megközelítés nem szűkíti le a fejlődés fogalmát a gazdasági szférára. Egységes egészként kezeli a gazdaság, társadalom, környezet állapotát befolyásoló tényezőket. Ez egy rendkívül ideális szemléletmód volna jövőnk szempontjából, azonban legyünk racionálisak, s tekintsük át, napjainkban milyen eséllyel valósulhatnak meg ezen integrált megközelítés útmutatásai. Alkalmazható-e a világ valamennyi országára kiterjedően, lesz-e domináns, egységes álláspont ezen értékrend irányába mutatóan? Nagyobb lesz-e a változást segítő erők súlya, mint a változást lassító, gátló, fékező tényezők?

Ezredfordulónkon maga az ENSZ is kételkedő jelentést fogalmazott meg tízéves eredményeinek értékelésekor: „Az Agenda 21 és a fenntartható fejlődés nem más, mint jó terv, de gyenge végrehajtás.”⁵ Szerinte a szociális fejlődés segítése és a környezet állapotának javítására tett erőfeszítések nem minősíthetők sikeresnek. További probléma, hogy a támogatások csak korlátozottan érnek célba. Az egységes politikai és gazdasági akarat hiánya, az összehangolatlan és esetleges problémamegközelítés, valamint a termelésben és fogyasztásban tapasztalható növekvő hulladékképződés összességében meggátolják a fenntartható fejlődés gyakorlati megvalósítására tett kísérletek sikerességét. A világban napról napra új kihívások sorával szembesülnek a gazdasági élet szereplői, a társadalom, a globalizáció, a piacok nemzetköziesedése, a világméretű piaci verseny, az információs és kommunikációs forradalom, valamint nem utolsósorban a fogyasztók egyre növekvő elvárásai, egyre magasabb szintű minőségi igény kielégítése iránti törekvései által.

FENNTARTHATÓSÁG ÉS GLOBALIZÁCIÓ – HOGYAN ÁLLÍTHATÓ A GLOBALIZÁCIÓ A FENNTARTHATÓSÁG SZOLGÁLATÁBA?

Nem kétséges, hogy a globalizáció folyamatának vannak nyertesei és vesztesei, hiszen a rendelkezésre álló és megszerezhető erőforrások egyenetlen eloszlása jellemző. Míg számos ország profitált a jelentős működő tőke beáramlásából, addig ugyanezen pénzmennyiség esetenkénti kivonása nemzetgazdaságokat juttatott csődbe. Nemzetközi tekintetben példaként áll előttünk Mexikó és a kelet-ázsiai országok esete.

A globalizáció ugyan viszonylag új keletű fogalomként vált napjainkban divattá, valójában a messi régmúltban kezdődött, legalábbis abban az értelemben, hogy a „Globus”, vagyis a földkerekség különböző részei között különféle kapcsolatok képződtek. A globalizáció nemcsak gazdasági tartalmú folyamat, így számos társadalmi,

szociális, politikai, intézményi és nem utolsósorban kulturális vonatkozása, hatása van.⁶ A gazdasági értelemben vett globalizáció Szentes és Blahó szerint a világgazdaság mind több, egyre inkább valamennyi országra kiterjedő és szerves rendszerré formálódásának folyamata.

A gazdaság globalizálódása nem új folyamat. Hiábavaló erőfeszítés volna annak megállítására, elkerülésére törekedni. Ami új jelenségnek tekinthető, inkább a globalizáció folyamatának a felgyorsulása az elmúlt évtizedekben, mely minden korábbinál szélesebb körben tudatosult az emberekben.

A gazdasági globalizálódás folyamatának mindenkor motorja a technológia fejlődése, legfőbb „hordozója” pedig a nemzetközi tevékenységet folytató, külföldi beruházásokban megtestesülő tőke. Előrehaladása elsődlegesen a nemzetközi gazdasági kapcsolatok liberalizálódásának mértékétől, a világgazdaságba bekapcsolódó országok számától és bekapcsolódásuk mikéntjétől függ. A nemzeti gazdaságpolitikák autonómiája csökken a tényezők szabad áramlása miatt, felelősségük azonban nő a globalizáció következtében. Az önálló fiskális politikával szemben az adóverseny determinálja a bevételi és a kiadási oldalt egyaránt. Az önálló monetáris politikát alapul véve, a rögzített árfolyam, az önálló kamatpolitika és a liberalizált pénz-/tőkepiac követelményeinek együttes teljesülése nem lehetséges. A hatalmi struktúrákból kifolyólag önként vállalt alárendeltség jön létre az egyes országok esetében, csökken az autonómia (Európai Unió, IMF, Világbank, nemzetközi bankok) a számos megkötést és feltételt tartalmazó hitelek és a multilaterális kereskedelmi egyezmények (WTO) következtében.

Törekedni szükséges az egészséges gazdaságpolitika kialakítására és folytatására, a támadhatósági pontok minimalizálására. Egy adott ország gazdaságának optimális pozicionálása radikálisan átalakuló termelési és szolgáltatási mezőkben, a technológiai és innovációs erőterben a globális piacok keretein belül kulcsfontosságú. Olyan szektorok, profilok, kutatások menedzselése, támogatása vált meghatározóvá, amelyek a világ élvonalát képviselik, így az adott ország jó értelemben vett kiemelkedő, megkülönböztető jegyeit reprezentálják.

A globalizáció másik következményeként fontos hangsúlyozni, hogy az egyes hierarchikus szintek (nemzetek, régiók, csoportok, család, egyének) közötti fejlettségbeli különbségek globálisan nem feltétlenül csökkennek. Egyre erőteljesebb mértékben figyelhető meg a gazdasági szférában a globalizáció és a valódi verseny konfliktusa.

A globalizáció hatalmi-gazdasági jellemzőkkel leírható folyamat. A globális erőter főbb szereplői nemzetközi intézményeken keresztül, az igényeiknek megfelelően egysegítik a gazdasági és politikai élet játékszabályait.

A globalizáció következtében változik a termelési tényezők szerepe, mindeközben átalakul a természeti erőforrások szerepe, s a vízé meghatározódik. Az erőforrások helyébe környezeti értékeket előtérbe helyező termelés lép. Ezzel ellentétben a tőke szerepe nő, ugyanakkor a dekoncentrációs folyamatok a beruházások és a termelés finanszírozása terén jelentősek: a beszállítókra terhelt, egyúttal önállóságukat is biztosító önfinszírozás formájában.

A globalizáció felgyorsulása a kis- és középvállalatokat sem hagyja érintetlenül. A nemzetköziesedés különösen fontos szerepet játszik az olyan országok esetében,

mint Magyarország, amely kicsi és nyitott gazdaság. Jóllehet, Magyarország relatíve jól szerepel a külföldi működő tőke bevonása és az export GDP-hez viszonyított aránya szerint, viszont a kisebb méretű vállalatok esetében a különböző felmérések alacsony szintű nemzetköziesedést mutatnak. A magyarországi kis- és középvállalatok mintegy kétharmadának-háromnegyedének semmilyen külföldi kapcsolata nincsen sem az export, sem az import tekintetében. Pontosabban: a hazai vállalatoknak csak mintegy a negyede exportál, vagy tervezi a megalapítás utáni külpiacra lépést.

A kkv-szektor lehetőségei a globalizáció következtében kiszélesednek, mely a kis- és középvállalkozások nemzetközi kereskedelembe való aktívabb bekapcsolódásában, a vállalatok közötti vertikális és horizontális kapcsolatok kiszélesedésében nyilvánul meg. Azonban a globalizáció jelensége egyben fenyegetés is a vállalatok számára, amennyiben azok nem képesek, vagy nem akarnak megfelelni az új kihívásoknak. Míg korábban egy kisvállalat élvezhette a védett hazai piac előnyeit, addig ma aktív nemzetközi tevékenység nélkül is erősödő versennyel találja magát szembe. Megjelenik a globális tájékozódás igénye, a meglévő piacok ismerete mellett az erre ható folyamatokat is figyelemmel kell kísérni.

A FENNTARTHATÓSÁG FELTÉTELEI A MAGYAR FEJLŐDÉS TÜKRÉBEN

A növekedés és az egyensúly összefüggései

A költségvetési egyensúly érdekében a 2010-es évben jelentős fordulat következett be a magyar gazdaságpolitikában. A gazdaságpolitika fókuszát a pénzügyi egyensúlyra való törekvés és a nem konvencionális eszközök alkalmazása, intézkedések bevezetése adta. Sikertült az államadósság emelkedését megtörni, s a bankadó, válságadók, ágazati különadó bevezetése, valamint a fogyasztáscentrikusságra építő, teljesítményközpontú adórendszerre való áttérés egyaránt hozzájárultak az államháztartási egyensúly eléréséhez, mely a közteherviselés átrendeződését is magával hozta. A multinacionális vállalatok gazdasági erejükhöz mért közteherviselésbe való bevonása megtörtént.

Matolcsy György szerint a 2010. év utáni évtizedek fenntartható gazdasági modelljének feltételét a következő folyamatok és tények alapozzák meg: „A 2010 közepétől érvényesített új gazdaságpolitika egyszerre érte el a költségvetési hiány fenntartható és elfogadható szintjét – az uniós csatlakozás után ez a 3%-os GDP-arányos államháztartási deficit alatti érték –, a növekedés újraindítását, a külső adósság csökkentését és az államadósság növekedési trendjének megtörését, miközben folyamatosan javult a munkaerő-piaci egyensúly.”⁷

Ellenható tényezők

Elkapkodott privatizáció okozta károk

Magyarország tekintetében súlyos, máig megoldatlan problémát okozott a rendszer-váltás utáni *elkapkodott privatizációs folyamat* következtében létrejött egészségtelen

gazdaságszerkezet és piaci viszonyrendszer. Jelentős károkat eredményezett, hogy az akkori gazdaságpolitika ahelyett, hogy a már rendszerváltás előtt kiépült vállalkozói kezdeményezésekre, kívánatos irányba mutató első jelekre épített volna, figyelmen kívül hagyta azokat. Elhibázott lépések sorozata következett, mely folyamat első állomását az állami vagyon átgondolatlan, gyors kiértékesítése adta. A gyenge hazai vállalkozói kör erősítése helyett az amúgy is erős külföldi multinacionális vállalatóriásokat részesítették előnyben, s az állami monopóliumok helyébe a külföldi magánmonopóliumokat léptették. Az állami vállalatok ellenpólusaként globális vállalati túlsúly alakult ki az egészséges, mikro-, kis- és középvállalati szerkezet helyett. Gyakorlatilag a magyar belső piacot globális erőteréből érkező szereplőknek adták át. Második súlyos hibaként a Bokros-csomag tekinthető. 1995-ben középpontba került az energiaszektor és a bankszektor privatizációja is.⁸ A gépipari és zöldmezős beruházások 1997-re jelentősen visszaestek, mely folyamat elemeit a még privatizálható, értékesíthető állami vagyon korlátozottsága, valamint a megnövekedett bérköltségek és hozzá kapcsolódó közteher-emelkedés adták. A gyors, nagy volumenű vállalateladási folyamat eredményeképpen alacsony árak és kiszolgáltatott pozíció feltételrendszerében adták el a gyárakat, üzemeket, piacokat, egész iparágakat. Minden alulértékeltlen volt megszerezhető, mely egyértelműen az elhibázott gazdaságpolitikai lépéssorozatokról és az IMF előírásainak kényszeréből adódott. Az új tulajdonosoknak az energiaszektorban 8%-os eszközarányos profitot garantáltak hosszú évekre szólóan. Erre az időszakra tehető a „duális gazdasági szerkezet” kialakulása és megerősödése. Harmadik elhibázott lépésnek a 2007–2008-as pénzügyi-gazdasági válságra adott válaszügyi reakciók tekinthetők. A téves válságkezelés elnyújtotta a kilábalás folyamatát, s tovább halmozta az adósságtérhet. Nehezítette a válságból való kilábalás folyamatát, hogy a magyar gazdaságot legyengült, kiszolgáltatott állapotban érte a válság. Történelmi jelentőségű pozitív fordulatot a 2010-es év hozott.

A duális gazdaság, exportkoncentráció veszélyei

A gazdaság dualitását máig sem sikerült feloldani. A multinacionális vállalatok jelentős piaci erőfölénye, hazai beszállítói láncok további hiánya, a leszakadó mikro-, kis- és középvállalati kör egyenetlen fejlődési szintje évtizedek óta jelentős, és nehezen ledolgozható hátrányt, egyfajta többletputtonyt jelent Magyarország kis- és középvállalati szektorának versenyképessége szempontjából. A magyar gazdaság nemzetközi tőkeháttérrel rendelkező nagyvállalatai magas termelékenységgel és piaci dominanciával, erős versenyképességgel működnek, míg a mikro-, kis- és középvállalatok termelékenységüket és versenyképességüket tekintve elmaradnak a fejlett országok azonos méretkategóriába tartozó vállalataitól. A 2010-ben bekövetkezett gazdaságpolitikai fordulat és az ahhoz kapcsolódó új magyar modell célja a magyar gazdaság dualitásának felszámolása és a földrajzi értelemben vett dualitás mérséklése. A duális gazdasági szerkezet számos negatív hatást hordoz magában a vállalkozói kört tekintve: társadalmi igazságtalanságot, gazdasági értelemben vett alacsony hatékonyságot, s ebből következően gyenge társadalmi és gazdasági versenyképességet. A dualitás földrajzi értelemben is

megjelenik: a rendszerváltozás óta jelentősen fokozódott az országban északnyugati és délkeleti irányban tapasztalt, fejlődési értelemben vett különbség. A gazdaságpolitikai prioritások között szintén szerepel a földrajzi dualitással jellemezhető különbségek mérséklése.

Elvándorlás, strukturális munkaerő-problémák

Előregedő társadalom, népességfogyás, munkaerőhiány, kivándorlás, külföldi munkavállalás: napjainkban gyakran hallott kifejezések. Tulajdonképpen nem is telik el nap anélkül, hogy a fogalmakhoz kapcsolódó témák ne hangozzanak el a televízióban, rádióban, más információs csatornákon, internetes oldalakon, írott sajtóban. A mai felfokozott élettempó mellett aligha vitatható, hogy az évtizedekkel ezelőtti családmódel és értékrend jelentősen átalakult. S éppen a felfokozott élettempó következtében tudjuk ugyan, hogy létezik ez a problémakör, de ha nem érinti közvetlenül családi vagy baráti körünket, esetleg elsiklunk felette. Azonban az időtényező rendkívül fontos!

Magyarország és szinte minden európai ország küzd az előregedés problémájával, a társadalomra jellemző csökkenő gyerek számmal, bizonyos hiányszakmák körének bővülésével. Az elhalasztott gyermekvállalás számos következménnyel jár az életkori sajátosságok tekintetében. Persze léteznek pozitív folyamatok is, mely kapcsán egyre szélesebb körben jelennek meg a felsőfokú képzésben való továbbtanulás iránti társadalmi igények. A munkaképes korú lakosság arányának csökkenése többek között a kivándorlásra, a Nyugat-Európában dolgozó nagyszámú fiatal akár átmeneti vagy tartós külföldi munkavállalására is visszavezethető. A kivándorlási helyzetről végzett felmérés adatai szerint 2014-ben 330 ezer magyar élt külföldön. A kivándorlás problematikájával legnagyobb arányban a kelet-európai országok küzdenek. A szomszédos országokhoz viszonyítva Magyarország lakosságarányos helyzete jobb, hiszen 2014-ben Lengyelországból 2,2 millió állampolgár vándorolt ki, míg Romániából 3,8 millió.

A kivándorlási problémát a népességfogyás tetézi. Magyarországon 3,5 ezrelékes a népességfogyás aránya. A migrációs egyenleg szintén rendkívüli jelentőséggel bír az elemzéseknel. A bevándorlók és kivándorlók mozgásának iránya évtizedek óta változatlan, keletről nyugatra áramlik a munkaerő. Magyarországon 1,3 ezrelék volt a migrációs egyenleg 2014-ben. Ausztria lakossága közel 9 ezrelékkal, míg Svédország és Németország lakossága 7 ezrelékkal gyarapodott.

A demográfiai és migrációs folyamatok alapján vont egyenleg megmutatja, hogy Magyarországon ma 2010-hez képest 2 százalékkal csökkent a munkaképes korú lakosság aránya. Az Európai Bizottság előrejelzése szerint 2020-ig 5,5 százalékkal, míg 2025-re 8,5 százalékkal csökken a munkaképes korú lakosság az európai térségben. A távolabbi kilátások még riasztóbbak, miszerint Magyarországon 2060-ra 23 százalékkal csökken a lakosság szám.

A munkaképes korú lakosság tekintetében kulcskérdés lesz a keleti tagállamok többségében, hogy sikerül-e az inaktív munkaerő jelentős részét visszaterelni a munka

világába. Fő probléma, hogy a munkavállalási hajlandóság rendkívül alacsony. Magyarország tekintetében a kelet-európai térséghez viszonyítva kedvezőbb a munkanélküliség arányának alakulása, melyben oroszlánrésze van a 2010 óta tartó következetes, helyes irányt képviselő, újszerű, magyarországi sajátosságokra építő, egyedi, kifejezetten Magyarországra szabott, nemzeti érdekre alapozó, nemzetgazdasági versenyképességet fókuszba állító gazdaságpolitikának. Munkaalapú társadalmat épít a magyar kormány. A legtöbb kelet-európai ország a munkanélküliség alakulásának következtében nem érzékeli kellőképpen a kivándorlás munkaerőpiaci hatásait, mely később erősen visszaüt majd.

Magyarország és a térség munkaerőpiaca a következő évtizedben komoly átalakulás elé néz. Míg Magyarország uniós csatlakozását követő hét évig korlátozta Ausztria és Németország a keleti tagállamokból érkező munkavállalás lehetőségét, addig napjainkban éppen ellentétes folyamat bontakozik ki: Németország vezetése a munkaerő-igény kielégítése érdekében támogatja a migrációt. Ez a törekvés azonban veszélyes folyamatot indít el, ugyanis nehezen lesz fékeezhető a munkaerő-, tehát a migránsáradat Németországba, Unióba való özönlése a kívánatos mennyiségen felül. Tekintettel a migrációs tömeg származási országa lakosságszámára, könnyen belátható, hogy nem európai mércével mérhető tömeget jelent. A Magyarország 2004-es uniós csatlakozását követő hét évig tartó derogáció fékezte a folyamatokat, majd a munkaerő-áramlás korlátozásának megszüntetése éppen felgyorsította azokat. Ezért szükségszerűen a külföldön munkát vállalni kívánó magyarok száma megnőtt. Nem tudjuk, hogy ez mennyire tartós, de a mai statisztikai adatok ismeretében a külföldön való munkavállalás csökkenése várható. A tekintetben is eredményt érhet el Németország, hogy társadalmát az érkező migránsok fiatalítják, hiszen Németország rendelkezik a legöregebb lakossággal a fejlett országok között, a maga 46,5 éves átlagéletkorával. A keleti tagállamokból érkező munkaerő-áramlás is hasonló hatású, mivel a Magyarországról kivándorlók 44 százaléka harminc évnél fiatalabb, míg 33 százaléka harminc és negyven év közötti. Tehát ezen korosztály esetében a legalacsonyabb a visszatérés valószínűsége, mivel családalapítás előtt állnak. További előnyt jelentenek a vallási és kulturális hasonlóságok a keleti tagállamokból érkező munkaerő tekintetében a nyugati tagállamok logikájában.

Kiemelendő, hogy vannak rejtett munkaerőpiaci tartalékaink: roma lakosság, közmunkaprogramban részt vevők, közigazgatás eltűzlott létszáma (túlfoglalkoztatottság), azon vállalkozók, akik a napi túlélés reményében tartják fenn vállalkozásukat (a kényszervállalkozások évtizedes problematikája). A rejtett munkaerő-tartalék arányait tekintve, körülbelül 500 ezer fő tartozik ebbe a körbe. A munkaerőpiaci tartalékok átgondolt munkaerőpiaci politika esetén jelentősen hozzájárulhatnak az egészségesebb foglalkoztatási struktúra létrejöttéhez.

Magyarország szakemberhiánnyal küzd. Tipikus hiányszakmának tekinthetők: gépészmérnök, kereskedelmi eladó, fémipari szakmunkás, esztergályos, hegesztő, pék, irodai adminisztrátor, kamionsofőr, illetve az informatikus, mechatronikai végzettséget igénylő szakmák. Jelentősen megugrott a betöltetlen álláshelyek száma 2015-re a feldolgozóipar területén.

A nemzetközi gazdasági környezet negatív tendenciái (németországi problémák)

Hosszú lenne kifejtetni azokat a folyamatokat, melyeket a kínai gazdaság lassulása (beleértve Délkelet-Ázsiát), a migrációs válság, valamint a klímaváltozás feszültsége okoz. Tekintsünk át egy kockázati tényezőt a német gazdaság esetében!

Németország Magyarország stratégiai fontosságú, kiemelkedő üzleti partnere, legfontosabb exportpartnere; foglalkoztatásban betöltött szerepe alapján, a külföldi háttérű vállalkozások tekintetében, 600 ezer munkavállaló dolgozik ezen vállalatoknál, míg ebből német háttérű vállalatoknál 250 ezer fő. Magyarországon a német tőkebefektetések 31,1 százaléka irányult a járműiparba 2012-ben. Németország az Európai Unió piacán is meghatározó szerepet tölt be. A kiépített infrastruktúra és vállalati környezet tekintetében Magyarország nemcsak német és bajor központokhoz viszonyított földrajzi közelségéből adódó előnnyel rendelkezik, hanem kulturális közelségből adódó előnnyel is, hiszen elengedhetetlen, hogy a német vezetők megtalálják a hangot a helyi munkaerővel. Amennyiben a Németországba irányuló közvetett exportot tekintjük, az export aránya körülbelül kétharmadra tehető. Ami a német gazdaságban történik, az egészen biztosan hasonlóképpen érezteti hatását, kis időbeli késéssel, Magyarország üzleti környezetében is. Magyarországot így valószínűleg erőteljesen érinteni fogják a kreált VW-botrány következményei. Mind a mai napig Magyarország úgy tekinthetett autóipari befektetőire, mint a legértékesebb portfólióra: VW-Audi, Mercedes, GM, Suzuki. A gyengélkedő európai autómárkák ebből a portfólióból kimaradtak, most azonban a jövőjük bizonytalanná vált. Bár a német befektetők jellegzetessége, hogy a kihívások mindig a legjobb megoldásra sarkallják őket. Az autóiparban változások kezdődhetnek, ezek pedig az itteni autógyárak működését is befolyásolják majd. Válsággal járó radikális változásokat előidéző hatások között tartjuk számon a leépítéseket és elbocsátásokat. A valóság pillanata még nem jött el, azonban a válság egészen biztosan magával hozza az igazságot. A népszerűtlen intézkedések kényszere nagy eséllyel forgalom-visszaeséssel is párosulni fog. Aggodalomra ad okot, hogy a gazdasági növekedés tekintetében milyen visszaeséssel járhat a válság kibontakozása. Az autóipari konjunktúra jelentős méreteket öltött a 2015. évben. A mutatók rendkívül biztatóan alakultak. A súlyosbodó – egyébként túlbecsült – görög adósságválság ellenére is, európai értékesítési adatokat alapul véve, előző év azonos időszakához viszonyítva 14,6 százalékkal több autót talált gazdát. Ilyen mértékű növekedést 2009 óta nem produkált az autóipar. Az európai autópiacon a Volkswagen egyértelműen piacvezető volt – 867 000 darabszámú értékesítésével –, mely tendencia a meglepetésszerű emissziós botrány eredményeképpen megtörhet, melyet a legfrissebb előrejelzések is alátámasztanak. A visszaélés világviszonylatban mintegy 11 millió eladott autót érint, s nemcsak kész autókat, hanem a már legyártott, de még be nem épített motorokat is. A Volkswagen-csoport méretéből adódóan a jövőben valószínűsíthető piacipozícióvesztése átrendezheti a piaci erőviszonyokat. A Toyota ismét visszakerülhet a vezető piaci pozícióba. Környezetbarát szemlélet erősödését és elterjedését segítheti a kirobbanó VW-botrány. Az Unió területén 2015 első félévében 23 százalékkal több alternatív hajtású autót regisztráltak (főleg elektromos hajtású autókat). Magyarország vonatko-

zásában, amennyiben a külső autópiaci kereslet csökken, az kedvezőtlenül befolyásolhatja az ország ipari kibocsátását és exportját egyaránt. Arra is érdemes gondolnunk, hogy a világ fogyasztói körében mekkora arányban jelenik meg a német autómárkák iránti bizalom megingása. Felvetődhet egy további kérdés is: mennyiben lesz indokolt vagy elkerülhetetlen az állami szerepvállalás és beavatkozás?

A TUDÁSGAZDASÁG, MINT A FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS HORDOZÓJA

Az angolszász, európai és ázsiai felzárkózási modellek közös vonása, hogy három erőforrás játszik főszerepet a gazdasági növekedésben: a tudás bővülése, az új technológiák alkalmazása és a társadalmi tőke erősítése.⁹ A tudásgyarapítás, ismeretszerzés és tanulás élethosszig tartó folyamata lassan, fokozatosan beépül értékrendünkbe. A szemléletmód alapkövetelménye a minőségi oktatás lehetőségének megteremtése, kiépítése és fenntartása. Az új technológiák alkotása és alkalmazása a gazdasági növekedés egyik fontos forrásaként jelenik meg. Új technológiák alkalmazása szükséges mind a magánszférában, mind a közszférában, törekedni kell a minél szélesebb körben történő bevezetésre és alkalmazásra. A harmadik összetevő a társadalmi tőke, mely sokszínű módon jelenik meg mindennapjainkban akár az egyén, akár a közösség, tehát a társadalom szintjén. Egyének közösségben való harmonikus, bizalmon alapuló együttműködése, önbizalom, közbizalom, erkölcsi normák elfogadása, optimista látásmód, egészséges értékrend, egymás tisztelete mind a társadalmi tőke részét képező fogalmak.

A tudás két forrását az oktatás és a kutatás-fejlesztés-innováció adják.¹⁰ Az oktatás klasszikus szintjei: közoktatás, szakképzés, középfokú képzés, felsőoktatás és felnőttképzés. Elengedhetetlen a tudás és a gazdaság összekapcsolása, a tudásnak és a képzésnek a gazdaság igényeivel összhangba hozása. Napjaink tudásvezérelt globális gazdaságában, a fenntartható növekedés biztosítására építő nemzetgazdaságnak a tudás létrehozásába (K+F), átadásába (oktatás), gazdasági hasznosítási lehetőségeibe (invenció innovációvá válhasson) megéri befektetni, mely különösen hosszú távon kiemelkedő eredményeket és fenntartható versenyképességet eredményezhet.

ÚJ KIHÍVÁSOK, VESZÉLYFORRÁSOK – EZEK TÜKRÉBEN MEGVÁLTOZHATNAK A FENNTARTHATÓSÁG FELTÉTELEI?

Szűkebb és tágabb földrajzi kiterjedésben vett nemzetközi, globális környezetünk jelentősen megváltozott.

– *Természeti erőforrások véges volta, egyenlőtlen elhelyezkedése:* A kőolaj-, nyersanyag- és élelmiszerár-robbanás, a vallási háborúk, a természeti kincsekért (víz, termőföld, energia, jó levegő, élelmiszer, lakhatási körülmények) folyó háborúk átrendezik világunkat. Ezek a jelek számos módon nyilvánulnak meg. Félő, hogy az új típusú válság visszafordíthatatlan folyamatokat generál. A migrációs válság s a terror általi fenyegetettség magas szintje erőteljesen befolyásolja jövőnket. A jövőben elérni kívánt gazda-

sági növekedés, a fejlettség szintjének emelése, nemzetgazdasági versenyképességünk összetevői mind veszélybe kerülhetnek.

– *Klímaváltozás*: A klímavédelem kérdésköre és kihívásai mérlegelésekor számos lehetőség is azonosítható. A magán- és közszféra számára egyaránt érdemes felelősséggel és perspektivikus látásmóddal megközelíteni a kihívásokra adható válaszokat azok gazdasági hasznossága miatt. A köztársasági elnök szavait idézve: „A klímavédelemben üzleti lehetőségek is vannak, ezek lehetősége bővíti a vállalkozások piacait.”¹¹ Szerinte Magyarország gazdasága is mutatja, hogy az energiaszolgáltatás csökkentésével és az üvegházhatás mérséklésével is érhető el gazdasági növekedés. A klímaváltozás folyamata a gazdasági ágazatok tekintetében átalakulásokat generál, melyek cselekvésre késztetik a gazdasági szereplőket. A kihívások akkor válhatnak lehetőségekké, ha megfelelő válaszokat adunk, s hosszú távra, gyakorlatilag egy emberöltőben nem mérhető időtávra tervezünk. Kulcskérdés a hatékony és eredményes válaszreakció érdekében, hogy a megújuló energiákra építő beruházások száma emelkedjék. Gyors és hosszú távra építő válaszreakciók szükségesek. Emiatt rendkívül fontos szerepe van az időtényezőnek. Mivel a klímaváltozás folyamata elkerülhetetlen, különféle stratégiákkal lehet alkalmazkodni hozzá.¹² A hatások erőteljesen jelentkeznek a mezőgazdaság területén. Előrejelzések szerint Magyarország átlaghőmérséklete a Föld átlaghőmérsékletének századvégig végbemenő 2 Celsius-fokos emelkedéséből adódóan nő, így gazdasági következményei tekintetében háromszázalékos nemzetivagyon-vesztéssel is lehetne számolni. A jövő generációi számára fenntartható környezetet kell teremtenünk.

Klímaváltozás problémakörében meghatározó a 2015-ös és 2016-os év. Fontos fordulópont előtt állunk, mely kapcsán többek között a 2015. decemberi párizsi klímacsúcs is előrelépést hozhat a megállapodások és a tényleges lépések, cselekvések tekintetében. Az eddigi klímaváltozás elleni küzdelemben elért eredmények körét tovább kell bővíteni.¹³

Vajon megvalósítható az alacsony szénkibocsátású világ gazdasága? A globális kihívásokra globális válaszokat kell adni, mely összefogás nélkül nem lehetséges.

– *Reálkonvergencia hiánya*

Gazdaságpolitikai prioritásként kell kezelni a reálkonvergencia kérdéskörét. Magyarország és Ausztria viszonyrendszerében a munkaerő-áramlás erősen a felzárkózás ellen ható folyamat, tehát a fel nem zárkózást erősíti. A jól képzett munkaerő tudatosan és tervezett módon kiáramlik az országból, s mivel főleg a 20 és 30 év közötti, családalapítás előtt álló korosztály érintett elsődlegesen, nagy az esélye, hogy nem is tér vissza Magyarországra. Emiatt a felzárkózás esélye ellen ható tényezőként vehetjük számításba.

– *Túlfűtött fogyasztás*

A kedvező gazdálkodási feltételek és üzleti-gazdasági környezet jelentősen hozzájárul a fogyasztás növekedéséhez. Már-már szinte túlfűtött fogyasztás alakul ki. Az alacsony adószint, a kedvező feltételeket teremtő adórendszer, a jövedelemszint emelkedő tendenciája mind ez irányba hatnak. Egy bizonyos szinten felül azonban a fogyasztás már nem gyakorol növelő hatást a GDP alakulására. Eközben pedig ellent-

mondásként jelentkezik az, hogy a fogyasztók nagy része éppen az importtermékeket részesíti előnyben a hazai termékekkel szemben vásárlásai során.

FENNTARTHATÓ EGYENSÚLY?

Egyensúly tartósan, hosszú távon kizárólag javuló reálgazdasági paraméterek mellett tartható fenn. A növekvő termelékenység és a magasabb szintű, erősödő versenyképesség hosszú távon elengedhetetlen fontosságú. Magyarországnak is meg kell alkotni a sajátosan rá jellemző, gazdaságához, értékrendjéhez legjobban illeszkedő fejlődési utat és gazdaságpolitikát, mely irányában már jelentős eredményeket sikerült elérni. Kulcsfontosságú a reformok melletti kitartás, a teljesítményközpontúság fenntartása, valamint az uniós források helyes felhasználása. A fenntartható fejlődés környezeti fenntarthatósági dimenziói súlypontot alkotnak a klímaváltozás folyamatának kihívásaira adott eredményes és hatékony válaszadásban.

Jövönk a tét.

JEGYZETEK

- ¹ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 78. o.
- ² Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2015, 621. o.
- ³ Lester R. Brown: *Building a sustainable society*. Worldwatch Institute Book, W.W. Norton, New York, 1981.
- ⁴ *Közös Jövönk Jelentés*. ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága, 1987.
- ⁵ Kofi Annan: *Fact Sheets*. Johannesburg Summit, UN Dept of Public Information, 2002. május.
- ⁶ Barbara Parker (1998) a globalizációnak nemcsak, bár elsősorban, a gazdasági forrásait és megnyilvánulásait elemzi (mint amilyen a globális vállalatok megjelenése, a világ gazdaság szerkezetében, működésében és hatalmi viszonyaiban tapasztalt globális változások, a munka globalizálódása, a vállalatirányítást érő globális kihívások stb.), hanem a technológia, a kultúra, a politika és a természeti környezet globalizálódását is.
- ⁷ Matolcsy, i. m. 166. o.
- ⁸ A Bokros-csomag prioritásai szerint a privatizációs bevételek maximalizálása volt a cél.
- ⁹ Matolcsy György – Cséfalvay Zoltán: *Megújított és szabadelvű szociális piacgazdaság Magyarországon*. Vitairat, 2008, 9. o.
- ¹⁰ Parragh László: *A tudást gazdaságközelivé kell tenni*. MTI, 2015.
- ¹¹ Áder János: Beszéd *A klímaváltozás gazdaságra gyakorolt hatásai* című konferencián, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest, 2015. szeptember 8.
- ¹² Parragh László: Beszéd *A klímaváltozás gazdaságra gyakorolt hatásai* című konferencián, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest, 2015. szeptember 8.
- ¹³ A világ két legnagyobb szén-dioxid-kibocsátója, Kína és USA megállapodást kötött az emisszió csökkentésére vonatkozóan, s hat európai olajipari társaság vállalta a szénadót. Kína idei, fosszilis tüzelőanyagok égetéséből származó szénkibocsátása alacsonyabb volt az előző évinél, s a világ fosszilis tüzelőanyagok kezeléséből származó globális szénkibocsátása a világ gazdaság növekedése ellenére nem nőtt. Kína megújuló szél-, nap- és vízenergia-felhasználása nőtt, s a technológia is kedvezőbb áron vált hozzáférhetővé. Németország áramtermelése mára 27%-ban megújuló energiaforrásokból származik, mely 10 évvel ezelőtt még mindössze 9%-ot tett ki.

Kolozsi Pál Péter

Önfinanszírozási program: jegybanki eszközökkel az ellenállóbb magyar gazdaságért

Self-financing Programme: With Central Bank Instruments for a More Resistant Hungarian Economy



Összefoglalás

A jegybank 2014-ben elindított önfinanszírozási programja a külső sérülékenység csökkentését tűzte ki céljául. Az MNB a jegybanki eszköztár átalakításával alkalmazkodásra ösztönözte a bankokat, amelyek jelentős forrásokat csoportosítottak át jegybanki eszközökből likvid értékpapírokba, azaz a magyar értékpapírpiac sajátosságai miatt elsősorban állampapírba. Az utóbbi két évben a banki állampapír-állomány több mint 2200 milliárd forinttal nőtt, a magyar gazdaság pedig a nemzetközi befektetői közösség szerint is ellenállóbb lett a külső sokkokkal szemben.

Summary

The aim of the MNB's self-financing programme launched in 2014 was the reduction of Hungary's external vulnerability. By the transformation of the central bank's monetary policy instruments the MNB stimulated banks to go through an adjustment, and banks realigned significant sources from central bank's instruments into liquid securities, which means primarily government securities, due to the particularity of the Hungarian security market. In the last two years the stock of banks' government securities increased by more than HUF 2200 billion, and according to

DR. KOLOZSI PÁL PÉTER PHD, főosztályvezető, Magyar Nemzeti Bank,
egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem (kolozsip@mn.b.hu).

the international investment community the Hungarian economy has become more resistant against external shocks.

BEVEZETÉS

A 2007–2008-ban kitört, de Európát azóta is sújtó gazdasági válság és az elmúlt évek feltörekvő piaci zavarai rámutattak, hogy egy-egy nemzetgazdaság megítélését és így piaci lehetőségeit is érdemben befolyásolja, hogy mit gondolnak a nemzetközi intézmények, a hitelminősítők és a bankházak az adott ország külső sérülékenységéről. A magas külső eladósodottság – ami gyakran jár együtt magas devizában denominált adóssággal – azért jelenthet problémát és kiemelt kockázati tényezőt, mert turbulens piaci környezetben a külső adósság refinanszírozása nehézségekbe ütközhet, illetve akár el is lehetetlenülhet, valamint mert a devizaadósság miatt az államadósság árfolyammozgásokra való érzékenysége is nagyobb, ami gátja lehet az adósságráta – fundamentális folyamatokból egyébként adódó – mérséklődésének. Az államadósság belső forrásokból történő finanszírozásának erősítése, a külső forrásokra való ráutaltság csökkentése ezért kiemelt gazdaságpolitikai célnak tekinthető.

Jelen elemzés azt mutatja be, hogy Magyarország miképp tudta az önfinanszírozási koncepciónak és kiemelten a Magyar Nemzeti Bank (MNB) önfinanszírozási programjának köszönhetően az utóbbi másfél évben jelentősen csökkenteni külső sérülékenységét. Az első rész azt összegzi röviden, hogy miért volt szükség az intézkedésekre, a második fejezet az önfinanszírozási koncepció alapösszefüggéseit mutatja be. A harmadik rész a jegybanki eszköztár átalakításának lépéseit veszi sorra, végül pedig az önfinanszírozási program eredményeiről számolok be.

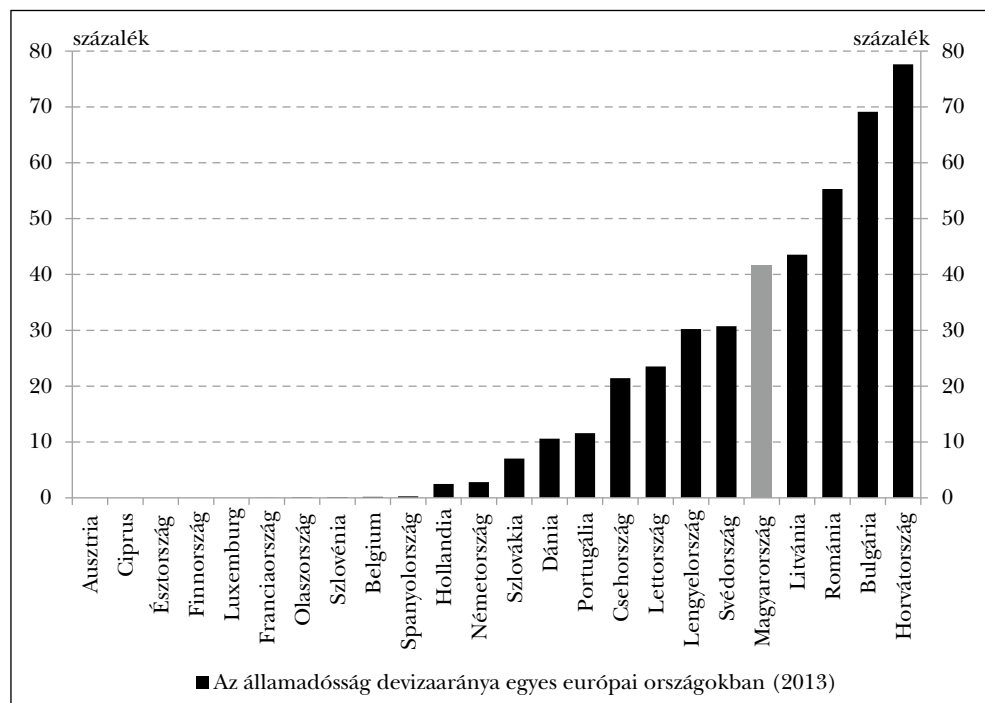
EGÉSZSÉGTELEN FINANSZÍROZÁSI SZERKEZET

Magyarországot a magas külső és devizaadósság miatt sérülékeny állapotban érte el a 2007–2008-ban kitört globális válság. A válság hullámai olyan erősek voltak, hogy 2008 őszére az államadósság piaci refinanszírozása ellehetetlenült, Magyarország pedig – az Európai Unió tagállamai közül elsőként – arra kényszerült, hogy a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF), a Világbanktól és az Európai Uniótól vegyen fel hitelt. A hitelcsomag átmenetileg megoldást jelentett, de előretekintve tovább növelte az ország külső sérülékenységét, hiszen jelentősen emelte mind a külső, mind a devizaadósságot. A helyzetet súlyosbította, hogy a válság éveiben a bankszektor rövid lejáratú külső adóssága is érdemben megnőtt, ami ugyancsak a külső sokkoknak való kitettség fokozódását okozta.

A válság kirobbanása előtt, illetve a válság első éveiben a magyar gazdaság finanszírozása egészségtelen szerkezetűvé vált, mégpedig két szinten is: egyrészről a gazdaság túlzottan devizaforrásokra, másrészről túlzottan külső forrásokra volt utalva. A devizaadósság államadósságon belüli részaránya még 2013-ban is meghaladta a 40 százalék-

kot, aminél csak Horvátország, Bulgária, Románia és Litvánia arányszáma volt ekkor magasabb – miközben csaknem egy tucat európai államban gyakorlatilag nem volt nem hazai devizában denominált adósság.¹

1. ábra: Az államadósság devizaaránya az Európai Unió egyes államaiban (2013)



Forrás: MNB.

A hazai folyamatokkal kapcsolatos aggodalmakat jogosan növelte, hogy az egyéb feltörekvő országokban a Magyarországon megfigyelhetővel ellenkező volt a trend: a Moody's tanulmánya szerint 2000 és 2014 között a feltörekvő világban a helyi valutában denominált államadósság sokkal dinamikusabban nőtt, mint a devizaadósság. A nemzetközi hitelminősítő kimutatása szerint a helyi valutában újonnan piacra került szuverén adósságállomány a felzárkózó régióban évente átlagosan 14,4 százalékkal, a devizában kibocsátott szuverén adósságesszközök értéke ugyanakkor csak 2,3 százalékkal emelkedett 2000 és 2014 között. Mindeközben Magyarországon a devizaadósság több mint 250 százalékkal nőtt, azaz több mint megháromszorozódott, a forintadósság pedig ennél mintegy 50 százalékponttal alacsonyabb dinamikát mutatott. Ugyancsak problémát jelentett a magas magyar külföldi kitettség. 2012-ben a magyar államadósság csaknem 70 százaléka volt külföldiek kezében, aminél a Moody's már említett tanulmánya szerint a feltörekvő országok körében csak Peruban és Indonéziában volt magasabb az arányszám.

A fentiek jelentősen rontották a közelmúltban Magyarországról és a magyar gazdaság kilátásairól alkotott befektetői képet, a nemzetközi közösség ugyanis egyértelműen

aggasztónak találta a magyar gazdaság külső sérülékenységi mutatóit. 2012–2013-ban – a teljesség igénye nélkül – az Európai Bizottság, a Nemzetközi Valutaalap, a Standard & Poors és a Moody's is olyan hivatalos véleményt adott ki a magyar gazdaságról, miszerint a tetemes külső adósság, az adósság magas devizaaránya, a külföldiek adósságából való jelentős részesedése, valamint az érdemi külső finanszírozási szükséglet egyértelműen kockázatot jelent a fenntarthatóság és a gazdaság stabilitása szempontjából.

AZ ÖNFINANSZÍROZÁSI KONCEPCIÓ

A probléma felismerése után jogosan merül fel a kérdés: miképp segíthető elő a magyar gazdaság külső sérülékenységének csökkenése? Az állami beavatkozás ott lehet a leghatékonyabb, és ott kecsegtet a legtöbb sikerrel, ahol maga az állam a megoldandó probléma alanya – ez a terület a külső sérülékenység esetében az államadósság. A külső sérülékenység akkor csökkenhet, ha az Államadósság-kezelő Központ (ÁKK) a lejáró devizaadósságot forintból tudja megújítani, mégpedig lehetőleg belföldi szereplőkkel. Ehhez az szükséges, hogy a belföldi refinanszírozás miatt megnövekvő forint-állampapír-kínálatra legyen elégséges kereslet a háztartások és a bankok oldaláról. Az államadósság belső forrásokból történő sikeres finanszírozása csökkenti a bruttó külső adósságot,² amihez tehát a devizakibocsátás visszafogása és a forintállampapír-kibocsátások növelése vezet el.

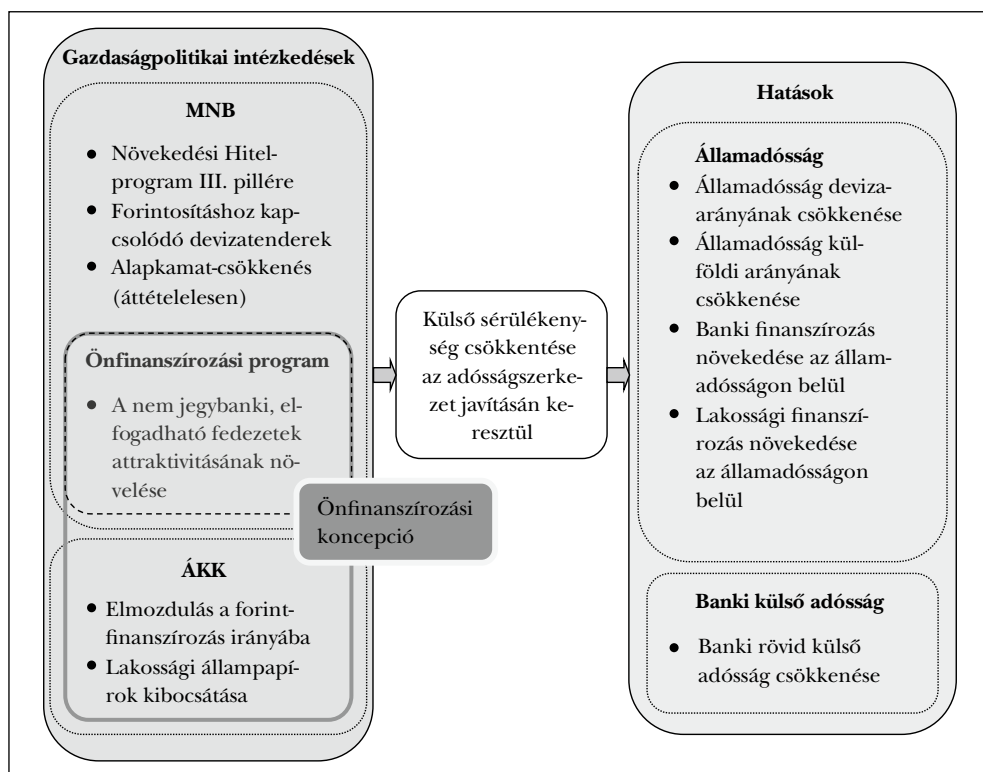
A fenti logika az önfinanszírozási koncepció magja. Amint látható, az önfinanszírozás ugyan nem közvetlenül a külső adósságra hat, de mivel a devizaadósság nagy része külföldi adósság, így a devizafinanszírozás csökkentése végső soron a külső adósságot is mérsékli. A forintfinanszírozás irányába való elmozdulás révén javul az államadósság deviza-összetétele, csökken a devizaárfolyamra való érzékenysége, a forint árfolyam-ingadozásai kisebb mértékben jelennek meg az adósságmutatókban.

Az utóbbi években több olyan gazdaságpolitikai döntés született, amely a külső sérülékenység csökkentését és az adósság szerkezetének javítását célozta, illetve azt segítette elő. Ilyen volt a lakossági állampapírok körének bővítése, a Növekedési Hitelprogram III. pillére, a forintosításhoz kapcsolódó devizatender-program, illetve áttételesen a jegybanki alapkamat csökkentése. Ebbe a keretbe illeszkedik az önfinanszírozási koncepció is, ami az ÁKK és az MNB kooperációján alapuló intézkedéscsomagnak tekinthető.

Az önfinanszírozási koncepció ezzel együtt nem egy központilag koordinált program, hanem sokkal inkább egymást kiegészítő állami intézkedések és döntések sorozata. Az MNB önfinanszírozási programja és az ÁKK negatív nettó devizakibocsátása együttesen és egymást kiegészítve segíti elő az önfinanszírozási koncepció megvalósulását, természetesen a bankszektor aktív és önkéntes részvétele mellett. Az ÁKK kiemelkedő szerepe abból adódik, hogy a külső sérülékenység csökkentése csak akkor reális, ha a lejáró devizaadósság refinanszírozására forintban kerül sor, azaz ha kevesebb a devizakibocsátás, mint a devizalejárat.

A Magyar Nemzeti Bank ehhez a „kínálati” pillérhez ad „keresleti” támogatást, hiszen a 2014 áprilisában meghirdetett önfinanszírozási program a jegybanki betétben

2. ábra: A külső sérülékenység csökkentését célzó gazdaságpolitikai programok



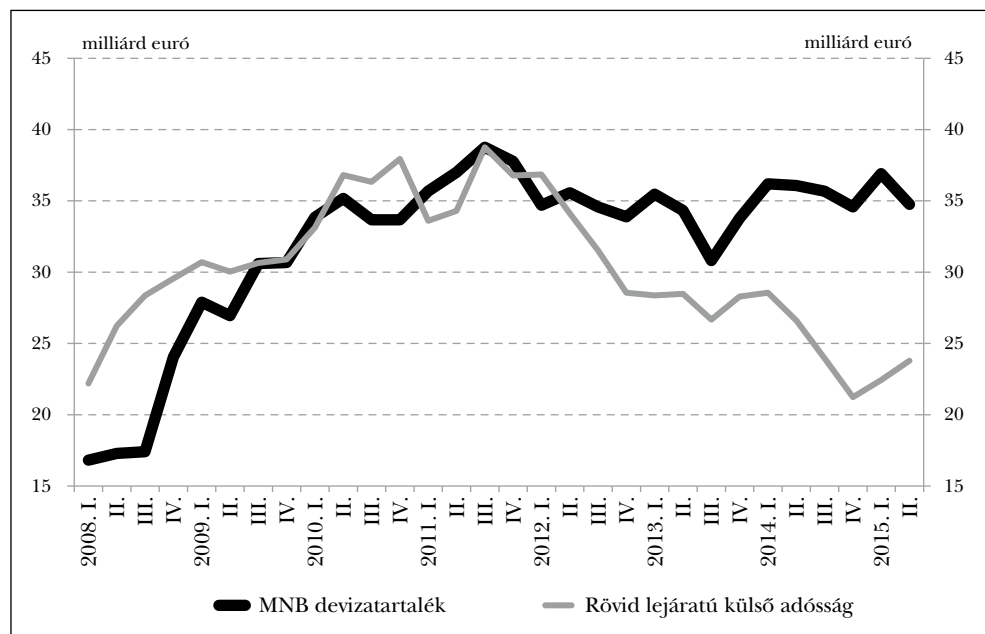
Forrás: MNB.

tartott banki likviditás csökkentését és a nem jegybanki elfogadható fedezetek állományának növelését tűzte ki célul. A program fókuszában a jegybanki fedezetek vannak, de a magyar értékpapírpiac sajátosságai miatt ez mindenekelőtt állampapírt jelent – feltételezve, hogy a banki kereslet az állampapírpiacra jelenik meg, a bankok forint-állampapír-vásárlása, majd az ÁKK ebből befolyó forintlikviditásának MNB-nél történő konvertálása lehetővé teszi a (külső) deviza-államadósság törlesztését, miközben az MNB mérlege is összehúzódik, ami mind jegybanki, mind nemzetgazdasági szinten megtakarítást jelent.

Az önfinszírozási koncepció megvalósulása jellegénél fogva csökkenti az MNB devizatartalékát (hiszen az ÁKK a jegybanknál, a devizatartalék terhére konvertálja a forintot devizára). Ez azt jelenti, hogy egy ilyen program elindítására csak akkor van mód, ha a jegybanki tartalékok szintje lehetővé teszi azt, azaz ha a devizatartalékok állománya a devizalejáratok forintból történő refinanszírozása után és előretekintve is a piac és a nemzetközi szervezetek által elvárt szint felett marad. A tartalékigényt meghatározó külső adósság, illetve kiemelten a rövid lejáratú külső adósság³ csökkenése és a tartalékok jelentős emelkedése révén az MNB tartalékmegfelelése oly mértékű, hogy az önfinszírozás az egyéb programok – kiemelten a lakossági devizahitelek forintosí-

tása – mellett sem veszélyezteti a megfelelést. Sőt, mivel az elvárt szint feletti tartalékolás nemzetgazdasági szinten költségekkel jár, így az önfinanszírozási program nemcsak lehetséges volt, hanem érdemi megtakarítást is hozott a jegybankmérleg szűkítésével.

3. ábra: Az MNB devizataraléka és Magyarország rövid külső adósságának állománya



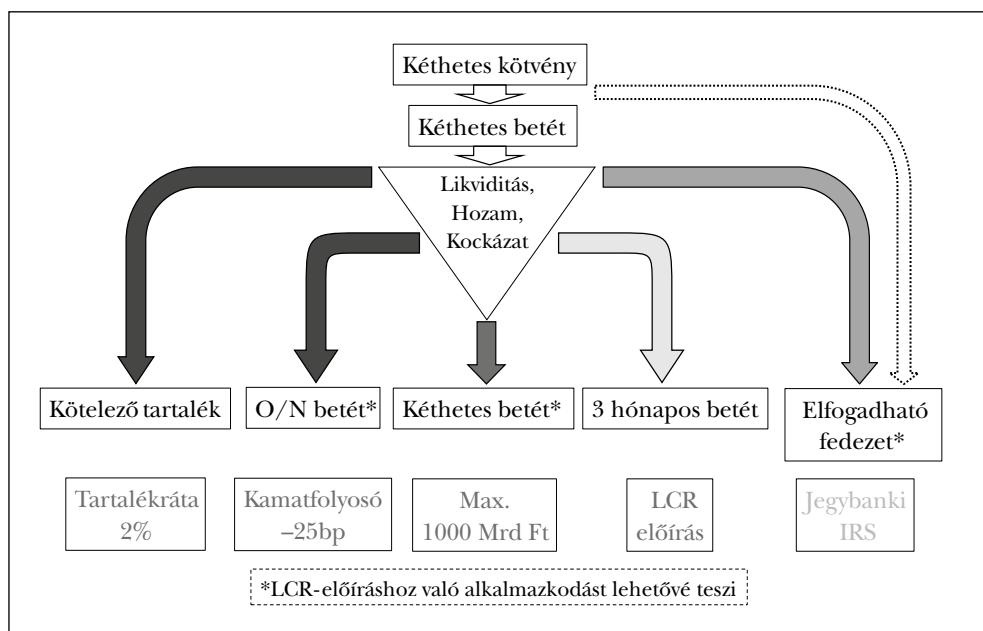
Forrás: MNB.

A JEGYBANKI ESZKÖZTÁR ÁTALAKÍTÁSÁNAK LÉPÉSEI

Az MNB a fenti célok elérése érdekében átalakította monetáris politikai eszköztárát, hogy a jegybanki eszközök csökkenő attraktivitása felértékelje banki és likviditáskezelési szempontból a nem jegybanki, elfogadható fedezetnek minősülő értékpapírokat.

Az önfinanszírozási program két szakaszra bontható. Az első szakasz 2014 nyarán vette kezdetét, és a jegybanki kéthetes irányadó eszköz betétesítését, illetve a feltételes kamatszereeszköz (IRS) bevezetését jelentette. A program második szakaszát 2015. június 2-án jelentette be az MNB: a legfontosabb változtatás ekkor a jegybanki irányadó eszköz futamidejének hosszabbítása és a kéthetes betéti eszköz fokozatos korlátozása volt. Ezt követően került sor a jegybanki kamatszereügyletek feltételeinek rugalmasabbá tételére, valamint a kamatfolyosó és a fedezett hiteleszközök feltételeinek módosítására. Áttételesen az önfinanszírozási programhoz kapcsolódik az is, hogy az európai uniós harmonizáció keretében az MNB átalakította – azaz az Európai Központi Bank gyakorlatához közelítette – a kötelező tartalékrendszert, aminek hatása volt a banki likviditáskezelésre, a jegybanki eszközök attraktivitására és így a nem jegybanki elfogadható fedezetek, kiemelten az állampapírok iránti keresletre.

4. ábra: A banki alkalmazkodás lehetséges csatornáit⁴



Forrás: MNB.

A következőkben az önfinanszírozási program 2014. áprilisi bejelentését követő eszköztár-módosításokat eszközönkénti bontásban mutatom be. Az alábbi felsorolásból kitűnik, hogy az MNB a program keretében gyakorlatilag a teljes monetáris politikai eszköztárat átalakította, új eszközöket is bevezetett, illetve ha egy intézkedésre nem kifejezetten, vagy nem csak a program részeként került sor, az akkor is hatással volt a programra és a banki alkalmazkodásra.

Irányadó eszköz

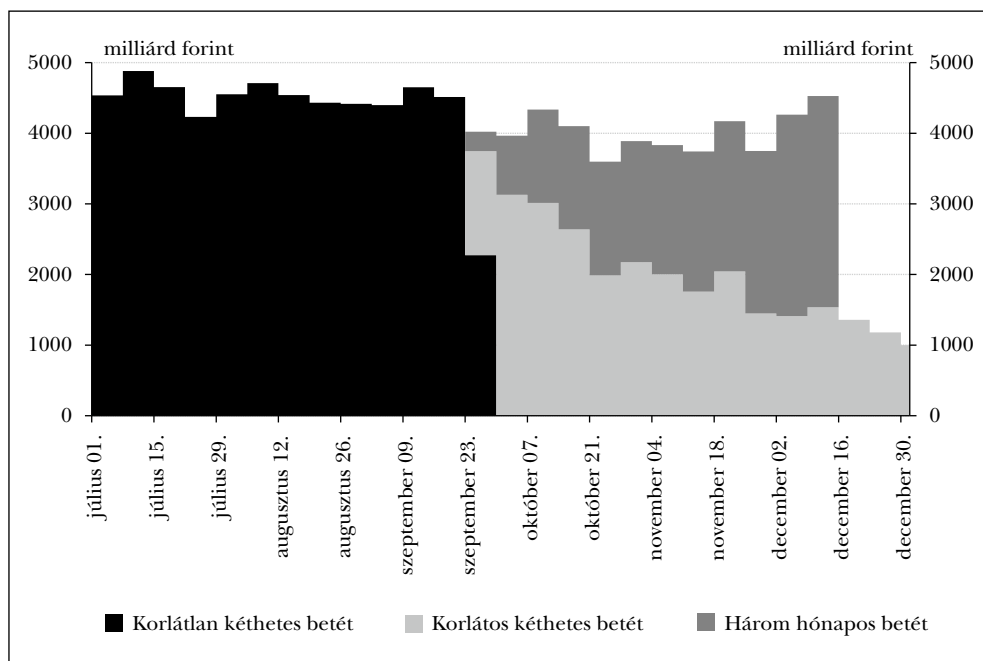
Mivel a magyar bankrendszer strukturális likviditástöbblet jellemzi, a jegybank irányadó eszköze passzív oldali, azaz likviditáslekötést szolgál (az utóbbi évek magyar gyakorlatában ez a jegybank által kibocsátott értékpapírt vagy betétet jelentett/jelent). A jegybank szempontjából a bankrendszer fölös likviditásának elvonása, az ún. jegybanki sterilizáció elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás biztosítása és a hatékony monetáris transzmisszió szempontjából.

Az utóbbi szűk másfél évben az MNB irányadó eszköze két alkalommal is átalakult. Az önfinanszírozási program első szakaszának részeként 2014 augusztusában az MNB által kibocsátott kéthetes kötvényt a kéthetes betéti konstrukció váltotta fel, 2015 szeptemberétől pedig három hónapra hosszabbodott az irányadó eszköz futamideje. Mind a két átalakítás azt célozta, hogy a fő jegybanki sterilizációs eszköz attraktivitása csökkenjen, azaz likviditási szempontból ne legyen olyan vonzó a

bankok számára – ezáltal relatív értelemben a nem jegybanki, elfogadható fedezeti értékpapírok felértékelődnek, ami azt indukálja, hogy a banki források ezekbe az eszközökbe áramolnak, a jegybanki eszközök használata pedig csökken. A betétesítés ezt azzal segítette elő, hogy a jegybanki betét kevésbé likvid, mint a jegybanki kötvény, hiszen a futamidő alatt nem törhető fel, nem használható fedezetként jegybanki hitelműveletekhez, valamint csak a jegybanki partnerkör tarthatja, más belföldi és külföldi befektető nem. A három hónapos futamidejű betét a hosszabb lekötés miatt tekinthető kevésbé likvidnek, mint a kéthetes, hiszen a bankok immár 14 nap helyett 90 napig nem férhetnek hozzá lekötött jegybankpénzükhöz. Az irányadó eszköz kamata az átalakításoktól függetlenül a jegybanki alapkamat, amiről a Monetáris Tanács dönt.

A jegybanki eszközök likviditási profiljának megváltoztatása, „lerontása” első halálra talán szokatlan lépés, de rögtön érthetővé válik, ha elfogadjuk, hogy mindez egy anomáliát kezel: nem tekinthető ugyanis „egészséges” állapotnak, ha a bankrendszer különösebb likviditáskezelési indok nélkül, nagyon kedvező jegybanki eszközökben tartja a forrásait. Végso soron ugyanis az indokolatlanul kedvező kondíciójú jegybanki eszközök „kiszorítják” a nem jegybanki likvid értékpapírokat a banki mérlegekből, ami természetesen nem lehet cél. Ebből a perspektívából nézve a jegybanki eszközök és kiemelten az irányadó eszköz önfinanszírozási program keretein belül történt átalakítása a „normális”, kiegyensúlyozott banki állapotokhoz való visszatérést segíti elő.⁵

5. ábra: A jegybanki sterilizációs állomány



Az irányadó eszköz megváltoztatásával párhuzamosan az MNB a banki likviditás-kezelést segítő eszközként megtartotta a kéthetes betétet is. Az eszköz igénybevételenek összmenységét azonban korlátozza a jegybank, és aukciós versenyben dől el, melyik bank milyen mértékben részesül az összmenységből. A kéthetes MNB-betét állománya 2015 végére 1000 milliárd forintba csökken, a fokozatos mérséklés biztosítja, hogy az új irányadó eszköz bevezetése ne jelentsen likviditási sokkot a bankszek-tornak, és lehetővé teszi, hogy a bankok fokozatosan tudjanak alkalmazkodni az új likviditási környezethez. Az első két hónap tapasztalatai alapján a bankok probléma nélkül állnak át az új irányadó eszközre.

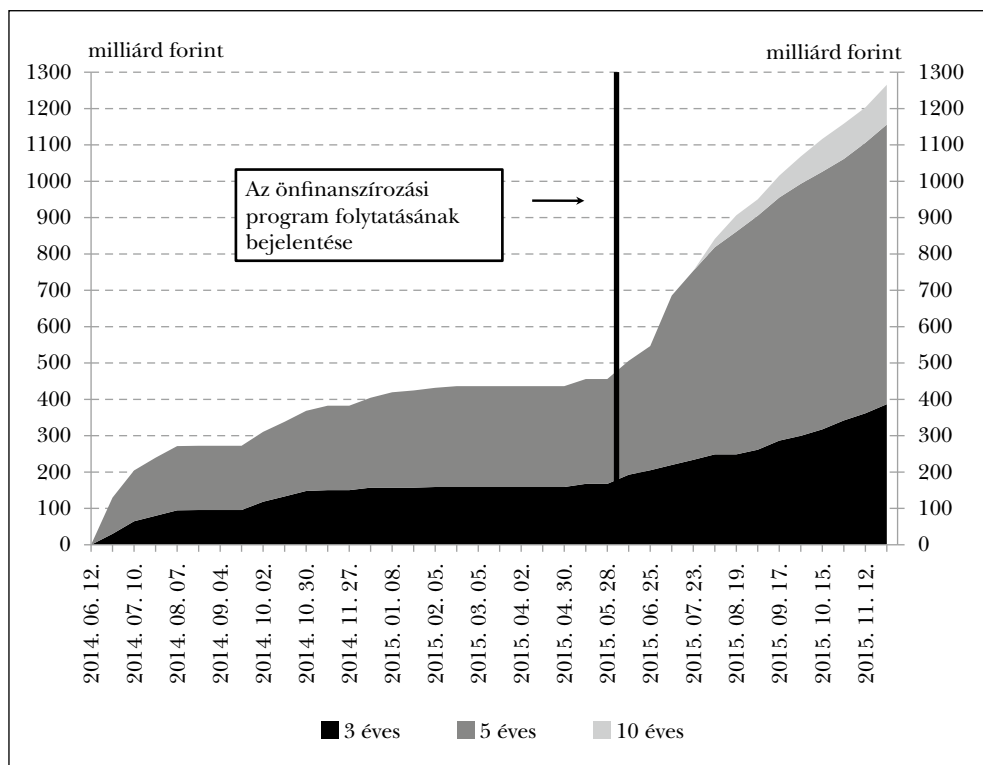
Kamatcsereeszköz

Az irányadó eszköz átalakítása „kilöki” a jegybanki betétekből a banki likviditást, az ön-finszírozási program keretében bevezetett új, feltételes kamatcsereügyletek (IRS) pedig azt biztosítják, hogy ez a likviditás a nem jegybanki, fedezetként elfogadható értékpapírok felé „terelődjön”.

A jegybanki IRS-ek a banki kamatkockázat kezelését teszik lehetővé. Ennek azért van jelentősége, mert amennyiben egy bank a kéthetes, illetve három hónapos jegy-banki betétből többéves lejáratú értékpapírba csoportosítja át a forrásait (ahogy azt a program célozza), akkor a hosszabb futamidő miatt a bankok kamatkocká-zata nő. Annak érdekében, hogy a növekvő kamatkockázat ne legyen akadálya a banki értékpapír- és állampapír-vásárlásnak, az MNB egy olyan kamatcsereügyletet tett az eszköztára részévé, amellyel a bankok változó kamatokra cserélhetik el az értékpapírok (állampapírok) jellemzően fix kamatait. A kamatcsereügyletek igény-bevételéhez kötött feltétellel az IRS-tendereken részt vevő bankok azt vállalják, hogy a megkötött kamatcsereügyletek volumenének megfelelően megemelik saját tulaj-donukban lévő, elfogadható értékpapír-állományukat. A banki igények kielégítése érdekében az MNB 2015 nyarán az eredeti 3 és 5 éves futamidőket 10 éves lejáratral egészítette ki, illetve szeptemberben lehetővé tette a bankok számára, hogy a feltétel ellenőrzésének alapjául szolgáló bázisállomány tekintetében választhassanak 2014 első negyedéve és a 2015. március–májusi periódus között. Ez a két módosítás nem jelentett elmozdulást az MNB céljai tekintetében, a bankoknak azonban nagyobb rugalmasságot biztosított, így növelte a programban való banki részvétel esélyét és így a program effektivitását.

Az MNB 2014. június 26. óta kétheti gyakorisággal tart kamatcseretendereket, és 2015. novemberig összesen több mint 1100 milliárd forintnyi IRS-t kötött a bankok-kal. Az ügyletek megkötésével a hitelintézetek értékpapír-állományuk több mint 1100 milliárd forintnyi növelése mellett áttételezen azt is vállalták, hogy a már a bázisidő-szakban (azaz az esetek többségében 2014 első negyedévében) a tulajdonukban lévő összesen 1700 milliárd forintnyi elfogadható értékpapír-állományukat (nagyreszt fo-rintállampapír-portfóliójukat) sem építik le a futamidő végéig, illetve legalább egy évig. Ez azt jelenti, hogy a jegybanki IRS-eszközzel „bebiztosított” értékpapír-állomány meghaladja a 2900 milliárd forintot.

6. ábra: A jegybanki kamatcsere-állomány alakulása



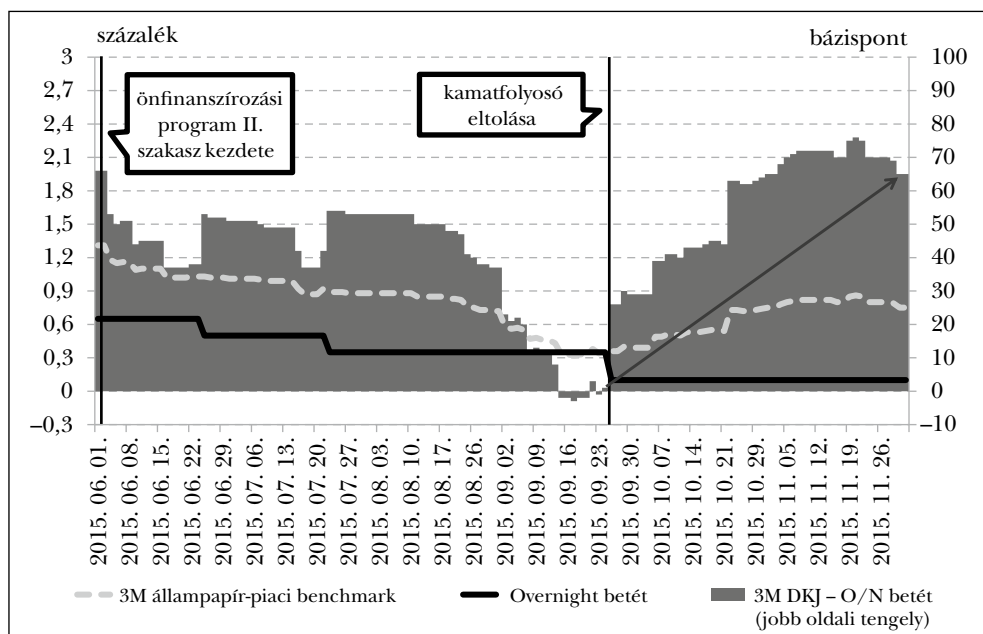
Forrás: MNB.

Jegybanki kamatfolyosó és hiteleszközök

A bankközi kamatok volatilitásának csökkentése és a likviditási sokkok tompítása érdekében az MNB egynapos rendelkezésre állást biztosít a kereskedelmi bankok számára. Az egynapos betéti és hitellehetőség kamata kamatfolyosót képez az alapkamat körül. A korábbi ± 100 bázispontos alapkamat körüli kamatfolyosót 2015. szeptemberben aszimmetrikussá tette az MNB. Jelenleg az overnight (O/N) betéti rendelkezésre állás -125 , az overnight (O/N) fedezett hitel kamata $+75$ bázisponttal tér el az alapkamattól.⁶

A kamatfolyosó átalakítását az indokolta, hogy a rövid lejáratú állampapírok hozama jelentősen csökkent, és gyakorlatilag a jegybanki O/N betéti kamat szintjére mérséklődött. Ilyen hozamkörnyezetben a jegybanki O/N betét likviditási és hozamprofilja nem támogatta a banki források jegybankon kívülre terelését. A kamatfolyosó aszimmetrikussá tétele relatív értelemben felértékelte a nem jegybanki, likvid értékpapírokat, így összhangban volt az önfinanszírozási koncepcióval (ezt támasztja alá, hogy a kamatfolyosó eltolása után újra hozamelőnyre tettek szert a rövid kincstárjegyek az O/N betéhez képest).

7. ábra: Az O/N betét és a 3 hónapos DKJ hozamalakulása



Forrás: MNB.

A kamatfolyosó módosításával párhuzamosan az MNB a hetente meghirdetett, likviditásnyújtó fedezett hiteleszközeinek feltételrendszerét is módosította. Az O/N hiteleszköz kamatának csökkentése mellett a korábban kéthetes futamidejű hitelt egyhetes futamidejű fedezett hitel váltja fel, melynek kamata alapkamat +25 bázispontra csökkent. A hat hónapos futamidejű hitel helyett az MNB három hónapos futamidejű fedezett hitelt vezet be, mely továbbra is változó kamatú tenderen kerül értékesítésre. Ezek az intézkedések összhangban voltak a kamatfolyosó elmozdításával, illetve lehetővé tették a bankok alkalmazkodását az önfinanszírozási program révén kialakult új likviditáskezelési környezethez.

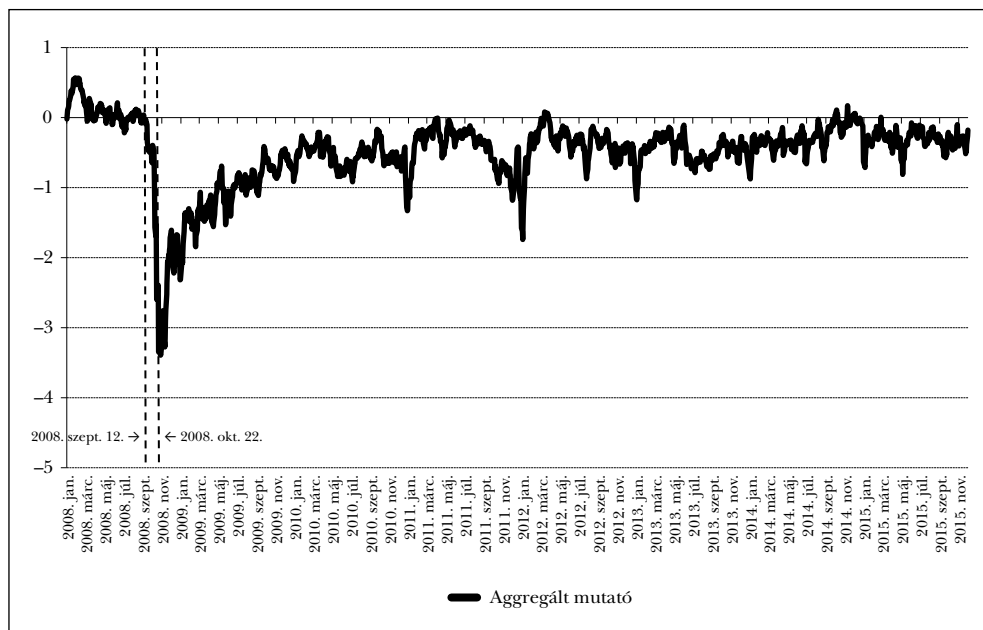
Kötelező tartalékrendszer

A kötelező tartalékrendszert eredendően (1) prudenciális okokból, azaz likviditási és fizetési kockázatok elleni védelem biztosítása érdekében, (2) monetáris ellenőrzés céljából, azaz a bankok mérlegének növekedését, illetve a kamatspreadek tágulását megakadályozandó, valamint (3) likviditáskezelés céljából alkalmazzák a jegybankok.⁷ Ma már leginkább csak ez utóbbi cél érdekében írnak elő kötelező tartalékrátát a kereskedelmi bankok számára, ezzel is támogatva a kamatvolatilitás mérséklését és a likviditási sokkok elleni védekezést.

A kötelező tartalékrátá mértéke Magyarországon 2015. decembertől 2 százalékon rögzített. Ezt megelőzően a hitelintézetek szabadon dönthettek – pénzforgalmi szük-

ségletüknek megfelelően – az általuk vállalt mértékről a 2 és 5 százalékos tartalékráta által behatárolt intervallumban. A módosításra elsősorban az európai uniós harmonizáció miatt volt szükség, a változtatást pedig az tette lehetővé, hogy az utóbbi években jelentősen nőtt a bankrendszer likviditása, és javult a pénzpiacok likviditási helyzete.

8. ábra: A fedezetlen overnight bankközi piacok aggregált likviditási mutatója



Exponenciális mozgóátlag. A mutató emelkedése a likviditás javulására utal. A mutatók a válság előtti hosszú távú átlagukkal és szórásukkal vannak standardizálva. Forrás: MNB.

A tartalékrendszer átalakítása ugyanakkor az önfinanszírozási program szempontjából is értelmezhető. A választható rátás rendszer, illetve a kötelező tartalékráta megemelésének ebből adódó lehetősége ugyanis számos bank számára a likviditási környezet változásához való alkalmazkodási csatornát jelentett. Az MNB tehát a 2 százalékos rögzített tartalékráta előírásával azt is megelőzte, hogy a jegybanki eszköztár megújulásából adódóan átalakuló likviditási környezethez egyes bankok a tartalékrendszeren (azaz egy jegybanki betétten) keresztül alkalmazkodjanak – hiszen az MNB célja nem ez volt, hanem a nem jegybanki, fedezetként elfogadható értékpapírok vonzerejének növelése.

AZ ÖNFINANSZÍROZÁSI PROGRAM EREDMÉNYEI RÖVIDEN

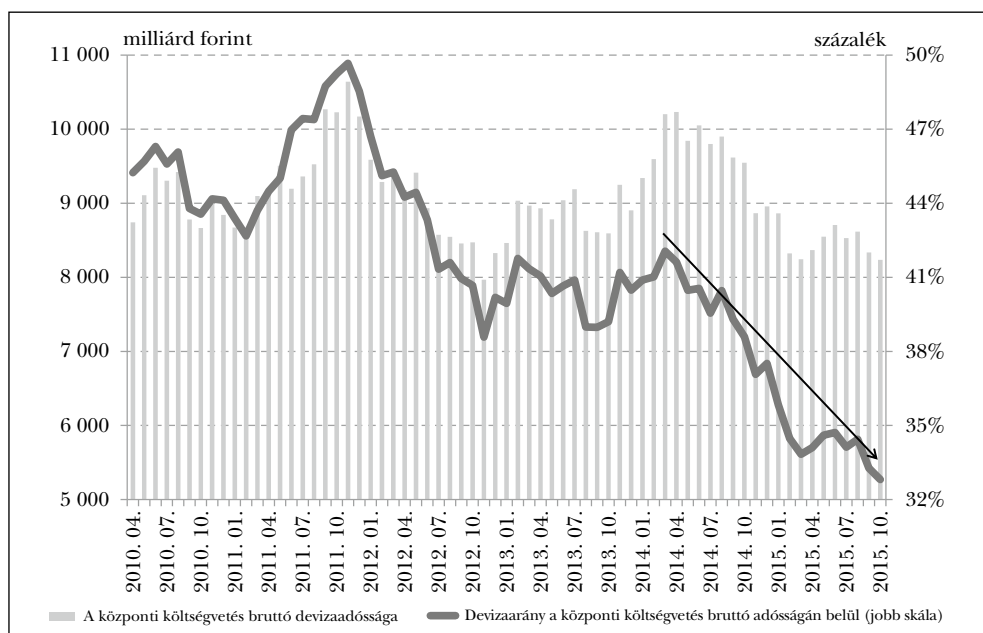
Az önfinanszírozási program azzal ér el bankrendszeri és makrogazdasági szinten is értelmezhető hatást, hogy a jegybanki eszköztár átalakításával alkalmazkodásra ösztönzi az egyes bankokat. Fontos hangsúlyozni, hogy az önfinanszírozási program nem egy szabályozói típusú program – az MNB „csak” a bankok számára felajánlott jegybanki

eszközök paramétereit módosítja, miközben azzal kapcsolatban nem ír elő kötelezően követendő szabályt, hogy az új helyzetre a bankoknak miképp kell reagálnia. Ez nem jelenti azt, hogy az önfinszírozási programtól független likviditási előírásokat ne kellene betartani a bankoknak, de ezek a szabályok természetesen akkor is követendőek lennének, ha nem módosulna a jegybanki eszköztár.

A közpolitikai programok értékelésénél mindenekelőtt a program meghirdetésekor kitűzött célokból indokolt kiindulni. Az önfinszírozási program esetében a cél az volt, hogy csökkenjen az ország külső sérülékenysége, mégpedig a nem jegybanki, fedezetként elfogadható értékpapírok bankrendszeri állományának növekedésével párhuzamosan.

Az önfinszírozási program legszembetűnőbb sikere, hogy az ÁKK 2014-ben és 2015-ben is a hozamok (azaz a befektetők által az adósság finanszírozásáért kért ár) csökkenése mellett volt képes a lejáró devizaadósság forintból történő refinanszírozására. Szintén pozitívum, hiszen a külső sérülékenység csökkenését jelenti, hogy a negatív nettó devizakibocsátásnak megfelelően a központi költségvetés devizaadósságának aránya érezhetően mérséklődött. A devizaadósság teljes adósságon belüli aránya 2014 tavaszától, azaz az önfinszírozási program meghirdetésétől fogva csökkenő pályára állt: 2013 decembere és 2015 szeptembere között 40,5 százalékról 33 százalékra mérséklődött a költségvetés bruttó adósságának devizaaránya. A mérséklődés különösen annak fényében impozáns, hogy a forint euróval szembeni árfolyama emelkedett (2013 végén 297 forint alatt volt az átlagos euróárfolyam, míg 2015 szeptemberében

9. ábra: A központi költségvetés bruttó devizaadóssága



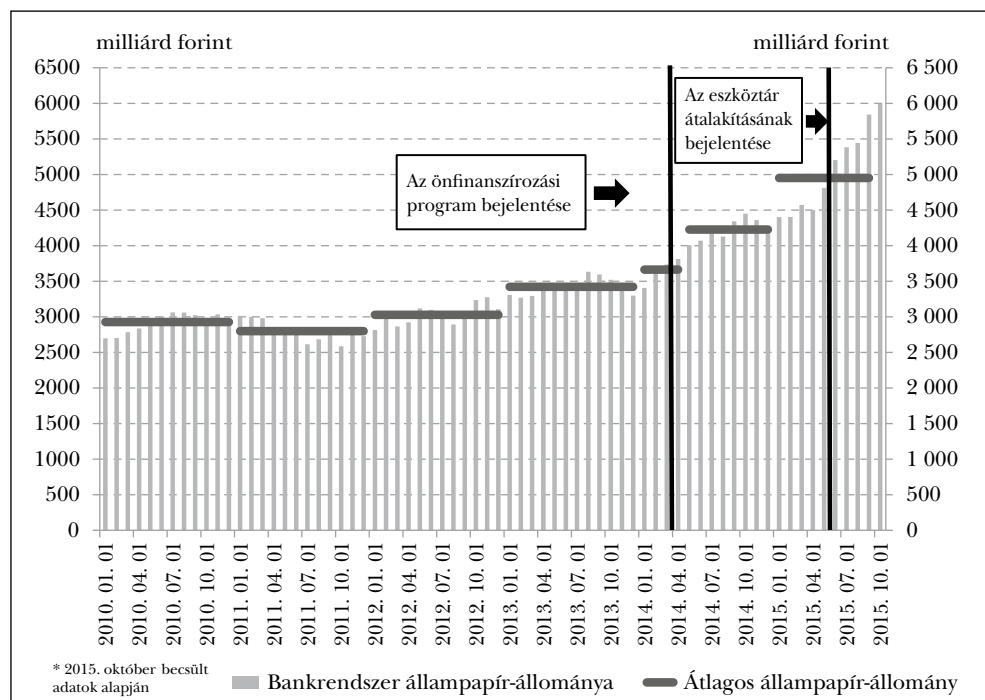
Forrás: MNB.

meghaladta a 312 forintot), tehát a devizaadósság forintban mérve nőtt, ami azt jelenti, hogy az árfolyamváltozást kiszűrve a fenténél is nagyobb mértékben csökkenhetett az államadósság devizaaránya 2014-ben és 2015 első kilenc hónapja alatt.

A jegybanki program hatásmechanizmusa szerint az eszköztár változásai a jegybanki betétben tartott banki forrásokat csatornázzák át – a bankok önkéntes döntése alapján – nem jegybanki, fedezetként elfogadható likvid értékpapírokba. A bankrendszer elfogadható fedezeti állományára nincs publikus adat, de a magyar értékpapírpiac sajátosságai miatt a banki állampapír-állomány alakulásával jól közelíthető a fedezeti állomány változása.

Az önfinanszírozási program eredményességét mutatja, hogy a banki tulajdonban levő állampapírok állománya 2014 első negyedévéhez képest több mint 2200 milliárd forinttal emelkedett 2015 októberéig, aminek következtében a bankok könyveiben immár mintegy 6000 milliárd forint értékben vannak magyar állampapírok. A jegybanki kamatcsereeszköz feltételeivel és kialakításával összhangban elsősorban a hosszabb lejáratú államkötvényeket vették a bankok, így a banki állampapír-állomány átlagos lejáratig hátralevő futamideje 2014 első negyedéve és 2015 ősze között 2,8 évről 3,8 évre emelkedett. Mindez önmagában is üdvözlendő, de az különösen kedvező, hogy egyfajta járulékos hatásként a forint-államadósságon belül ezzel a hazai bankrendszer vált a fő finanszírozóvá, megelőzve a külföldi befektetők csoportját is.

10. ábra: A bankrendszer állampapír-állományának alakulása



Forrás: MNB.

A fenti fejlemények, azaz a hazai makrogazdasági környezet javulása és kiemelten a külső sérülékenység jelentős csökkenése a magyar gazdaságról alkotott nemzetközi befektetői képet is érdemben javította. Az elmúlt időszakban a nemzetközi közösség is egyre inkább elismeri az önfinszírozási koncepció és program kedvező hatásait: az utóbbi hónapokban gyakorlatilag nem volt olyan hitelminősítői, banki vagy nemzetközi szervezettől származó elemzés, amely ne emelte volna ki a magyar gazdaság sérülékenységének csökkenését, ellenálló képességének javulását, külső sokkokra való érzékenységének mérséklődését, és mindennek az egész makrogazdasági környezetre és a nemzetgazdaság egészére való pozitív hatását.

ZÁRSZÓ

A jegybanktörvény kimondja, hogy „az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenálló képességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a kormány gazdaságpolitikáját”. Az önfinszírozási program ebből a törvényi előírásból és mandátumból adódik, azaz az MNB jogszabályban rögzített feladatának tesz eleget a programmal, ami a pénzügyi rendszer stabilitását előmozdító hatáson túl a kockázati felárak mérséklésével a monetáris politika mozgásterét is bővíti.

A program makrogazdasági hasznosságát ma már nehéz kétségbe vonni, de a reálgazdasági hatások tekintetében még sok a félreértés. Hangsúlyozni kell, hogy rendszerszinten az állampapír-vásárlás és a hitelezés kiegészíti egymást, azaz minél sikeresebb az önfinszírozás, annál kevésbé romlik a banki likviditás, és annál kevésbé csökken a hitelezési hajlandóság. Sem a korábbi hazai, sem a nemzetközi tapasztalatokból nem következik ugyanis, hogy a dinamikus hitelezés feltételezi a magas jegybankpénzállományt – azaz az önfinszírozási program bizonyosan nem lesz hátráltatója a jegybank új Növekedéstámogató Programja által előmozdított banki hitelezésnek.

JEGYZETEK

¹ Ez természetesen nem független attól, hogy az Európai Unió államainak többsége közös devizát használ, és a közös deviza egy világpénz, de ettől még a kapcsolódó magyar sérülékenység fennállt.

² A nettó külső adósság a belföldi szektorok megtakarítási folyamatai alapján adódik, azaz csökkentése csak reálgazdasági áldozatokkal lehetséges.

³ Lásd a jegybankok által széles körben használt Guidotti-szabályt, miszerint a devizatartalékok elvárt szintje a rövid (1 éven belüli) lejáratú külső adóssággal ragadható meg.

⁴ Az intézkedéscsomag hatásmechanismusa tekintetében kiemelt fontosságú változást jelent, hogy 2016 tavaszától 100 százalékra emelkedik a bankok likviditásfedezeti előírása (LCR). A nemzetközi előírás szerint az ezt számszerűsítő LCR-rátának 2018-tól kell 100 százalékra emelkednie, az MNB ugyanakkor a nemzeti hatáskörrel élve ezt két évvel megelőzve tenné kötelezővé. A likviditásfedezeti szabályozás célja annak biztosítása, hogy rövid távon (30 nap) megfelelő mennyiségű és minőségű likvid eszköz álljon a bankok rendelkezésére egy esetleges likviditási sokk esetén.

⁵ Magyarországhoz hasonlóan egy hónapnál hosszabb futamidőre hirdetnek meg alapkamatot Svájcban

is, a svájci alapkamat a három hónapos bankközi piac kamatával egyezik meg. Az MNB – előre rögzített tendernaptár szerint – hetente hirdeti meg fix kamatú (a futamidő során a meghirdetéskor érvényes alapkamatot fizető), korlátlan mértékben jegyezhető három hónapos betéti tenderét, melynek igénybevételét a kereskedelmi bankok likviditásmenedzsmentje határozza meg.

⁶ Az aszimmetrikus kamatfolyosó nem példa nélküli. Kelet-Közép-Európában a cseh jegybank 2009 végétől tart fenn – a korábban alkalmazott szimmetrikus kamatfolyosó helyett – aszimmetrikus sávot az irányadó kamat körül, ami a betéti oldalról fokozatosan szűkült a döntést követő közel három évben. 2012 vége óta a 0,05 százalékos irányadó kamat szintje jelenti az egynapos betét kamatát, így a kamatfolyosó pedig egy + 0,25 / 0 százalékos sávnak felel meg.

⁷ Simon Gray: *Central Bank Balances and Reserve Requirements*. IMF Working Paper, WP/11/36, 2011.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az MNB önfinanszírozási programja – 2014. április – 2015. május. Értékelés, Magyar Nemzeti Bank, 2015.

Az ország adósságszerkezete tovább javítható. A bankok az állampapírok vásárlásával segíthetik az ország önfinanszírozását. MNB Hátteranyag, Magyar Nemzeti Bank, 2014.

Simon Gray: *Central Bank Balances and Reserve Requirements*. IMF Working Paper, WP/11/36, 2011.

Hoffmann Mihály – Kolozsi Pál Péter: Az önfinanszírozási program stabilabb állampapírpiacot eredményezett. MNB szakmai cikk, 2014. szeptember.

Kolozsi Pál Péter: Stabilabb és olcsóbb finanszírozást hozhatnak az MNB új eszközei. MNB szakmai cikk, 2014. június.

Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs: A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivételése: időzítés és keretrendszer. Hitelintézeti Szemle, 14. évf. 3. szám, 2015. szeptember, 60–87. o.

Krekó Judit et al.: Nemkonvencionális jegybanki eszközök alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai és hazai lehetőségei. MNB-tanulmányok 100., 2012.

Nagy Márton: Az önfinanszírozási program költségei eltörpülnek az előnyei mellett. MNB szakmai cikk, 2015. október.

Nagy Márton – Palotai Dániel: Az MNB eszközeinek megújításával tovább csökkenti az ország sérülékenységet. MNB szakmai cikk, 2015. június.

The Evolution of Emerging Market Sovereign Debt: Dramatic Growth in Local Currency Sovereign Debt Is Reducing Emerging Market Financial Vulnerabilities. Moody's Investors Service, September 2, 2015.

Gábor Ágnes – Bárczi Judit

A Magyar Nemzeti Bank felelősségvállalási és oktatási programja

Responsibility and Educational Programme of the National Bank of Hungary



Összefoglalás

Magyarország a történelmi és gazdasági események hatása miatt megtanult gyorsan és hatékonyan reagálni, hiszen csak így maradhattunk az élen a nemzetek között zajló globális versenyben. Ám ebben a régóta tartó, folytonos készenlétben kirajzolódtak azok az értékek és követelmények, mint a szellemi és erkölcsi kiválóság, a tudásbővítés, amelyeket megtalálunk hazánk Alaptörvényében, és amely nemzeti hitvallásunk is egyben. Ezen hitvallás mellé tette le a voksát a Magyar Nemzeti Bank is, hiszen megalakulása óta törekszik arra, hogy megjelenítse és töretlenül jelképezze a nemzeti szuverenitást. A Magyar Nemzeti Banknak a nemzeti intézmények körében betöltött jelentősége, társadalmi elismertsége és függetlensége felelősséggel is jár, amely egyben kötelezettségeket is ró a jegybankra. Nyilvánvaló, hogy a függetlenség nem cél, hanem eszköz és lehetőség, hogy a Magyar Nemzeti Bank tevékenységével a közjót, a társadalom egészének hasznát szolgálja, és hozzájáruljon a társadalmi jóléthez. Mind ezt pedig úgy, hogy elkötelezett szerepet vállal a pénzügyi kultúra és a pénzügyi tudatosság, valamint az ezt megalapozó közgazdasági és társadalmi gondolkodás, illetve az ehhez kapcsolódó intézményrendszer és infrastruktúra fejlesztésében.

GÁBOR ÁGNES, doktorjelölt, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar (gabor.agnes@gtk.szie.hu), DR. BÁRCZI JUDIT PHD, egyetemi docens, Szent István Egyetem Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet (barczi.judit@gtk.szie.hu).

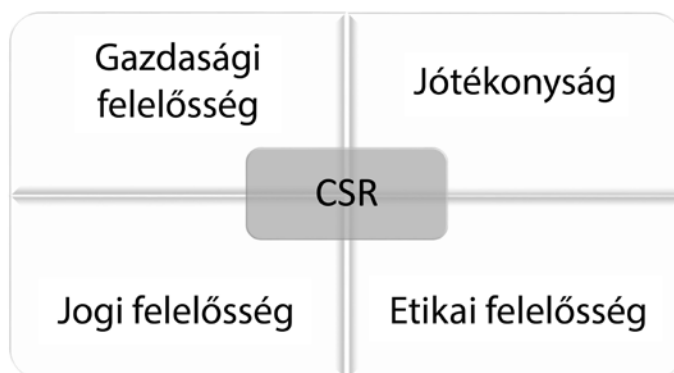
Summary

Magyar Nemzeti Bank considers developing and supporting Hungarian know-how and research in economics as one of its priorities. To that end, the Magyar Nemzeti Bank establishes long-term relationships with institutions of higher education, partners with Hungarian and foreign researchers to carry out high-quality analysis and research. Issues its own publications, scientific articles, studies in economics and other documents of science in order to improve the quality level of Hungarian research and analysis in the field of economics. This kind of development in education is a long-term project and the Magyar Nemzeti Bank believes that in the future it will become one of the most relevant basis of knowledge in Europe. The experts and researchers with a Magyar Nemzeti Bank's assistance could achieve significant results in the scientific life.

ÉRTÉKTEREMTÉS A KÖZGONDOLKODÁSBAN

Hazánkat az EU-hoz való csatlakozása óta olyan felgyorsult és modern gondolkodás jellemzi, amelyhez hozzátartozik, hogy a már kialakított pénzügyi kultúránk is napról napra formálódik, megújul. Változatos impulzusok érik, amelyhez alkalmazkodni kell, hiszen ezen gyors és mindenekelőtt minőségi reakciók határozzák meg azokat az értékeket, amelyek minden helyzetben iránymutatóak és példaértékűek lehetnek. Hazánkban az egyik ilyen bástya, amely a felelősséget, tudást és függetlenséget jelenti, a Magyar Nemzeti Bank. A 2008-as pénzügyi válság rávilágított arra, hogy a pénzügyi intézmények főbb társadalmi funkciójának tekintett közvetítő szerepe mellett a gazdaság minden szereplőjének igénye van a bizalom, elszámoltathatóság és a transzparenencia egységére. A vállalati szférából már ismert vállalati társadalmi felelősség (CSR)

1. ábra: A CSR-modell



Forrás: Saját szerkesztés, Archie B. Carroll: The pyramid of Corporate Social Responsibility. Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders. Business Horizons, July–August, 1991 alapján.

modellje éppúgy alkalmazható a pénzügyintézetekre¹ és jegybankokra, mint a gazdálkodó szervezetekre. A CSR meghatározásánál, bár számos definícióját használják, egyetértünk a Lentner–Szegedi–Tatay szerzőkkel, miszerint a carolli elmélet a legpontosabb: tehát a vállalatok társadalmi felelőssége gazdasági, jogi, etikai és diszkrecionális (jótékonyági) elvárásokat jelent, amely a társadalom részéről jelentkezik.¹

Bár a Carroll-féle modellben a fogalmak egymásra épülnek, véleményünk szerint a jegybankok felelősségvállalását tekintve inkább kiegészítik egymást, és együttesen alkotják meg CSR-rendszert, amely „eszközként arra szolgál, hogy növelje és legitimálja annak gazdasági teljesítményét, másrészt megjelenik az üzleti, etikai alapelvek megtestesítőjeként is”.²

Ezeket a szempontokat figyelembe véve és az elmúlt évek tapasztalatát összegezve elmondható, hogy Európa gazdasági előnye a minőségi és versenyképes tudásban rejlik, amelyhez hazánk is jelentősen hozzájárul, így a Magyar Nemzeti Bank ezt az állandóságot, folytonosan megújuló tudást és annak megszerzését helyezte az oktatási törekvéseinek középpontjába. A Magyar Nemzeti Bank mélyen elkötelezett a tekintetben, hogy akár eredménye terhére is, de a közjót szolgálja, és társadalmi felelősségvállalási programja keretei között különböző támogatásokat nyújtson. A rövid és hosszú távú feladatokat tekintve, a jegybank megvalósítandó célként jelölte meg a versenyképes (szak) tudás felkutatását, annak bővítését és támogatását, mind hazai, mind nemzetközi szinten, mivel vallja, hogy a polgároknak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesítése. A jegybank így törekszik arra a gazdasági-jogi-etikai és jótékonyági egyensúlyra, amellyel a társadalom számára a közös együttműködést, fejlődést, tanulást és a bizalmat alapozza meg.

Pénztörténeti múzeum kialakítása, a Látogatóközpont interaktív megújítása

A jegybankok gyakorlatában általánosnak tekinthető az adott ország „pénzmúzeumának” létrehozása, fejlesztése, üzemeltetése. Emellett a Magyar Nemzeti Banknak törvényben meghatározott kötelezettsége is a pénz- és érmegyűjtemény közgyűjtemény jellegű bemutatása. Az MNB a külföldi jegybanki példákat és a hazai igényeket figyelembe véve, az elmúlt időszakban a pénztörténeti múzeum megújítása, átalakítása mellett döntött. Az elkövetkezendő időszakban a pénz történetét bemutató gyűjtemény kibővül, és a látogatókat interaktív eszközökkel vezetik be a pénz és pénzkultúra világába. A történelmi érmék és ritkaságok mellett helyet kap azoknak a pénztörténetileg jelentős eseményeknek a megjelenítése is, amelyek az eurót mint közös pénzt és az ehhez vezető utat mutatják be az érdeklődőknek.

A jegybank támogatói tevékenysége

A Magyar Nemzeti Bank – élve a törvényben biztosított lehetőséggel – az elmúlt években, évtizedekben számos különböző célú alapítványt hozott létre. Az alábbi

alapítványok szorosan kapcsolódnak a jegybank támogató és oktató szerepéhez, hiszen olyan képzéseket, programokat, térségeket ölelnek fel, olyan hallgatókat szólítanak meg, akik ezen szellemi vagy anyagi támogatás nélkül nem vagy nem olyan mértékben képesek a tudást elsajátítani. Az alapítványi célok megvalósítása érdekében a jegybank alapítói vagyont, a működés biztosítására pedig adományt, támogatást és infrastruktúrát biztosított. Az MNB a 2014. évet megelőzően alapítóként a következő alapítványokban vett részt:³ Alapítvány a Közjóért; „Pénziránytű – Alapítvány a tudatos pénzügyekért” (Pénziránytű Alapítvány); Dunántúli Üzemgazdász Képzésért Alapítvány; Riesz Miklós Alapítvány; Hass, Alkoss, Gyarapíts Alapítvány; Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány; Alapítvány a Pénzügyi Kultúra Fejlesztéséért; Közgazdasági Szemle Alapítvány; Közszolgáltatások Közgazdasági és Irányítási Kérdéseinek Központja Alapítvány; „Egészség a legnagyobb érték” Alapítvány; FÉK-ÚT a Gyermekekért.

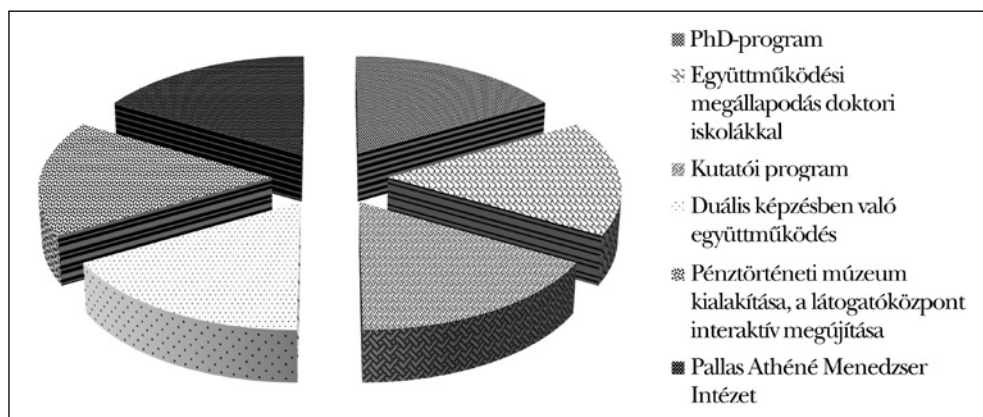
A magyar jegybank kiemelten fontos célkitűzésként jelölte meg, hogy olyan intézménnyé váljon, amely képes megfelelni a kor kihívásainak, és az elmúlt évtizedek gazdasági eseményeiből tanulva, jelentős figyelmet fektessen a tájékoztatásra, a pénzügyi kultúra nivójának emelésére. Ennek elengedhetetlen feltétele a stabil értékrend, és két legfőbb alapértéke a függetlenség és a felelősség következetes érvényesítése, megvalósítása. Ezeket az alapvető gondolatokat tükrözi a bank 2014-ben elfogadott Társadalmi Felelősségvállalási Stratégiája, amely részletesen kinyilvánítja azokat a törekvéseket, irányvonalakat, alapelveket, amelyek mentén a jegybank részt kíván venni a minőségi közgondolkodás kialakításában, a tudományos és gazdasági élet fejlesztésében, annak innovációjában.

LÉPÉSRŐL LÉPÉSRE A TUDÁS MEGSZERZÉSÉHEZ

A magyar jegybank oktatási céljait és stratégiáját tekintve hosszú távon gondolkodik. A versenyképes tudás és annak elsajátítása már a kezdetektől fontos, így a Magyar Nemzeti Bank feladatának tekintő, hogy a legkisebbektől a felnőttekig megalapozza a tudatos közgazdasági gondolkodást, fejlessze és segítse a tudományos tevékenységeket. Kiemelt figyelemmel tekint a közgazdasági oktatás és gondolkodás témájára, és mind szakmailag, mind anyagilag támogatni kívánja azokat a kiemelkedő hallgatókat, kutatókat, szakembereket, akik tehetségükkel, szorgalmukkal a szakma és hazánk hírnevét viszik tovább a világban, és alkotnak újat a maguk szakterületén. Ehhez a célhoz mérten, az MNB Társadalmi Felelősségvállalási Stratégia programjának keretein belül felkutatja és támogatja azokat a magyar szakembereket és kutatókat, akik a közgazdaságtan és pénzügyek területén munkálkodnak, hogy minél több, nemzetközileg is elismert színvonalú szellemi alkotást hozzanak létre. Így a magyar kutatók számára könnyebben elérhetővé válnak a közgazdaságtan új megközelítései, kutatási területük bővítése.

A jegybank pénzügyi kultúrát és oktatást megcélzó programja többlépcsős rendszer, amely elemenként épül egymásra. Alapjait az a tudás- és értékközpontú gondolkodás jelenti, amelyet hazánkban mindenkivel szeretne a jegybank megismertetni.

2. ábra: Az MNB Közgondolkodási Programjának területei



Forrás: Saját szerkesztés.

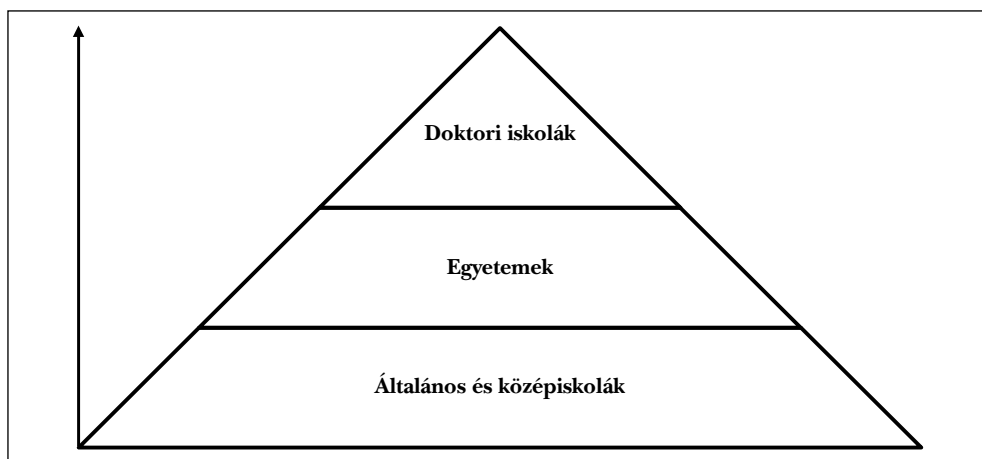
PALLAS ATHÉNÉ KÖZGONDOLKODÁSI PROGRAM

A program alapvető törekvése, hogy a módszertanilag megalapozott, gazdasági szemléletű gondolkodást már az általános iskolától kezdődően, a középiskolai tanulmányokon át meg kell alapozni, és elültetni a felnövekvő nemzedékben a gazdasági folyamatok megfelelő értelmezését, azok mozgatórugóit, összefüggéseikben való ismeretét és eredményes alkalmazását. Ezen elképzelés megvalósításában segít többek között a Pénziránytű Alapítvány is, amelyet a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Bankszövetség és a Diákhitel Központ hívott életre. Az Alapítvány célja, hogy a hatóságokkal, civil szervezetekkel és piaci szereplőkkel együttműködve pénzügyi tudatosságot fejlesztő programokat dolgozzon ki és valósítson meg.

A második pillér, amelyre oktatási törekvéseink irányulnak, az egyetemi oktatás. A jegybank az elmúlt egy évben szoros és hatékony kapcsolatot alakított ki több felsőoktatási intézménnyel. Igyekezett azokat az elképzeléseket és innovatív ötleteket támogatni, amelyek hazánkban vagy az oktatásban egyedülállóak, illetve amelyek révén kiépíthető egy olyan tudásbázis, amelyre alapozva idővel olyan szakemberek kerülnek ki, akik a nemzeti érdekeket képviselik, tudásukkal hazánk, az egyetem vagy akár a jegybank hírnevét viszik tovább a világban.

Ezen elképzelés égisze alatt jött létre egy megállapodás a Magyar Nemzeti Bank és a Budapesti Corvinus Egyetem között 2015 júliusában. Az intézmények közötti egyezség értelmében 2015 szeptemberétől megkezdte működését a Közgazdaságtudományi Kar szervezeti felépítéséhez illeszkedő önálló MNB Tanszék. Az új tanszék mellett a jegybank támogatja a kar Általános és Kvantitatív Közgazdaságtan Doktori Iskolájának programját is. Fontos eleme a megállapodásnak a BCE Társadalomtudományi Karán a Gazdaságföldrajz, Geoökonómia és Fenntartható Fejlődés Intézet felállítása és közös működtetése is. Az együttműködés értelmében az MNB lehetővé teszi a BCE hallgatói számára a Pallas Athéné Közgondolkodási Programban való részvételt. Az intézmények

3. ábra: A tudatos pénzügyi gondolkodás felépítése



Forrás: Saját szerkesztés.

közös célja, hogy olyan tevékenységeket támogassanak, amelyek hozzájárulnak a fiatal magyar kutatók külföldi doktori képzésben való részvételéhez, illetve a hazai PhD-programokban részt vevők számára nemzetközi szakemberekkel való együttműködést tesz lehetővé. Az intézmények közötti egyezség értelmében az MNB vállalta, hogy gyakornoki programokat szervez a BCE alap- és mesterképzési szakán tanulmányokat folytató hallgatói számára, amelynek során a hallgatók betekintést nyerhetnek a jegybankban folyó szakmai munkába, és a gyakorlatban hasznosíthatják az addig tanult ismereteiket.

Duális képzésben való együttműködés

Hasonlóan sikeres a jegybank duális képzésben nyújtott támogatása is. Ezen program célja, hogy jegybanki támogatással, a reálgazdasági folyamatokkal is foglalkozó, új típusú monetáris politika érdekében, modern szemléletű közgazdasági kutató-, fejlesztő- és oktatási központ(ok) jöjjenek létre, ahol az adott térség megújuló munkaerőpiaci igényeihez igazodó versenyképes tudástér kialakulhat. A duális képzést a Kecskeméti Főiskola GAMF Karával együttműködve alakították ki, ahol a hallgatók a gépészmérnöki alapszak, illetve gazdasági gépészmérnök szakirányon belül részesülnek olyan képzésben, amelyek a mérnöki diplomát adó intézmények és szakok között is magas nívót képvisel.

PhD-program

A program küldetése, hogy segítségével a PhD-fokozattal rendelkező közgazdászok, kutatók olyan tudást szerezzenek, amely a magyarországi és a nemzetközi szakmai életben is versenyképes. A PhD-programok kiemelt célja, hogy ne csak az egyetemi és kutatási szféra, hanem a hazai szakpolitikai döntéseket előkészítő elemző, alkalmazott kutató

szakemberek utánpótlását is biztosítsa. A program az említett célok megvalósítása érdekében tanulmányi hozzájárulást biztosít PhD-hallgatók számára, és kutatási ösztöndíjakat ad hazai és külföldi kutatóknak. A program fontos eleme a hazai doktori iskolákkal való együttműködés, amelynek külső kontrollját tudományos tanácsadó testület biztosítja. Ezen törekvéseknek megfelelően jött létre 2015 szeptemberében a Pallas Athéné Geopolitikai Doktori Program „Geopolitika, geoökonómia és politikai földrajz közép-európai perspektívából” néven. Ez az Európában is ritka, ám hazánkban egyedülálló PhD-képzés multidiszciplináris megközelítéssel ad válaszokat a 21. század globális, nemzetközi, geopolitikai kihívásaira Kelet-Közép-Európa szemszögéből.

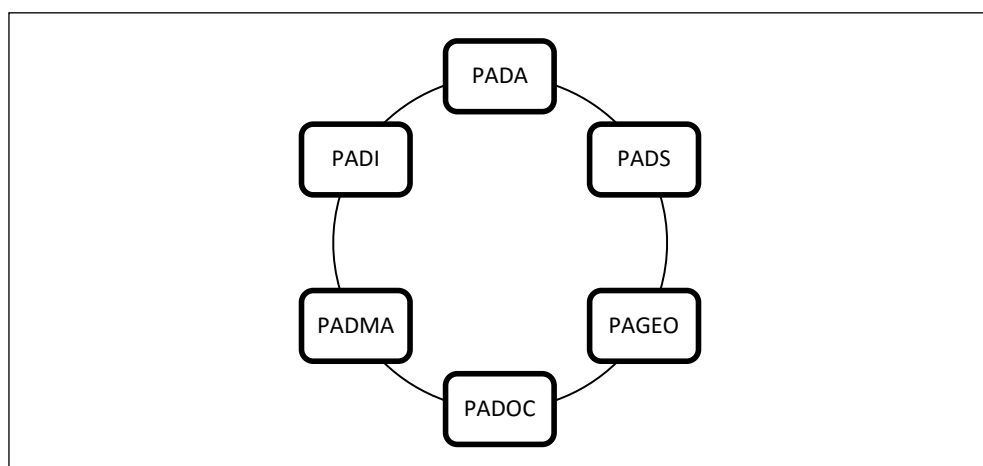
Kutatói program

A kutatói program célja a PhD sikeres befejezéséhez közös oktatási, kutatási projektek indítása, amelyben a Magyar Nemzeti Bank kutatói, elemzői, a hazai kutatási ösztöndíjasok, illetve – jellemzően rövidebb időszakra ideérkező – külföldi vendégkutatók vesznek részt. A program teret biztosít a résztvevőknek a folyamatos eszmecserére, az aktualitások megvitatására.

A PALLAS ATHÉNÉ ALAPÍTVÁNYOK

A Magyar Nemzeti Bank a Társadalmi Felelősségvállalási Stratégiájának mintegy keretét adva, kiegészítette és bővítette alapítványainak sorát. Az újonnan életre hívott Pallas Athéné Alapítványok a tudományok különböző területeire fókuszálnak, ám minden esetben szem előtt tartják, hogy az alapítványok és azok tevékenységei a közjót szolgálják, a közgondolkodást formálják, és hozzájáruljanak a versenyképes tudás megszerzéséhez.

4. ábra: Az MNB által létesített alapítványok



Forrás: Saját szerkesztés.

Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány (PADA)

Az Alapítvány célja közgazdasági és pénzügyi szakemberek számára egy tudományos műhely, kutatóbázis megteremtése. Az Alapítvány kiemelten kezeli a közgazdasági, pénzügyi szakemberképzés támogatását, valamint elősegíti a közgazdasági, pénzügyi, valamint interdiszciplináris kutatásokat. Anyagilag és szakmailag támogatást nyújt a felsőfokú oktatási intézményeknek. Közös projektek, programok és intézmények működtetése is szerepel a tervek között, amellyel Magyarország nemzetközi oktatási és kutatási együttműködéseit és kapcsolatait erősítik.

Pallas Athéné Domus Concordiae Alapítvány (PADOC)

Az Alapítvány célja a határon túli, kiemelten a Kárpát-medencei gazdasági oktatás támogatása, tevékenységének fejlesztése. Erdélyben jelenleg magyar állami támogatással az Erdélyi Magyar Tudományegyetem és a Partiumi Keresztény Egyetem folytat magyar nyelven gazdasági képzéseket, előbbi csíkszeredai, utóbbi nagyváradai központtal, amelyekben alap- és mesterképzésen már jelenleg is közel 1000 hallgató vesz részt. Az Alapítvány az említett egyetemeken a hallgatókat a versenyképes közgazdasági képzés megszerzésében kívánja pártfogolni, és kiemelt figyelemmel kezeli az ehhez kapcsolódó témaköröket, tantárgyakat, úgymint a gazdaságfejlesztés, a gazdaságpolitika, a gazdasági jogszabályok alkotása és alkalmazása, valamint a fenntartható fejlesztési stratégiák kidolgozása.

Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány (PADS)

A PADS Alapítvány a közgazdasági és pénzügyi szakemberek, kiváltképp a bankszakmai szakemberek (tovább)képzésében vállal kiemelkedő és aktív szerepet. Mindezt teszi úgy, hogy bankszakmai tanfolyamok, akkreditált szakképesítést nyújtó, illetve nemzetközileg akkreditált banki, valamint az uniós pályázatkezeléshez kapcsolódó képzések szervezését segíti és támogatja. A leendő szakemberek képzéséhez az oktatási tevékenységek fejlesztésével, hitelintézeti szakkönyvek, szakfolyóiratok, szaklapok kiadásával járul hozzá.

Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány (PAGEO)

A 21. századra átrendeződő globális világrend és gazdasági változások, a piacokon tapasztalható globalizáció felhívta a figyelmet a geoökonómia és geopolitika fontosságára. Ezen folyamatok megértéséhez, adaptálásához, megválaszolásához a PAGEO Alapítvány tudásteremtéssel, elemzésekkel, nemzetközi és tudományos partnerségek kialakításával, a geopolitikai szakterület hazai aktivitásának serkentésével, a nemzetközi eredmények becsatornázásával tud hatékonyan hozzájárulni, miközben ennek eredményeit a jegybanki alaptevékenységben is alkalmazza. A PAGEO Alapítvány feladatai között jelölte meg egy olyan, a világ globális működését és a területi fejlődést

leíró és prognosztizáló geostratégiai és geopolitikai tudásbázis kialakítását, amely segíti Magyarországot és térségeit, valamint a tágabb régió gazdasági fejlődésének előmozdítását. Ehhez kapcsolódóan geostratégiai intézetekkel („think tank” műhelyekkel) való együttműködés kialakítása a cél.

Pallas Athéné Domus Mentis Alapítvány (PADOM)

Az Alapítvány Bács-Kiskun megyében, kiemelten Kecskeméten támogatja a közgazdasági és pénzügyi szakemberek képzését, valamint interdiszciplináris kutatások elősegítésében vállal jelentős szerepet. Ezenfelül a művelődés, az oktatás és a tudomány fejlesztését, valamint a kecskeméti felsőoktatási intézményeket, a felsőoktatáshoz kapcsolódó egyéb intézményeket és tevékenységeiket támogatja.

Pallas Athéné Domus Innovationis Alapítvány (PADI)

Az alapítványok sorában az egyik legfiatalabb a Pallas Athéné Innovationis. Amint azt a név is jelzi, az alapítvány a tudományos, kutatás-fejlesztési és innovációs technológiák megismeréséhez, megismertetéséhez és alkalmazásához nyújt támogatást. Vállalkozói konferenciák, szemináriumok, előadások megszervezéséhez, startup cégek vállalkozóinak külföldi tapasztalatszerzéséhez, tudástranszferjéhez és tudásának elmélyítéséhez, a képzési portfóliók és oktatási módszerek korszerűsítéséhez, valamint szakkönyvek, folyóiratok és egyéb kiadványok megjelentetéséhez kíván az Alapítvány rövid és hosszú távon hozzájárulni.

ÖSSZEFOGLALÁS

A Magyar Nemzeti Bank társadalomban betölteni kívánt szerepét a jövőbeni célkitűzéseihez, küldetésének meghatározásához kapcsolhatjuk. Hiszen a jegybank függetlensége és felelősségvállalása a társadalmi jólét egyik alappillére, jelenti, mivel tevékenységének közvetlen hatása van a gazdasági környezetre, a vállalkozásokra és a polgárok életére. Ezen célokat szem előtt tartva a jegybank küldetése egyik sarokpontjának tekinti a szakmai és ösztársadalmi célok megvalósításához nyújtott támogatást, amelyek tükrözik a hitelességet, értéket teremtenek, erősítik a társadalmi és közösségek közötti egységet, a tudományos gondolkodást, nem utolsósorban támogatják a tehetségek gondozását, és fejlesztik a pénzügyi kultúrát. Ennek az értékteremtő és -megőrző gondolkodásnak megfelelően a Magyar Nemzeti Bank társadalmi felelősségvállalási programjai az oktatás, a kutatás, a tudományos tevékenységek, a pénzügyi ismeretterjesztés, a kultúra és a karitatív célú adományozás széles palettáját ölelik fel, különösen nagy hangsúlyt fektetve a tudás megszerzésére, az értékteremtésre és az értékek megőrzésére. Az oktatáshoz, pénzügyi gondolkodáshoz kapcsolódó stratégiai célokat tekintve a Magyar Nemzeti Bank:

– Szakemberei és stratégiai együttműködő partnerei a feladataihoz illeszkedő célok megvalósítása érdekében létrehozott alapítványok útján vezető szerepet kívánnak betölteni a közgazdasági és pénzügyi szakemberképzés megújításában.

– Feladatának tekinti a pénzügyi kultúra, ismeretterjesztés, a pénzügyi tudatosság, valamint az ezt megalapozó közgazdasági és társadalmi gondolkodás, illetve az ehhez kapcsolódó intézményrendszer és infrastruktúra fejlesztését.

– Szakmai műhelyek létesítésével, különböző szintű közgazdasági, pénzügyi, társadalomtudományi, illetve interdiszciplináris képzési programok támogatásával ösztönözni kívánja a pénzügyi, közgazdasági és társadalompolitikai gondolkodás megújítását.

– Támogatja tudományos és kulturális folyóiratok működését.

– Kutatói, oktatói, képzési és gyakornoki ösztöndíjrendszert működtet.

– A Pallas Athéné Közgondolkodási Programja részeként támogatja, hogy a tehetséges magyar kutatók a társadalomtudományok, különösen a közgazdaságtan, pénzügyek és azok peremtudományai területén minél több, nemzetközileg is elismert színvonalú szellemi alkotást hozzanak létre.

– Gyakornoki programokat szervez a hazai felsőoktatási intézményekben tanuló alap- és mesterszakos hallgatók számára.

– Törekszik a világ élvonalába tartozó egyetemekkel, kutatóműhelyekkel, intézményekkel, szakemberekkel történő kapcsolatépítésre, hazai és nemzetközi együttműködési háló kialakítására.

– Lehetőségeihez mérten szerepet kíván vállalni az értékteremtésben, a nemzeti értékek, a szellemi és kulturális örökség megőrzésében, az értékek közvetítésében.

A fentiek alapján látható, hogy a jegybank olyan tudásbázis mellett tette le a voksát, amely minden időben biztosítja a versenyképességet, segítve mindazokat, akik a folyamatos tanulás és fejlődés mellett döntöttek. A Magyar Nemzeti Bank maga is kutat és oktat, ám egyúttal megteremti a szükséges feltételeket azoknak, akik szintén tanulni vágnak. Nehéz és egyben nemes feladat is, amelyhez együttműködés szükséges az állampolgárok, a diákság és a tudományos világ részéről. Világosan kell látnunk, hogy egy olyan világrend alakult ki, ahol a tudás, az innovatív gondolatok léte jelentik a versenyelőnyt, ez vált a piacon maradás feltételévé. A Magyar Nemzeti Bank által nyújtott szakmai és materiális támogatással képesek vagyunk olyan gazdasági és tudományos produktumot előállítani, amellyel Európában és a világban az elsők között lehetünk. A jegybank által meghirdetett Társadalmi Felelősségvállalási Stratégia egy hosszú távú folyamat elemeit rögzíti. Világos a cél, ami felé halad, ám a közgondolkodás tudatos formálása egy többlépcsős, innovatív és az igényekre gyorsan reagáló, ám mégis időigényes folyamat.

Ennek a programnak az egyes elemei már megvalósultak, ám ahhoz, hogy a minőségi és tartós változás megtörténjen, még sok időnek kell eltelnie. Az viszont biztos, hogy hazánk számos európai és világviszonylatban elismert főiskolája, egyeteme, doktori iskolája a jegybankkal együtt összefogott, és olyan sikeres projekteket hívtak életre, mint például a duális képzés, az MNB Tanszék vagy a Pallas Athéné Geopolitikai Doktori Program. A jövőben az ilyen és ehhez hasonló projektek száma növekszik, hiszen sok esetben még csak a kezdeti lépések, előkészítő munkálatok történtek meg az együttműködés irányába. Ám a cél minden esetben azonos: felelősséggel való tudás és érték teremtése.

JEGYZETEK

- ¹ Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor: *Társadalmi felelősségvállalás a bankszektorban*. Pénzügyi Szemle, 2015/1., 96–104. o.
- ² Bert Scholtens: *Finance as a driver of corporate social responsibility*. Journal of Business Ethics, 2006, 19–33. o.
- ³ A felsorolt alapítványok közül a Magyar Nemzeti Bank jelenleg az első öt alapítványban gyakorolja alapítói jogait, további öt alapítványban (Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, Alapítvány a Pénzügyi Kultúra Fejlesztéséért, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Köszolgáltatások Közgazdasági és Irányítási Kérdéseinek Központja, valamint az „Egészség a legnagyobb érték” Alapítvány) az alapítói jogok gyakorlására más személyt jelölt ki.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Archie B. Carroll: *The pyramid of Corporate Social Responsibility. Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*. Business Horizons, July–August, 1991.
- Függetlenség és Felelősség. A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*. Magyar Nemzeti Bank, 2014. www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf
- Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor: *A központi bankok társadalmi felelőssége*. Vezetéstudomány, 2015/9–10., 35–47. o.
- Tudás és Érték. Társadalmi Felelősségvállalási Stratégia*. Magyar Nemzeti Bank, 2014. www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf
- Tzu-Kuan Chiu: *Putting responsible finance to work for Citi microfinance*. Journal Business Ethics, Vo. 119, No. 2. www.mnb.hu
- www.padabudapest.hu
- www.pageobudapest.hu
- www.padocbudapest.hu
- www.padsbudapest.hu

Báger Gusztáv

A 2014. évi költségvetési folyamatok nemzetközi és hazai makrogazdasági környezete

International and Hungarian Macro-Economic Background to Budgetary Developments



Összefoglalás

A cikk áttekinti azokat a nemzetközi és hazai makrogazdasági feltételeket és tényezőket, amelyek 2014-ben befolyásolták az állami költségvetés bevételeinek és kiadásainak alakulását. Kiemelt figyelmet fordít a gyors, 3,6 százalékos gazdasági növekedés belföldi végső keresleti tényezőire, különösen a beruházások alakulására és a háztartások növekvő fogyasztására, továbbá a kiemelkedő exportteljesítményre és a foglalkoztatási ráta emelkedésére. A cikk bemutatja azokat a kormányzati ösztönző intézkedéseket is, amelyek 2014-ben a kiegyensúlyozottabb és fenntartható fejlődés megalapozását szolgálták.

Summary

The article reviews the external and domestic macro-economic conditions and the sectors that had an impact on the revenues and expenditures in the government budget over the course of 2014. It pays special attention to the fast GDP growth of

DR. BÁGER GUSZTÁV professor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, az Állami Számvevőszék volt tudományos tanácsadója, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja (bagerg@gmail.com).

3.6%, driven, in particular, by domestic demand, investments and growing household consumption, to the outstanding export performance and to improvement in the employment rate. An outline is given of the government's incentive measures taken to improve the balance of sustainable development.

A TANULMÁNY CÉLJA ÉS MÓDSZERE

A 2014. évi központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről szóló ÁSZ-jelentés (a továbbiakban: Jelentés) elsősorban arra fókuszál, hogy a központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítése, az ezekkel való gazdálkodás megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak, hogy a törvényjavaslat valósághűen mutatja-e be a költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzügyi adatokat, információkat. Kitér arra is, hogy a költségvetés végrehajtásáról készített törvényjavaslat tartalma, szerkezete megfelel-e a törvényi előírásoknak, hogy az Alaptörvény és a stabilitási törvény¹ államadósságra vonatkozó előírásai érvényesültek-e. A Jelentés a megfelelőségi ellenőrzés módszerének alkalmazásával ad választ ezekre a kérdésekre. Fő célja, hogy az Országgyűlés minél megalapozottabban dönthessen a zárszámadás elfogadásáról.

A zárszámadás kapcsán azonban az országgyűlési képviselők és a szakmai közvélemény részéről nemcsak az a kérdés fogalmazódik meg, hogy a költségvetés végrehajtásáról szóló számok megbízhatóak-e, hanem az is, hogy 2014-ben a költségvetési bevételek, kiadások és az egyenleg alakulására *milyen makrogazdasági tényezők hatottak*.

Jelen cikk – az ÁSZ tanácsadó szerepével összhangban – ezekre a kérdésekre keresi a választ, természetesen nem a teljesség igényével. Elkészítéséhez hazai és nemzetközi statisztikai adatokat egyaránt felhasználtunk. A gazdasági, társadalmi összefüggések bemutatása érdekében az elemzés nem szorítkozik egyetlen év adataira, hanem igyekeztünk a középtávon jelentkező tendenciákra is felhívni a figyelmet.

A tanulmány a közgazdasági elemzés eszközeivel készült. Következésképpen a bemutatott összefüggések nem tekinthetők az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításainak, azok a tanulmány szerzőjének a véleményét tükrözik.

A tanulmány azzal a reménnyel készült, hogy a költségvetési folyamatokra ható makrogazdasági tényezők bemutatásával hozzá tud járulni a jó kormányzáshoz, vagyis ahhoz, hogy az Országgyűlés költségvetési ügyekben minél megalapozottabb döntéseket hozzon, és a társadalmi közvélemény tájékozottabb legyen.

AZ ELEMZÉS KIINDULÓPONTJA

A költségvetés bevételeire és kiadásaira, az államháztartási egyensúlyra, valamint az adósság alakulására jelentős hatást gyakorló makrogazdasági folyamatok összefoglaló jellegű áttekintéséhez a legfontosabb indikátorokat az *1. táblázat* tartalmazza. Az adatgyűjtés 2015. június 10-én zárult le.

1. táblázat: A főbb makrogazdasági mutatók alakulása

Megnevezés	2012 tény	2013 tény	2014 terv	2014 tény
			Költségvetési törvényjavaslat	
A növekedés és forrásai: százalékos változás változatlan áron				
GDP növekedése	−1,7	1,5	2,0	3,6
Belföldi felhasználás	−3,5	1,2	2,2	4,3
Háztartások fogyasztása	−1,7	0,2	1,5	1,6
Ebből: háztartások fogyasztási kiadása	−1,7	0,1	1,9	1,7
Közösségi fogyasztási kiadás	0,1	5,0	0,0	2,0*
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	−3,8	5,2	5,9	11,7
Export	2,0	5,0	5,8	8,7
Import	0,1	4,8	6,2	10,0
Pénzügyi egyensúly mutatói: a GDP %-ában				
Államháztartás egyenlege (pénzforgalmi)	−1,8	−2,8	−3,1	−2,3
Kormányzati szektor egyenlege (EDP)	−2,1	−2,2	−2,9	−2,6
Bruttó államadósság (EDP)	79,8	79,2	79,1**	76,9
Folyó fizetési mérleg egyenlege	1,9	4,1	3,3	4,2

* Kormányzat és háztartásokat segítő nonprofit intézmények együtt.

** A 2014–2017-es konvergenciaprogramban szereplő előrejelzés előrejelzése.

Forrás: KSH, Eurostat, NGM (2014. április és 2015. április).

A költségvetési folyamatok szempontjából az indikátorok többsége jelentősen javuló makrogazdasági környezetről tájékoztat. Ennek legfontosabb alakító tényezői a következők voltak:

- a külső gazdasági feltételek javulása;
- a növekedés szerkezetének kiegyensúlyozottabbá válása;
- a kormányzati intézkedések gazdasági hatásai és
- a gazdasági szereplők pozitív várakozásai.

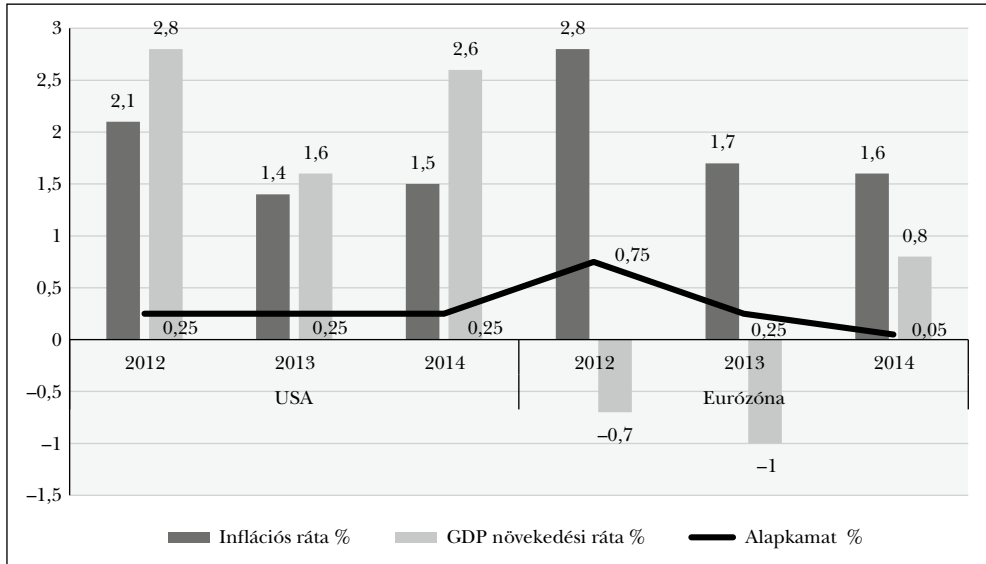
A KÜLSŐ FELTÉTELEK JAVULÁSA

A globális gazdaság *GDP-növekedési teljesítménye* 2014-ben – a 2013. évvel egyezően – 3,4% volt. A növekedés azonban a fejlett országokban az előző évinél (1,4%) nagyobb (1,8%) volt, miközben a felzárkózó és fejlődő országok az előző évinél kisebb (5,5% helyett 4,6%) teljesítményt értek el.

A fejlett országok közül az Egyesült Államok növekedése kismértékben tovább gyorsult (2,4%-ra), de annak ütemét meghaladta az Egyesült Királyság (2,6%), Kanada (2,5%) és az ún. egyéb fejlett országok (2,8%) teljesítményének bővülése. A fejlett országcsoporthoz jelentősen hozzájárult – a magyar gazdaság számára különösen fontos – euró-zóna GDP-növekedési ütemének 1,3 százalékpontos (–0,4-ről

0,9%-ra történő) emelkedése, jóllehet az eurózóna növekedése továbbra is visszafo-
gott. Ezen belül Németország a 2013. évi 0,4% helyett 1,6%-os növekedést ért el. Az
eurózóna és az USA három makrogazdasági jellemzőjének (növekedés, infláció, alap-
kamat) alakulását az 1. ábra mutatja be.

1. ábra: A makrogazdasági környezet alakulása az USA-ban és az eurózónában



A felzárkózó és fejlődő országcsoporton belül 2014-ben érzékenyen mérséklődött Oroszország növekedése a 2013. évi 1,3%-ról 0,6%-ra. Továbbá az ASEAN-5 országo-
ké 5,2%-ról 4,6%-ra, miközben a csoportban Kína GDP-növekedése 7,8%-ról 7,4%-ra
csökkent, ugyanakkor Indiáé 6,9%-ról 7,2%-ra nőtt. Latin-Amerikában és a karib-ten-
geri övezetben a GDP-teljesítmény a 2013. évi 2,9%-ról 1,3%-ra, benne Brazíliáé pedig
2,7%-ról 1,3%-ra mérséklődött.

A globális növekedést 2014-ben befolyásoló tényezők között – az IMF értékelése
szerint – olyan közép- és hosszú távú trendek játszottak meghatározó szerepet, mint a
lakosság elöregedése és a csökkenő potenciális növekedés, a globális sokkok (például
az alacsony világgpiaci kőolajárak), és sok ország esetében a specifikus, illetve regio-
nális tényezők (például a geopolitikai feszültségek, a válságkezelés hatásai és az árfo-
lyam-ingadozások az alkalmazott monetáris politikával összefüggésben). E trendek és
tényezők 2014-ben és középtávon eltérő hatásokkal jártak, illetve járnak a különböző
országcsoportok esetében.

Az elmúlt évben az euróövezet számára még jelentős erőfeszítést igényelt az olyan
feladatok megoldása, mint a strukturális problémák, a magas adósság és a munkanél-
küliség, továbbá az a körülmény, hogy csak lassan indult el a bizalmi indexek javulása.

E globális GDP-növekedési környezetből kiemelkedik Magyarország 2014. évi
3,6%-os teljesítménye, mivel a magyar növekedési ütem meghaladta a globális gazda-

ság és – a világgazdasági régiók közül a felzárkózó és fejlődő Ázsia (6,8%) és a szub-szaharai Afrika (5%) kivételével – a többi világrégió növekedési ütemének a nagyságát. Az Európai Unióban pedig Magyarország Írország (4,8%) után a második, a visegrádi országok közül pedig a legjobb növekedési eredményt érte el. Gazdaságunkban a GDP nagysága elérte a globális pénzügyi válság előtti, azaz a 2008. évi szintet, és újra közelített az EU átlagos fejlettségi szintjéhez.

A gyors növekedés elősegítette, hogy külső piacainak csak kismértékben javuló fellelvőképessége ellenére az *ország külkereskedelmi forgalma* igen kedvezően alakult. 2014-ben a magyar export volumene a tervezett 5,8%-ot mintegy 3 százalékponttal meghaladó mértékben, 8,7%-kal, az importé pedig 10%-kal növekedett. Az import tervezetthez képest bekövetkezett gyorsabb növekedésében különösen a beruházások dinamikus felfutása játszott szerepet, ami a gép- és berendezésberuházások importjának 24%-os bővülését eredményezte.

A magyar gazdaságot jellemző magas külkereskedelmi nyitottság mellett a javuló cserearány is hozzájárult ahhoz, hogy a külkereskedelmi mérlegben a 2013-as évet is meghaladó 2363,0 milliárd forint kiviteli többlet keletkezett, ami a GDP 7,4%-át teszi ki. Ez a kiviteli többlet úgy jött létre, hogy az előző évhez képest az EU-28 országcsoporttal folytatott külkereskedelmi termékforgalom kiviteli többlete, főleg az új tagállamok esetében, csökkent. Ez a változás az új tagállamok esetében annak a következménye, hogy 2014-ben az ideirányuló termékkivitel csak 1,2%-kal nőtt a behozatal 10,4%-os bővülésével szemben. Az ázsiai országok esetében viszont a magyar kivitel 9%-os visszaesése járult hozzá a 2014. évi behozatali többlet növekedéséhez.

A külkereskedelmi áruforgalom aktívuma nagy szerepet játszott abban, hogy a folyó fizetési mérlegben a 2013. évi (4,1%) után 2014-ben (4,2%-os) GDP-arányos többlet keletkezett. Magyarország már 2010-ben kikerült az ún. ikerdeficit állapotából, amelyet az államháztartási egyenleg magas hiánya és egyidejűleg a folyó fizetési mérleg szintén magas deficitje jelez. Akkor azonban ezt elsősorban a belső fogyasztás és ennek következtében az import visszaesése eredményezte. 2014-ben azonban a belföldi felhasználás gyors növekedése ellenére sem romlottak nemzetközi pozícióink, sőt még kismértékben javultak is. Az ún. külső finanszírozási képesség³ 2014-ben 8,3%-ot tett ki, ami 0,1%-kal, illetve 0,7%-kal volt magasabb a 2013. évi értékeknél. A jövőbeni gazdasági növekedés szempontjából is biztató, hogy a belső felhasználás növekedése nem jár együtt a külső finanszírozási pozíció romlásával.

A felhalmozási számlákat összesítő *tőkemérleg* 2014. évi egyenlegének aktívuma 4,3 milliárd euró volt, ami 673,0 millió euróval volt nagyobb a 2013. évinél.

A tőkemérleg és a folyó fizetési mérleg egyenlegeiből adódó ún. külfölddel szembeni *nettó finanszírozási képesség* nagysága 2014-ben 8,6 milliárd euró volt. Így folytatódott az a 2009 óta fennálló trend, melyet a finanszírozási képesség fennállása jellemez, szemben a korábbi évek 6,0-7,0 milliárd eurónyi összegű külső finanszírozási hiányával (igényével). Kiemelkedő jelentőségű a nemzetgazdaság számára, hogy 2014-ben 6,0 milliárd euró volt az elszámolt uniós transzferek egyenlegének összege, mintegy fél-milliárd euróval nagyobb, mint az előző évben.

A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ÚJ JELLEMZŐ VONÁSAI

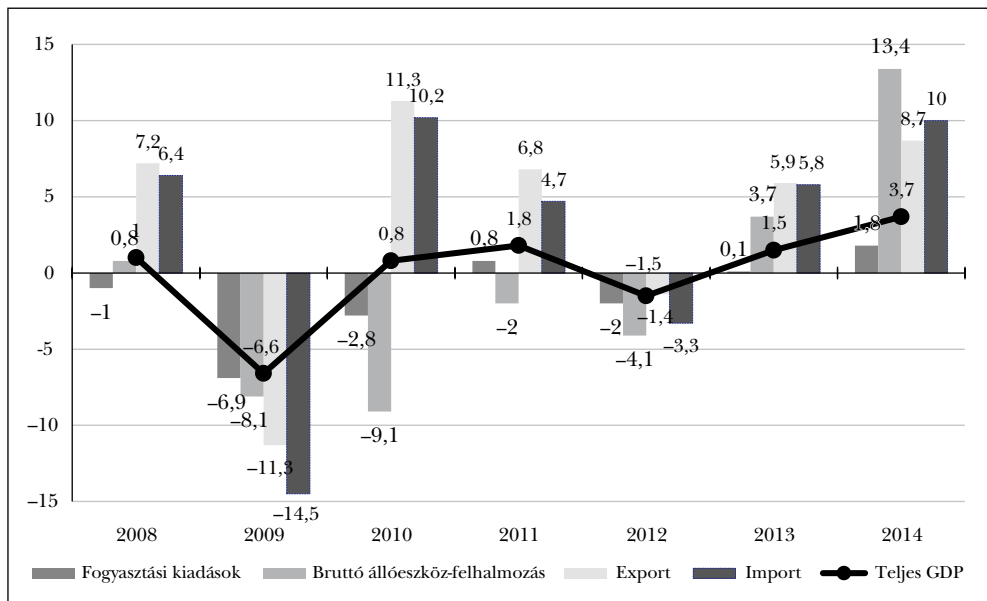
A magas dinamika mellett a 2014. évi GDP-növekedés két jellemzőjét célszerű még kiemelni:

- a növekedés szerkezete az előző évekhez, de még a 2013. évihez képest is a végső felhasználási, a termelési és a jövedelmi oldalon egyaránt kiegyensúlyozottabb lett;
- a potenciális növekedés mértékének emelkedése ellenére szűkült a kibocsátási rés.

A GDP növekedésének tényezőit a felhasználási, a termelési és a jövedelmi oldalon egyaránt vizsgálhatjuk. A felhasználási oldalon a legjelentősebb változás 2014-ben a belső keresleti tényezők szerepének meghatározóvá válása volt. Mint az az 1. táblázatból leolvasható, 2014-ben a háztartások fogyasztási kiadása 1,7%-kal, a közösségi fogyasztási kiadás 2%-kal, a bruttó állóeszköz-felhalmozás pedig 11,7%-kal nőtt. Természetesen az élénkülő belföldi kereslet növelte az importot is, ami különösen erőteljesen nyilvánult meg a berendezésberuházások – fentebb már említett – 2014. évi 24%-os bővülésében. A belföldi felhasználás dinamikus növekedése együtt járt azzal, hogy a behozatal nagyobb összeggel nőtt, mint a kivitel, azaz nettó import keletkezett, ami a GDP növekedése szempontjából negatív (–0,4 százalékpontnyi) hozzájárulást jelentett, annak ellenére, hogy a külkereskedelmi egyenleg aktív maradt. 2010 és 2013 között a nettó export volt a gazdasági növekedés meghatározó tényezője (lásd a 2. ábrát).

A végső felhasználási tényezők alakulása szempontjából figyelemre méltó a növekedési szerkezet változásának hasonlósága Magyarországon és az Európai Unióban (lásd a

2. ábra: A GDP növekedésének szerkezete (százalékpont)



Forrás: KSH.

2. táblázatot). Az adatok azt mutatják, hogy 2014-ben az EU-28-ban is nettó import valósult meg, és a belföldi végső felhasználás hozzájárulása a GDP növekedéséhez 1,9 százalékponttal nőtt az előző évhez képest, szemben a 2,3 százalékpontos magyar adattal. Az eurózónában 2014-ben – az EU 28 országánál a lassúbb növekedéssel összefüggésben – kisebb (0,8 százalékpont) volt a belföldi végső felhasználás hozzájárulása a növekedéshez.

2. táblázat: A GDP növekedésének tényezői Magyarországon és az Európai Unióban (százalékpont)

	2010	2011	2012	2013	2014
Belföldi végső felhasználás					
Magyarország	-3,7	-0,9	-1,9	1,4	3,7
Európai Unió	0,7	0,6	-0,1	-0,4	1,5
Ebből: eurózóna	0,6	0,4	-1,5	-0,8	0,8
Készletváltozás					
Magyarország	3,8	0,4	-1,6	-0,7	0,4
Európai Unió	1,0	0,2	-0,6	0,0	0,0
Ebből: eurózóna	0,9	0,3	-0,8	0,0	-0,1
Termékek és szolgáltatások külkereskedelmi egyenlege (nettó export/import)					
Magyarország	0,9	2,1	1,7	0,4	-0,4
Európai Unió	0,4	0,9	1,1	0,4	-0,1
Ebből: eurózóna	0,6	0,9	1,5	0,4	0,1

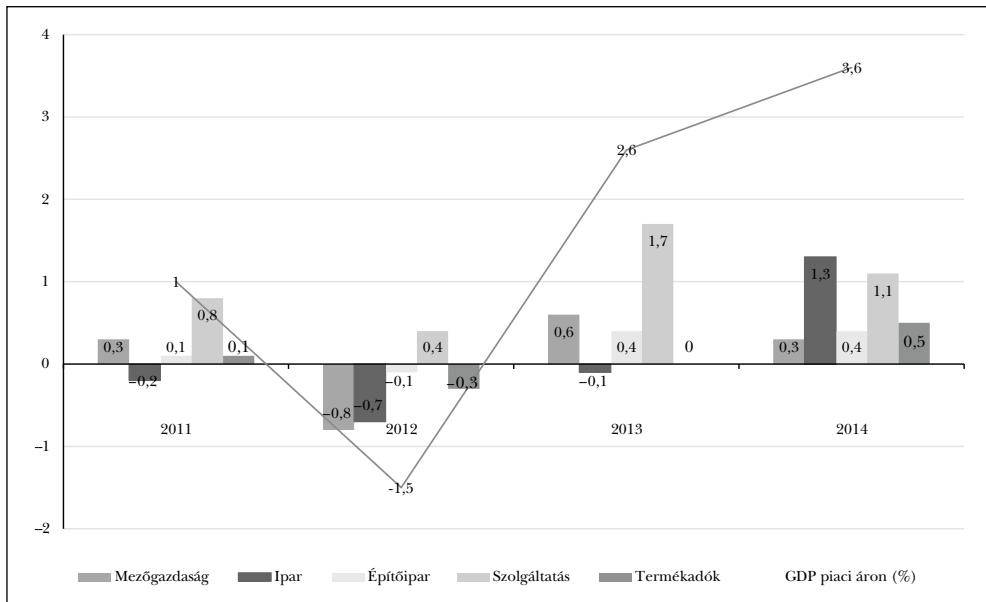
Forrás: NGM, European Commission 2015.

A GDP változásához való hozzájárulás termelési oldali elemzése alapján megállapítható, hogy elsősorban a termelőágazatok támogatták a gazdaság teljesítményét, és e téren szintén stabil szerkezet alakult ki. A GDP változásához 2014-ben a fő ágazatok közül az ipar 1,3, az építőipar 0,4, a mezőgazdaság 0,3, a szolgáltatások 1,1 százalékponttal, a termékadók pedig 0,5 százalékponttal járultak hozzá (3. ábra).

A növekedés összetevői között az ipar hozzáadott értéke 2014. IV. negyedévében az előző évihez képest⁴ 5,3%-kal bővült, elsősorban a feldolgozóipar 5,5%-os növekedésének, azon belül az autóipari fejlesztéseknek és a hozzá kapcsolódó beszállítói ágazatok növekedésének köszönhetően. Az építőipar bruttó hozzáadott értéke 6,2%-kal nőtt. A mezőgazdaság teljesítménye 12,1%-kal emelkedett. A szolgáltatások bruttó hozzáadott értéke együttesen 2,4%-kal bővült.

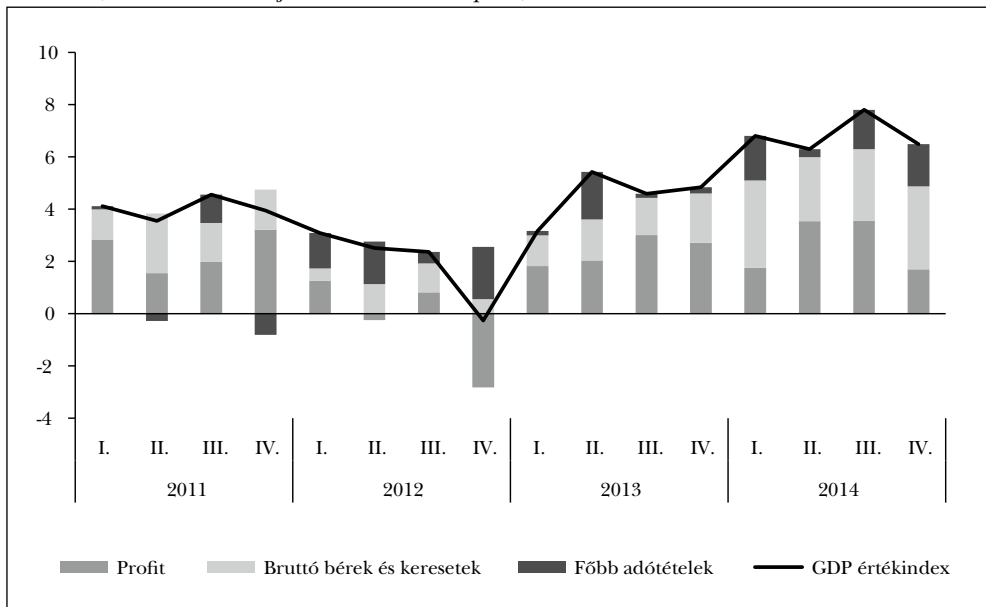
A GDP változásának a jövedelmek oldaláról történő elemzése azt mutatja meg, hogy a termelési tényezők (a tőke és a munka), illetve az adókon keresztül az állam milyen mértékben részesült a gazdasági növekedésből. Az NGM modellszámítása segítségével át tudjuk tekinteni, hogy az elmúlt négy évben a GDP változása miként érintette a jövedelmeket (4. ábra).

3. ábra: A GDP változásához való hozzájárulás, termelési oldal (% , százalékpont)



Forrás: KSH.

4. ábra: A folyó árú GDP-változás dekompozíciója, jövedelemoldal (növekedési hozzájárulások, százalékpont)



Megjegyzés: A profit alatt a bruttó működési eredményt, a főbb adótételek alatt pedig a nettó termék- és termelési adókat értjük. Forrás: KSH adatai alapján, NGM-számítás.

Az ábra azt mutatja, hogy 2012-ben – a költségvetési konszolidációs törekvésekkel összhangban – az adóbevételek részesedése nőtt meg, elsősorban a profit kárára. A további két évben is jelentős volt az állam részesedése a megtermelt többletjövedelmekből, ami oka és következménye is az államháztartási egyensúly javulásának. 2013-ban mindkét termelési tényező részesült a gazdasági növekedésből, de a tőke részesedése nőtt jobban. Míg 2014-ben a munka részesedése nőtt a legdinamikusabban. A negyedéves adatokból kiolvasható, hogy 2013 első negyedévéől kezdve javult a profitabilitás, ami néhány negyedéssel később a munkakereslet erősödését is maga után vonta. A belső kereslet folyamatos élénkülésére a vállalati szektor szereplői a termelőkapacitások bővítésével reagáltak, és a növekedési kilátások javulása mind a tőke-, mind a munkajövedelmek arányának növekedésével párosult. Az adatoknak ez az értelmezése összhangban van azzal, hogy 2014-ben a bruttó bérek nagysága és a foglalkoztatottak száma egyaránt jelentősen bővült, amit a versenyszféra is érdemben támogatott. Az adótételek viszonylag magasabb részesedése pedig leginkább a belső kereslet élénkülésével magyarázható. A GDP jövedelemoldali elemzése megerősíti, hogy a növekedés szerkezete kiegyensúlyozottabb lett Magyarországon, hiszen mindhárom jövedelemtulajdonos helyzete jelentősen javult. Ennek hátterében elsősorban az áll, hogy az ágazatok széles körében nőtt a munkavállalói jövedelem és a profitabilitás. A kedvező trendet támogatja, hogy a belső kereslet élénkülésével párhuzamosan a vállalati szektor fokozza termelését, ami azonban nemcsak profitabilitását javítja, hanem többlet-munkaerőigényt is támaszt. Mindez azt jelenti, hogy a magyar gazdaság növekedéséből, a keletkezett többletjövedelemből a vállalati, a háztartási és az állami szektor egyaránt részesedik.

A felgyorsult gazdasági növekedés másik fontos új jellemző vonása, hogy nőtt a potenciális növekedés, és szűkült a kibocsátási rés.

Mint ismeretes, a globális pénzügyi válság hatására a gazdaság növekedési teljesítménye 2009-ben az éves potenciális növekedési ütem alá csökkent az Európai Unió egészében. A 2013. évi és különösen a 2014. évi kiemelkedő magyar növekedési teljesítmények azonban az éves potenciális növekedési ütem emelkedését eredményezték: a 2011. évi 0,4% és a 2012. évi 0,7% után mértéke 2013-ban 0,9%-ra, 2014-ben pedig 1,6%-ra nőtt (3. táblázat). A 2014. évi potenciális növekedés legnagyobb mértékben a hatékonyságból eredő növekedési többletből (0,9%) származott, de jelentős szerepet játszott a tőkefelhalmozás (0,4%) és a foglalkoztatottság bővülése (0,3%) is.

A 2015–2018. évi konvergenciaprogram a ciklikusan igazított egyenleg számításához 0,49 nagyságú együtthatót használ, amely megfelel az EU által elfogadott módszertannak. Ez az együttható azt jelenti, hogy az államháztartás egyenlege 0,49 százalékponttal változik akkor, ha a GDP (változatlan szerkezetben) 1%-kal eltér a potenciális kibocsátástól. Tekintve, hogy 2014-ben a tényleges gazdasági növekedés meghaladta a potenciális növekedés ütemét, ebben az évben a negatív kibocsátási rés jelentősen kisebb, -2,8% volt, mint 2012-ben (-4,8%) és 2013-ban (-4,6%), és így a gazdaság kibocsátása közelebb került a potenciális növekedési ütemhez. Ennek következtében a ciklikusan igazított egyenleg is közelebb került a tényleges költségvetési egyenleghez.

3. táblázat: Ciklikus folyamatok és strukturális egyenleg (a GDP %-ában)

	2011	2012	2013	2014
Gazdasági növekedés	1,6	-1,7	1,1	3,6
Potenciális növekedés	0,4	0,7	0,9	1,6
Ebből: Munka	0,3	0,4	0,6	0,3
Tőke	0,2	0,1	0,2	0,4
Hatékonyság	-0,1	0,1	0,1	0,9
Kibocsátási rés	-2,6	-4,8	-4,6	-2,8
Kormányzati szektor egyenlege	4,3	-2,1	-2,2	-2,6
Ciklikusan kiigazított egyenleg	n. a.	n. a.	0,0	-1,2
Nettó egyszeri tételek*	n. a.	n. a.	0,2	0,3
Strukturális egyenleg	n. a.	n. a.	-0,2	-1,5

* A pozitív szám az egyenleget javító tételt jelent.

Forrás: NGM-számítás.

A strukturális hiány, amely a költségvetési egyenleget a gazdasági cikluson (ciklikusan igazított egyenlegen) kívül az azt befolyásoló egyszeri és átmeneti tételekkel is korrigálja, 2013-ban és 2014-ben is kedvezőbb értékét mutatott, mint a viszonyítási értéknek számított mutatószám, azaz a GDP 1,7%-ának megfelelő strukturális hiány, 2013-ban -0,2%, 2014-ben pedig -1,5% volt. A 2014. évi kedvezőtlenebb strukturális hiánnyal kapcsolatban megjegyzendő, hogy ez az állami vagyron bővítésének a következménye, mivel a tulajdonjog megszerzéséhez szükséges kiadások egyszeri jellege növelték a strukturális hiányt.

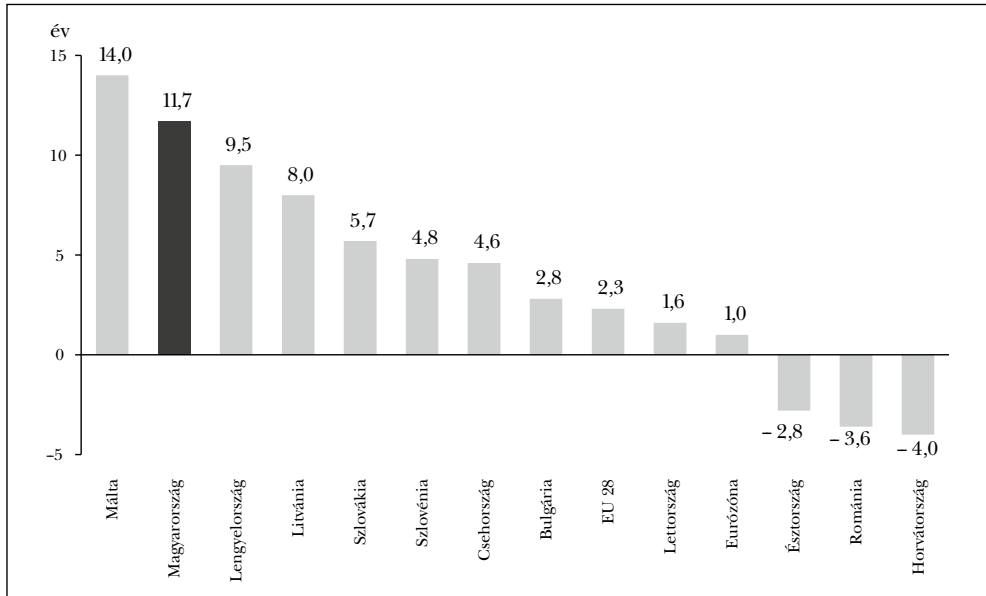
Tekintve, hogy a 2013–2014. években a strukturális hiány a középtávú referenciaérték (1,7%) alatt volt, esélyt ad arra, hogy a költségvetési kiadások – az EU-transzferek nélkül számított elsődleges kiadások – továbbra is a referenciamértéket meghaladó ütemben nőhetnek.

A beruházások alakulása

A bruttó állóeszköz-felhalmozás volumene 2014-ben 11,7%-kal nőtt, ami az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok között a második leggyorsabb növekedés volt (5. ábra).

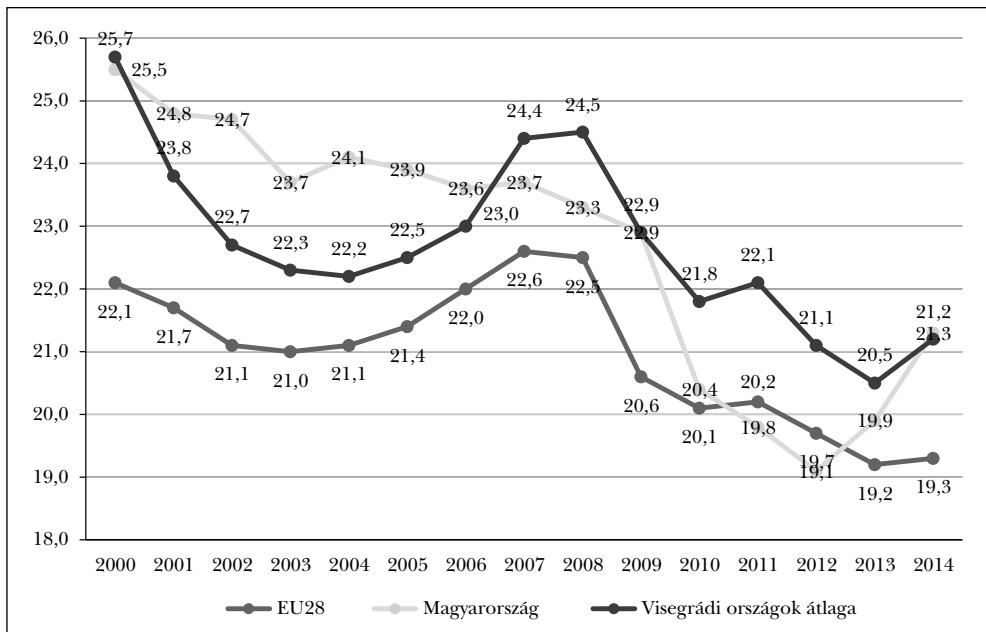
A 2013-as év beruházási fordulatát követően a beruházások 14%-kal bővültek, és ennek eredményeként a 3,6%-os gazdasági növekedéshez 2,3 százalékponttal járultak hozzá. A kedvező folyamatok következményeként Magyarország GDP-arányos beruházási rátája elérte a 21,3%-ot, felülmúlva ezzel mind az Európai Unió, mind a visegrádi országok átlagát (a 6. és 7. ábra). Ezen belül megugrott a vállalatok beruházási rátája, és ezzel a háztartási beruházások 2009 óta tartó drasztikus csökkenésében is fordulat következett be. E folyamat mellett az uniós források gyorsuló felhasználásának eredményeként az államháztartás beruházási rátája 5,2%-ra emelkedett.

5. ábra: Az Európai Unióhoz 2004 óta csatlakozott országok bruttó állóeszköz-beruházása 2014-ben (%)



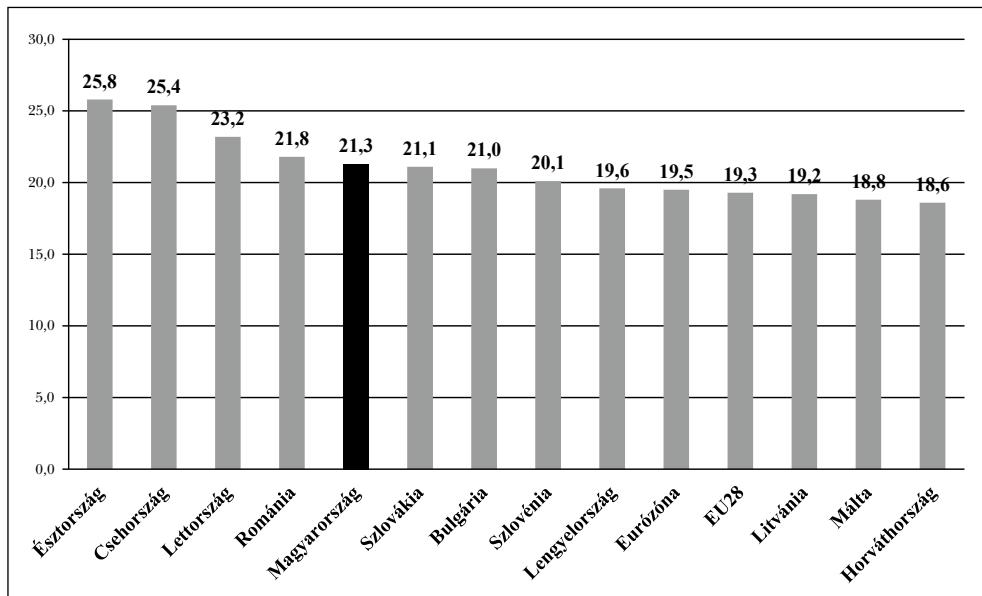
Forrás: Eurostat.

6. ábra: Magyarország beruházási rátája nemzetközi összevetésben (a GDP %-ában)



Forrás: Eurostat, NGM-számítás.

7. ábra: Az Európai Unióhoz 2004 óta csatlakozott országok beruházási rátája 2014-ben (a GDP %-ában)



Forrás: Eurostat.

A 2014. évi kiemelkedő beruházásnövekedés nem csupán néhány ágazat kimagasló teljesítményének köszönhető, ugyanis a 19 ágazat közül 17-ben regisztráltak jelentős bővülést. E mögött számos tényező együttes hatása húzódik meg, így a feldolgozóipari beruházások és kapacitásbővítések, az uniós források célzott és hatékony felhasználása, a kis- és középvállalkozások fejlesztéseit támogató hitelprogramok és a tartósan alacsony kamatkörnyezet.

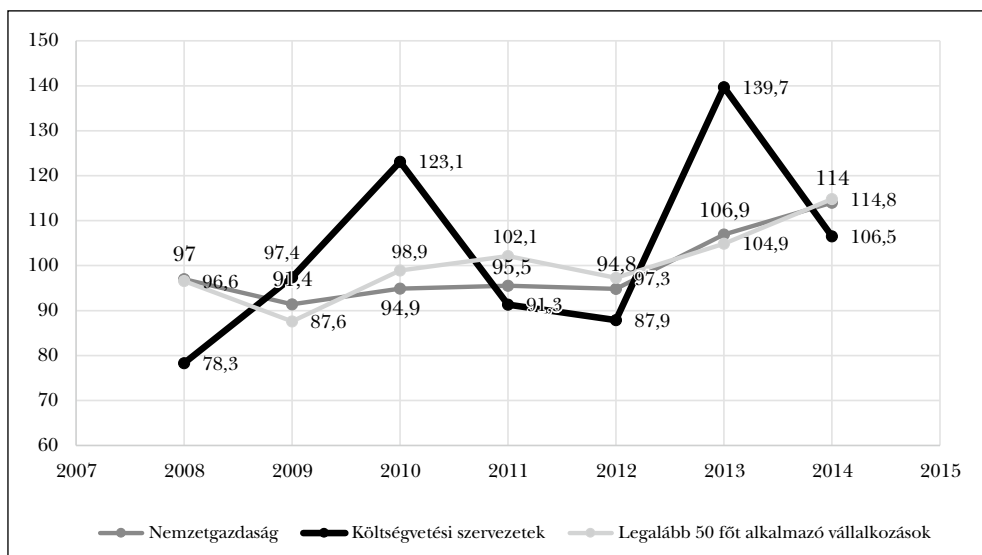
A beruházások több mint felét megvalósító, 50 főnél nagyobb, versenyszférában tevékenykedő vállalkozások körében 14%-kal, a költségvetésben 6,5%-kal bővült a beruházási teljesítmény (8. ábra).

A feldolgozóipari beruházások 12,7%-kal meghaladták az egy évvel korábbit, a bővülés nagyrészt a járműgyártással és a hozzá kapcsolódó beszállítói ágazatokkal, valamint az élelmiszeriparban megvalósult fejlesztésekkel függött össze.

A szállítás, raktározás területén a beruházási teljesítmény 28%-kal emelkedett. A nemzetgazdasági ágon belül főként a vasút-, közút- és autópálya-építések, a nagyvárosi közlekedési hálózatok fejlesztése, valamint a járműparkok korszerűsítése volt számottevő. Az ingatlanügyletek beruházásai 7,7%-kal bővültek.

Kiemelkedő mértékben emelkedtek a beruházások az építőiparban (28%), az egészségügyi szolgáltatásban (27%), a művészet, szórakoztatás, szabadidő területén (24%), az adminisztratív szolgáltatásokban (24%), valamint a szakmai, tudományos, műszaki tevékenység területén (22%). A beruházási teljesítmény ugyanakkor csökkent a pénzügyi szolgáltatásokban (9,9%), valamint az oktatásban (7,4%).

8. ábra: A beruházások volumenváltozása (az előző év azonos negyedévéhez képest)



Forrás: KSH.

Az állami beruházások alakulását 2014-ben is elsősorban a 2007–2013. évi uniós programozási időszak forrásainak gyorsuló felhasználása határozta meg, mivel ezek lehívására még 2014-ben és 2015-ben is lehetőség volt. Az uniós forrásokból megvalósult nagy volumenű infrastrukturális beruházások folyamatos megrendelésekkel látták el az építőipari vállalkozásokat.

A lakáspiacon 2014-ben véget ért a 2009 óta tartó zsugorodás, 15%-kal bővült a lakásépítések száma, a kiadott építési engedélyeké pedig 28%-kal emelkedett. Az építési engedélyek számának emelkedése azért is lényeges, mert az elkövetkező időszak lakásépítéseinek növekedését vetíti előre. 2014 volt a válság utáni első olyan év, amikor 100 ezer fölé emelkedett a lakásértékesítések száma. Az ingatlanpirodák előrejelzései azt mutatják, hogy trendszerűen növekvő pályára állt az ingatlanpiaci forgalom. Az elmúlt évek elhalasztott lakásvásárlásai kezdenek megjelenni a piacon, és az alacsony kamatkörnyezet, valamint az emelkedő reáljövedelmek is támogatják a háztartások lakásvásárlási döntéseit.

Fogyasztás, lakossági jövedelem

A nyolcévnyi csökkenés, illetve stagnálás után 2014-ben a lakossági fogyasztás – a KSH 2014. évi Háztartási költségvetési és életkörülmények adatfelvétel előzetes évközi adatai alapján – reálértéken 2,7%-kal nőtt, és 1,4 százalékponttal járult hozzá a GDP növekedéséhez. A fogyasztás növekedését a lakosság jövedelmi helyzetének érezhető javulása tette lehetővé, 2014-ben a háztartások fogyasztási kiadása – több tényező kedvező alakulásának köszönhetően – 1,7%-kal nőtt. E tényezők:

– a foglalkoztatottság az előző évhez képest 208 ezer fővel bővült, s így több háztartás, elsősorban a szegényebb háztartások jutottak rendszeres jövedelemhez;

– a nettó keresetek 3%-kal emelkedtek, ami –0,2%-os fogyasztóiár-index mellett a reálbérek 3,2%-os növekedését jelentette. Amennyiben figyelembe vesszük, hogy január 1-jétől a családi adókedvezményt már a járulékokból is igénybe lehetett venni, akkor a reálkeresetek 4,0%-kal nőttek. A bruttó átlagkeresetek éves indexe a nemzetgazdaságban 4,6%-kal, ezen belül az államháztartásban 4,0%-kal, a versenyszférában 4,6%-kal, a feldolgozóiparban 4,9%-kal, a piaci szolgáltatások területén pedig 3,7%-kal nőttek, és

– a nyugdíj összege 2,4%-kal emelkedett, ami stagnáló árak mellett szintén reál-nyugdíj-emelkedést jelentett.

Az egy főre jutó fogyasztás havi átlagos összege 2014-ben 68 609 forint volt, ami 1644 forinttal meghaladta az előző évit, és változatlan árakon számítva 2,7%-os növekedést jelentett. Majdnem minden fogyasztási csoportban többet költöttek a háztartások, legnagyobb mértékben a hírközlési és a közlekedési kiadások emelkedtek.

Kisebbsé lett a különbség a rosszabb és a jobb anyagi helyzetben lévő háztartások fogyasztása között, mivel a szegényebb háztartások fogyasztása bővült leginkább (4. táblázat).

4. táblázat: A háztartások egy főre jutó havi fogyasztási kiadásainak változása 2014-ben

Megnevezés	Fogyasztási kiadás összesen, forint	Változás az előző évhez képest, %
jövedelmi ötöd	36 468	5,00
jövedelmi ötöd	57 685	5,10
jövedelmi ötöd	73 783	4,40
jövedelmi ötöd	86 672	–0,10
jövedelmi ötöd	124 146	–1,60
Összes háztartás	68 609	2,70

Forrás: KSH.

A megtakarítási ráta továbbra is magas annak következtében, hogy a lakosság döntéseiben nagy szerepet játszott a felhalmozott adósságok leépítése, az óvatossági megtakarítás és a banki hitelezési feltételek lassú javulása. A háztartások nettó pénzügyi vagyona 2014-ben bővült (5. táblázat).

A háztartások pénzügyi eszközeinek nagysága 2014 végén 37,0 ezer milliárd forint volt, 8,1%-kal több az egy évvel korábrinál. A háztartások kötelezettségei (tartozásai) 9,1 ezer milliárd forintot, a 2013. év végénél 0,8%-kal kevesebbet tettek ki. E kismértékű csökkenés hátterében döntő mértékben a fogyasztási és egyéb hitelek törlesztése állt. A két oldal különbségeként a háztartások nettó pénzügyi vagyona 2014 végén 27,9 ezer milliárd volt, 11,4%-kal nagyobb, mint az előző év végén.

A pénzügyi eszközök állománynövekedése mellett a háztartások adósságállománya fokozatosan csökkent, 2014 IV. negyedévében 94,0 milliárd forinttal mérséklődött

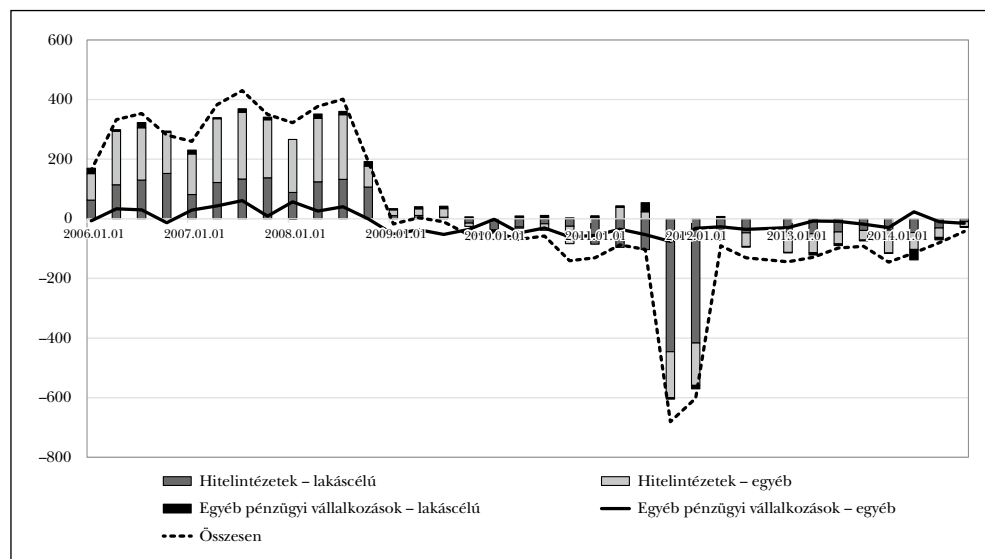
a pénzügyi közvetítőrendszer háztartási hiteleinek állománya (9. ábra). A megfigyelt csökkenés összességében a devizahitelek folytatódó leépüléséből adódik, míg a forint-hitelezést alapvetően az új kibocsátások növekvő trendje határozta meg 2014 végén is.

5. táblázat: A háztartások pénzügyi vagyona (milliárd forint)

Megnevezés	2013. december 31.	2014. december 31.
Készpénz és betétek	10 236,2	10 722,8
Hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok	2 752,0	3 060,2
Hitelek	914,7	1 067,1
Részvények és részesedések	13 137,1	14 604,0
Biztosítástechnikai tartalékok	3 194,3	3 454,8
Háztartások pénzügyi eszközei	34 244,2	37 015,1
Hitelek	8 449,1	8 311,1
Háztartások kötelezettségei	9 181,1	9 105,7
Háztartások nettó pénzügyi vagyona	25 063,0	27 909,4

Forrás: MNB.

9. ábra: A háztartási szektor belföldi hiteleinek tranzakciói hitelcél szerint



Megjegyzés: A hitelintézetek, valamint az egyéb pénzügyi közvetítők hitelei. Szezonálisan nem igazított tranzakciók. Forrás: MNB.

A háztartások hitelkeresletét kettősség jellemezte. Egyrészt a devizaadóssággal rendelkezők viselkedésében továbbra is döntő tényező volt az adósságleépítés. Másrészt a kevésbé eladósodott háztartások esetében a hitelkereslet élénkült, párhuzam

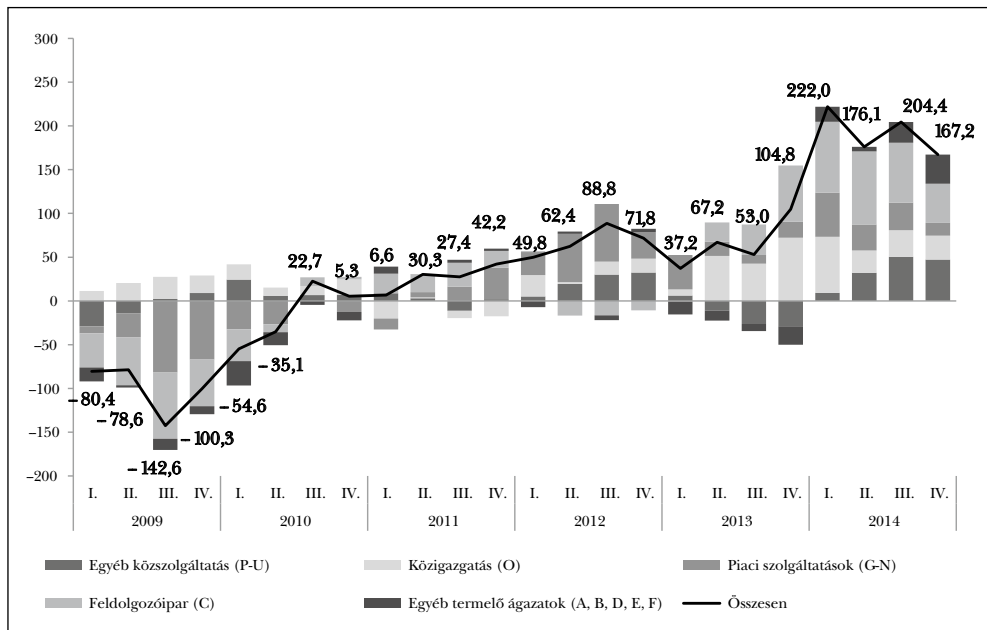
mosan a lakáspiaci élénküléssel és a kiskereskedelmi forgalom stabil és emelkedő dinamikájával.

Kínálati oldalon a bankok hitelezési feltételei tovább enyhültek a fogyasztási hitelek esetében, míg a lakáscélú termékek feltételei változatlanok maradtak. Az új kibocsátású hitelek átlagos hitelköltsége és az átlagos hitelfelárak is mérséklődtek 2014 végén.

Foglalkoztatottság

A foglalkoztatottak számának 2013. évi 1,7%-os növekedése után a 2014. évi kiemelkedő, 5,4%-os (208 ezer fős) növekedés eredményeként a foglalkoztatottak száma meghaladta a 4,1 millió főt, s mintegy 200 ezer fővel nagyobb volt a válság előtti utolsó év (2007) értékénél. Ebben a versenyszféra játszotta a főszerepet, a közfoglalkoztatás bővülése jóval – 2014 I. negyedéve kivételével – kisebb mértékű volt (10. ábra).

10. ábra: Foglalkoztatás bővülése három komponensének változása
(előző év azonos negyedéhez, ezer fő)



Forrás: KSH.

A foglalkoztatás növekedésének eredményeként folytatódott a foglalkoztatási ráta emelkedése. A 15–64 évesek rátája egy év alatt 3,7 százalékponttal (58,1%-ról 61,8%-ra) javult, amelyből a demográfiai folyamatok, tehát a mutató nevezőjét jelentő 15–64 éves népesség számának csökkenése mindössze 0,6 százalékpontot magyaráz. Javult a 15–24 évesek foglalkoztatottsága is. A foglalkoztatási arány növekedésében meghatározó szerepet játszott:

- a dinamikus gazdasági növekedés a 2013–2014. években;
- a fiatalok, az idősebbek, a nők és az alacsonyabb iskolai végzettségűek számára indított foglalkoztatást elősegítő programok;
- az idősebb korosztályt érintő strukturális intézkedések (nyugdíjkorhatár emelése, a rokkantnyugdíjazás feltételeinek szigorítása);
- az aktív munkaerőpiaci eszközök alkalmazása a közfoglalkoztatás, a bér- és járulékalapú támogatások stb. területén;
- a munkaerőpiac rugalmasságát segítő kormányzati intézkedések (például az atipikus foglalkoztatási formák támogatása).

A foglalkoztatási ráta vonatkozásában azonban Magyarország 2014-ben a 28 uniós tagország között még így is csak a 19. helyen állt, 3,1 százalékponttal elmaradva az EU-átlagtól (64,9%), de megelőzve a súlyos munkaerőpiaci gondokkal küzdő dél-európai országokat. A foglalkoztatási ráta 2013. évihez képest 2014. évi emelkedését tekintve viszont Magyarország 3,7 százalékponttal az uniós országok között az első helyen állt.

Az intézményi munkaügyi statisztika adatai szerint a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozásoknál 2014-ben 1867,2 ezren, 2,6%-kal, közel 50 ezer fővel dolgoztak többben, mint 2013-ban. (A változásból a közfoglalkoztatottak jelenlegi 13 ezres létszámnövekedése 0,2 százalékpontot magyarázott.) A nemzetgazdasági ágazatok közül:

- a legnagyobb foglalkoztatónak minősülő ipar létszámnövekedése összességében átlagos volt, de az egyes ágazatok létszámdinamikája jelentősen különbözött. Kiemelkedő ütemben, közel 10%-kal nőtt az alkalmazásban állók létszáma a járműgyártás ágazatban, miközben az üzembezárás, a termelési vertikum áthelyezése következtében 13,9%-kal csökkent a számítógépek, elektronikai, optikai termékek gyártásáé. A nemzetgazdasági ágak közül a mintegy 160 ezer főt foglalkoztató, adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenységű gazdálkodó szervezeteinél volt legnagyobb (9,5%-os) a létszámnövekedés, és általában is létszámbővülés jellemezte e szolgáltatási területeket;
- az ipar után a második legnagyobb foglalkoztatónak minősülő kereskedelem és járműjavítás nemzetgazdasági ágában csak néhány ezer fős (1,1%-os) volt a növekedés;
- az átlagostól elmaradt az építőiparra jellemző létszámnövekedési ütem is;
- a költségvetési szférában a nem közfoglalkoztatottként dolgozók létszáma 3,5%-kal, 695 ezerre, a foglalkoztatási szempontból jelentősebb nonprofit szervezeti köré pedig 3,1%-kal, 92 ezerre nőtt 2014-ben.

A közfoglalkoztatás keretében havonta átlagosan mintegy 182,6 ezren jutottak munkához, 53 ezer fővel, 41,5%-kal többben, mint 2013-ban. Az év első négy hónapjában a képzéssel kombinált speciális közmunkaprogram tartotta az erre az időszakra jellemzőhöz képest szokatlanul magas szinten, 200 ezer felett a létszámot. A közfoglalkoztatás legnagyobb területe a költségvetési szféra volt, ahol 2014-ben átlagosan 160 ezer fő dolgozott (6. táblázat).

A versenyszférában 13 ezer fő, a nonprofit szervezeteknél pedig 10 ezer fő talált munkahelyet. A közfoglalkoztatás azzal, hogy a legkedvezőtlenebb munkaerőpiaci régiókban, Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön és Dél-Alföldön volt kiterjedtebb, hozzájárult ahhoz, hogy a területi különbségek mérséklődjenek.

6. táblázat: A közfoglalkoztatottak éves átlagos száma a nemzetgazdaságban

Év	Nonprofit szervezetek	Vállalkozások	Költségvetési szférában, nem teljes munkaidőben	Költségvetési szférában, teljes munkaidőben
2008	0	0	8,9	22,2
2009	0	0	18,1	42,9
2010	0	0	19,5	67,9
2011	0	0	39,8	18,8
2012	0	0	18,4	72,4
2013	5,9	8,1	15,5	99,5
2014	9,9	13,1	2,3	157,2

Forrás: KSH.

A foglalkoztatás bővülésének eredményeként a munkanélküliségi ráta a 2013. évi 10,2%-ról 7,8%-ra csökkent, s így Magyarország rátája az Unió átlagánál (10,2%) jelentősen alacsonyabb szintet ért el. Hazánkban 2014-ben a férfiak munkanélküliségi rátája 7,6% volt, szemben a nők 7,9%-os rátájával. 2013-hoz képest a 15–24 éves fiatalok munkanélküliségi rátája 26,6%-ról 20,4%-ra, 6,2 százalékponttal mérséklődött. Ebben – a közmunka mellett – jelentős szerepet játszott az az intézkedéscsomag is, amely az első álláshoz jutást segítette elő.

Inflációs folyamatok

A 2013. évi 1,7%-os növekedés után 2014-ben a fogyasztói árak átlagosan 0,2%-kal csökkentek. Ennek okai között az alacsony inflációs környezetet (a kőolaj alacsony világpiaci árát, az Unióból érkező, inflációt mérséklő hatásokat, valamint az orosz import tilalmának hatását), a jó mezőgazdasági termelésből adódó élelmiszerár-csökkenést és a kormányzati szabályozás hatását említhetjük.

A szeszes italok, dohányárúk és a szolgáltatások kivételével valamennyi fogyasztási főcsoportban csökkentek az árak. A csökkenés 2013-hoz képest a legnagyobb, 11,7% volt a háztartási energiahordozók esetében (7. táblázat).

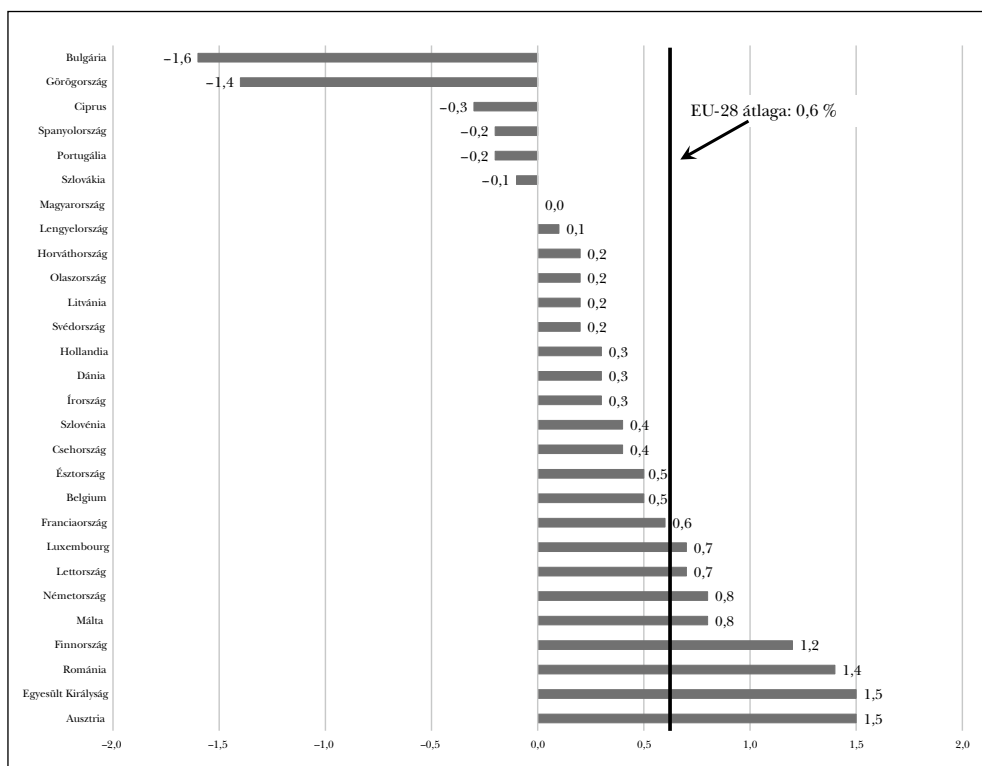
7. táblázat: A fogyasztóiár-index alakulása (előző év = 100)

Megnevezés	2010	2011	2012	2013	2014
Élelmiszerek	103,2	106,6	105,9	102,8	99,6
Szeszes italok, dohányárúk	108,2	100,5	112,7	110,9	106,2
Ruházkodási cikkek	99,6	102,9	102,6	99,6	99,3
Tartós fogyasztási cikkek	100,2	98,6	98,8	98,1	99,5
Háztartási energia	106,3	105,7	106,2	91,5	88,3
Egyéb cikkek, üzemanyagok	108,8	106,2	107,2	100,5	99,5
Szolgáltatások	104,3	102,2	104,2	103,6	101,8
Összesen	104,9	103,9	105,7	101,7	99,8

Forrás: KSH.

Az infláció mértékéről európai keretben – az Eurostat adatai alapján – megállapítható, hogy az uniós tagországokban az átlagos 2013. évi 1,5%-os fogyasztóiár-növekedés 2014-ben 0,6%-ra csökkent, szemben a hazai 2013. évi 0,7%-kal, illetve a 2014. évi 0,0%-kal (11. ábra).

11. ábra: Az Európai Unió és tagállamainak éves harmonizált fogyasztóiár-változása⁵ 2014-ben (az előző évhez képest)



Forrás: Eurostat.

A KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK HATÁSA

A 2014. évi kedvező makrogazdasági és költségvetési folyamatok megvalósulását elősegítették a gazdasági növekedés és az államháztartási egyensúlyi helyzet javítása érdekében tett központi intézkedések (ideértve az MNB kezdeményezéseit) is. Az intézkedésorozat lépései közül különösen fontos szerepet játszottak a következők:

- a Növekedési Hitelprogram;
- a lakossági devizahitelek végérvényes rendezése;
- a Munkahelyvédelmi Akcióterv;
- a Start-munkaprogram;
- a 2014. évi költségvetés teljesülésének az elősegítése.

Növekedési Hitelprogram

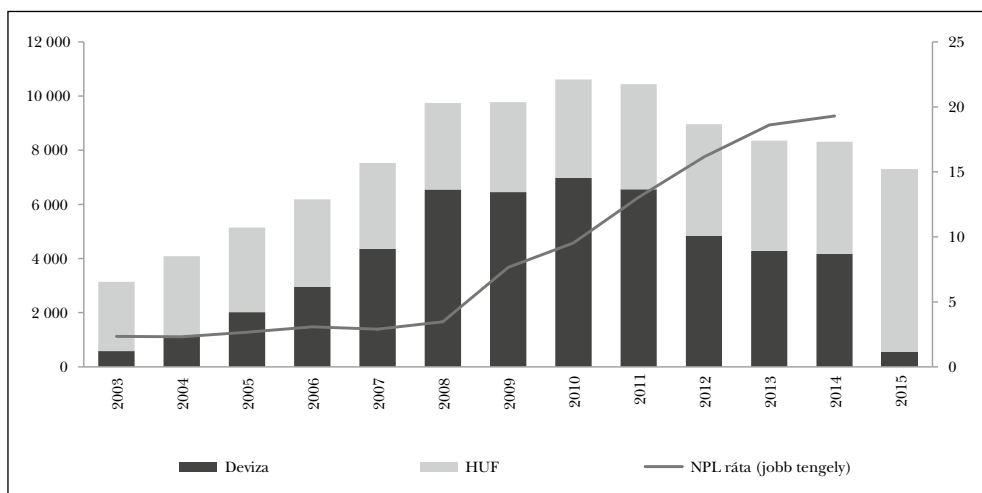
Az elmúlt évben a beruházások növekedését a gazdasági konjunktúra és az EU-transzfer mellett a Növekedési Hitelprogram (NHP) segítette elő. A gazdaságélénkítést szolgáló program céljaira az MNB 2000,0 milliárd forint forrást biztosított. Ebből az első program során – 2013. április és 2014. szeptember között – közel 701,0 milliárd forint értékben kötöttek szerződést a hitelintézetek a kkv-kal, ami a rendelkezésre álló keretösszeg 93,5%-os kihasználtságát jelentette. A második program során – 2013. október és 2015. április között – 725,0 milliárd forint összegű hitelhez jutottak a vállalkozások. A hitelek igénybevétele különösen intenzív volt 2014 második felében. Az NHP két szakaszában mintegy 23 ezer vállalkozás számára nyílt lehetőség a finanszírozás számára, közel 1430,0 milliárd forint összegben. A hitelállomány felhasználása – az MNB becslései szerint – a 2013–2014. években a GDP növekedéséhez mintegy 1%-kal járult hozzá.

2014 végén az MNB Monetáris Tanácsa az NHP-t kiegészítő hitelprogram (NHP+) bevezetéséről döntött, és erre a célra a keretösszegeből 500,0 milliárd forintot különített el. Az új konstrukció célja, hogy az első hitelprogramból kiszoruló és kockázatosabb besorolású kis- és középvállalkozások hitelhez jutási lehetőségeit javítsa.

A devizahitelek helyzetének végleges rendezése

A kormány 2011-től intézkedések sorozatával igyekezett javítani a devizaadósok helyzetén (árfolyamgát, végtörlesztés, Nemzeti Eszközkezelő). Nagyrészt ezek hatására a devizahitelek állománya 2014 végére 45%-kal csökkent a 2009-es csúcshoz képest, a lakosság árfolyamkitettsége ugyanakkor még mindig magas maradt (12. ábra).

12. ábra: Devizakitettség a háztartási szektorban (milliárd HUF, %)



Forrás: MNB, NGM-előrejelzés.

A probléma megoldásában fordulópontot jelentett az Alkotmánybíróság 2013. február 28-i és 2014. március 24-i döntése, valamint az Európai Bíróság 2014. április 30-i határozata. Ezeket követően a Kúria 2014. június 16-i döntésében kimondta, hogy az árfolyamrés minden devizahitel-szerződésben tisztességtelen, továbbá megállapította, hogy a lakossági hitelek szerződésmódosításai – az ellenkezőjének bizonyításáig – nem felelnek meg a jogszabályoknak.

A Kúria határozatát követően elfogadott jogszabályok alapján a tisztességtelenül felszámított összegek visszatérítésére került sor, amely a bankokra mintegy 600,0–700,0 milliárd forintos nettó terhet rótt, a magyar családok tartozását pedig összességében mintegy 1000,0 milliárd forinttal mérsékelte.

A devizahitelek kivezetésére akkor kerülhetett ténylegesen sor, amikor az MNB devizatartaléka már kellően magas volt ahhoz, hogy a forintosítás ne veszélyeztethesse a devizatartalék-megfelelési szintet. A GDP 9%-ának megfelelő, mintegy 9,0 milliárd eurós összeg átváltására az egyetlen járható utat ugyanis a devizatartalék igénybevétele jelentette. Ezen megoldás helyességét végezetül a piaci reakciók is visszaigazolták.

Az Országgyűlés 2014. november 25-én fogadta el a forintosításról szóló törvényt, amelynek eredményeként a magánszemélyek mintegy 3600,0 milliárd forint összegű, jelzálog-fedezettű devizahitelei forinthitellé alakultak át, a november 7-i piaci árfolyamon (svájci frank: 256,5 HUF/CHF, euró: 309 HUF/EUR, japán jen: 2,16 HUF/JPY). A forintosítás technikailag a visszatérítésekkel egy időben történt meg. A lakosság így végérvényesen megszabadult a legfontosabb bizonytalansági tényezőtől, a kiszámíthatatlan árfolyam-ingadozások kockázatától, és a devizahitelek forintosítása megvédi a magyar családokat a terheik növekedésétől. A háztartási hiteleknek 2014-ben még 50%-át tették ki a devizahitelek, a forintosítás után arányuk már 10% alá került.

A devizahitelek forintosítása és az elszámolások következtében Magyarország devizában denominált adósságállománya jelentősen csökken, ennek köszönhetően a gazdaság sérülékenysége közép- és hosszú távon is mérséklődik. Magyarország 2015–2018-as konvergenciaprogramja szerint a globális piaci zavarok így kevésbé lesznek érzékelhetők, a forintot érintő kockázat alacsonyabb lesz, ami kevésbé volatilis árfolyamot eredményez. Magyarország piaci megítélése is számottevően javult, amelynek bizonyítéka a nemzetközi intézmények, hitelminősítők és elemzőházak pozitív visszajelzésein túl az is, hogy Magyarország országhozzáértési mutatója, az öt-éves CDS-felár 140 bázispont alá esett, ami utoljára 2008-ban, a pénzügyi válság kitörését megelőzően volt jellemző. A kockázati megítélés javulásával pedig mérséklődnek a piaci hozamok, amely végső soron csökkenti az adósságfinanszírozás költségét.

A bankrendszer vállalati hitelezési aktivitása azonban még változatlanul gátló tényezője a további gazdasági növekedésnek. Ebben nagy szerepet játszik, hogy – a háztartási devizahitelek elszámolása miatt – 2014-ben a bankszektor vesztesége mintegy 500,0 milliárd forint volt.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv

A 2013-ban indított Munkahelyvédelmi Akcióterv nyújtotta kedvezmények 2014-ben is segítették a munkapiacon hátrányban lévő csoportok foglalkoztatását. A Munkahelyvédelmi Akcióterv intézkedései az indulás évében több mint 97,0 milliárd forintot hagytak a munkaadóknál. Ez a szám 2014-ben pedig megközelítette a 125,0 milliárd forintot.

8. táblázat: Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott kedvezmények megoszlása

Adókedvezmények típusai	2013		
	Igénybe vett kedvezmény összege (M Ft)	Havi szinten átlagosan hány foglalkoztatott után vették igénybe (fő/hónap)	Munkavállalók megoszlása (%)
A szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatottak	29 323	204 704	33,8
A legfeljebb 180 nap munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatottak	4 203	15 393	2,6
A 180 napnál több munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatottak	15 107	98 130	16,3
Az 55 év feletti foglalkoztatottak	38 533	246 113	41,0
Adókedvezmények típusai	2014		
	Igénybe vett kedvezmény összege (M Ft)	Havi szinten átlagosan hány foglalkoztatott után vették igénybe (fő/hónap)	Munkavállalók megoszlása (%)
A szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatottak	37 049	271 366	34,8
A legfeljebb 180 nap munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatottak	7 785	27 808	3,6
A 180 napnál több munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatottak	17 551	117 610	15,1
Az 55 év feletti foglalkoztatottak	45 225	299 244	38,3

Forrás: NGM.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv alapján nyújtott kedvezmények évenkénti növekedéséről és megoszlásáról a 8. táblázat tájékoztat. 2014-ben az igénybe vett adókedvezmény összege 28,6%-kal haladta meg a kedvezmény 2013. évi mértékét. Azon munkavállalóknak az átlagos havi száma, akik után a munkáltatójuk igénybe vette a

kedvezményt, hasonló mértékben (29,4%-kal) nőtt 2014-ben 2013-hoz képest. A munkavállalók kedvezmény-jogcímenkénti megoszlása azt mutatja, hogy 2014-ben nőtt az igénybe vevők aránya, kivéve az alábbi két kedvezmény esetében:

- A 180 napnál több munkaviszonnal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény és

- az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény.

A legnagyobb létszámnövekedés a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók utáni kedvezménynél észlelhető, ezt a jogcímet követi az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállalók utáni adókedvezményt igénylők számának alakulása. E két adókedvezmény-típust igénybe vevők száma tette ki az összes igénylő 72,4%-át 2014 decemberében.

Start-munkaprogram

2011. január 1-jétől a korábbi közmunkaprogramok, a közcélú, illetve a közhasznú munkavégzés támogatása helyett létrejött az egységes közfoglalkoztatás rendszere. A Nemzeti Közfoglalkoztatási Program keretében megvalósított közfoglalkoztatás kiadásainak finanszírozása 2014. évben is a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból (NFA) történt.

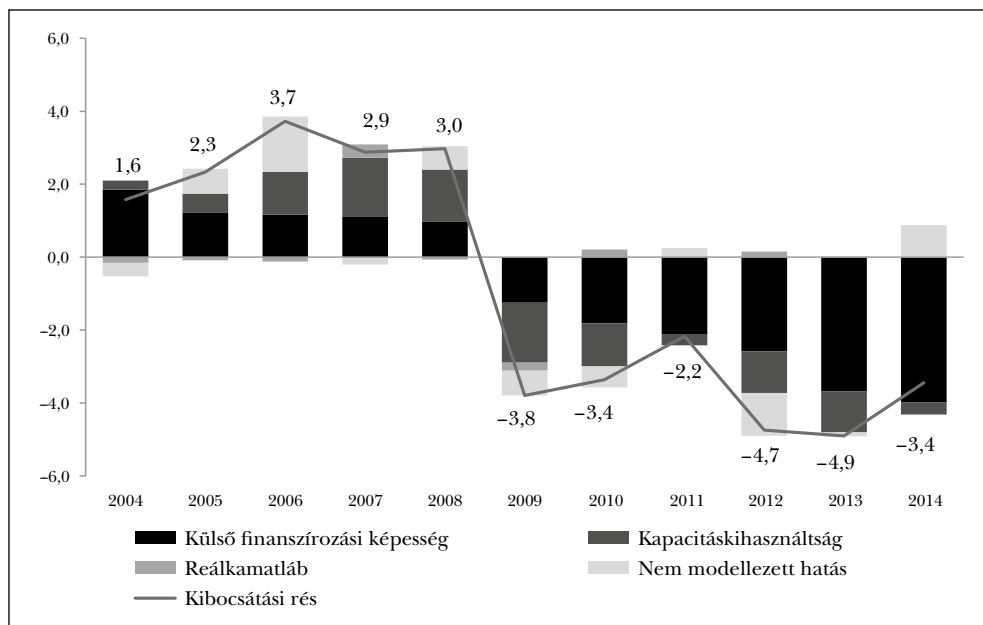
A Start-munkaprogram az NFA 2014. évi költségvetésében a 8. jogcím előirányzatán került megtervezésre 183 805,3 millió forint összegben. A rendelkezésre álló forrásból elindultak a hátrányos helyzetű kistérségek Start-munkamintaprogramjai (a mezőgazdaság, helyi sajátosságokra épülő programok, téli és egyéb értékteremtő programok), az országos közfoglalkoztatási programok, valamint a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok, illetve néhány magasabb beruházási költségű, termelőtevékenységet megvalósító értékteremtő mintaprogram.

A Start-munkaprogram 2014. évi előirányzata a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről szóló 1361/2014. (VI. 30.) Korm. határozat alapján, az év folyamán 47,3 milliárd forinttal túlléphető lett. Ezt figyelembe véve 2014. évben a Start-munkaprogramok megvalósítására rendelkezésre álló összeg 231,1 milliárd forint volt. Az előirányzat megemlése lehetőséget biztosított az országos programok meghosszabbítására, a kistérségi Start-munkamintaprogramok szociális programelemeinek elindítására, valamint a további decentralizált keretek allokálására. Az előirányzat terhére 2014-ben 225,5 milliárd forint került ténylegesen kifizetésre.

A 2014. évi költségvetés teljesülésének elősegítése

A 2014-ben kibontakozó kedvező makrogazdasági és költségvetési folyamatok alapján a kormány felülvizsgálta a 2014 áprilisában kialakított költségvetési pályát, és alacsonyabb hiánycél elérését határozta el. Ehhez kiindulópontként szolgált, hogy – mint fentebb láttuk – a gyorsabb gazdasági növekedés révén a gazdaság potenciális növekedése magasabb szintre került, a kibocsátási rés pedig 2014-ben a 2013. évinél is nagyobb mértékben mérséklődött, s így javult a gazdaság ciklikus pozíciója (13. ábra).

13. ábra: A magyar gazdaság ciklikus pozíciója (kibocsátási rés a potenciális GDP %-ában)



Forrás: NGM-számítás.

Az Európai Unió Bizottságának ajánlásait is figyelembe véve a *kormány kiigazító lépéseit* az első félévben a szigorítás jellemezte, majd a kedvező növekedési eredmények lehetővé tették a költségvetési kiadások növelését. A főbb kiigazító lépések a következők voltak:

- A kormány június végén a közfoglalkoztatás kiterjesztéséről döntött, és 25%-kal megemelte a Start-munkaprogram kiadási előirányzatát.

- Júliusban 110,0 milliárd forint (a GDP 0,3%-a) kiadáscsökkentéséről döntött a kormány,⁶ illetve az Országgyűlés (zárolások a központi költségvetési fejezetek kiadási előirányzatainál és a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartaléknál, egyenlegjavítás az elkülönített állami pénzalapoknál, a Beruházási Alap kiadásainak csökkentése). A vártnál gyorsabb gazdasági növekedésre és az ebből származó többletbevételekre tekintettel azonban az év utolsó két hónapjában lehetőség nyílt a zárolásból 60,0 milliárd forint feloldására, illetve a kormányhatározatot visszavonták.⁷

- A költségvetés őszi módosítása során a parlament közel 160,0 milliárd forint többletkiadást hagyott jóvá a stratégiai jellegű társasági részesedésvásárlások kiadásaira a telekommunikáció, az energia- és a hulladékgazdálkodási szektor területén. Megjegyzendő azonban, hogy ezek jellegüknél fogva nem rontották az államháztartás uniós módszertan szerinti egyenlegét. Kisebb nagyságrendű (együttesen mintegy 55,0 milliárd forint), az ESA2010 szerinti kiadásokat is érintő többletforrást is biztosított a módosítás például az Eximbank Zrt. tőkeemelésére, az Elektronikus Közúti Áruforga-

lom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) bevezetéséhez szükséges fejlesztésekre, a közúti infrastruktúra színvonalának javítására stb. Ezekre a kiadásokra az Országvédelmi Alap előirányzatának csökkentése nyújtott fedezetet.

– Decemberben a kormány az Országvédelmi Alapból több mint 45,0 milliárd forint felhasználását engedélyezte.⁸

ÖSSZEFOGLALÁS

2014-ben a magyar gazdaság két szempontból is figyelmet érdemlő teljesítményt ért el: az egyik az EU átlagát messze meghaladó gazdasági növekedés, a másik a fejlődés fenntarthatóságának a megalapozása.

2014-ben a magyar 3,6%-os GDP-növekedés Írországot követve a második leggyorsabb volt. A visegrádi országok közül hazánk a legjobb növekedési eredményt érte el. Ezzel a magyar GDP elérte a válság előtti, azaz a 2008. évi mértékét, és újra közelített az EU átlagos fejlettségi szintjéhez.

A 2014. évi gazdasági növekedés a gazdasági fejlődés fenntarthatóságának megalapozásában is előrehaladást hozott.

– A gazdasági növekedés szerkezete kiegyensúlyozottabbá vált. Míg korábban a nettó export volt a gazdaság növekedésének a legfontosabb – egyes években az egyedüli – tényezője, addig 2014-ben a belső kereslet bővülése eredményezte a gyors növekedést (a nettó export –0,3% volt). Kiemelendő a beruházások 11,7%-os rekordmértékű bővülése, aminek következtében a bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedése 2,6 százalékponttal járult hozzá a GDP 2014. évi növekedéséhez. E beruházási növekedés – Málta után – a második leggyorsabb volt az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok között.

A háztartások fogyasztási kiadásának 1,7%-os bővülését a lakosság javuló jövedelmi helyzete alapozta meg, tekintettel arra, hogy a bérek és a nyugdíjak növekedtek, az infláció viszont alacsony volt. A háztartások anyagi helyzetét jelentős mértékben könnyítette a lakossági hitelek tisztességtelen többletterheinek visszamenőleges rendezése, a devizahitelek forintosítása is. Ez utóbbi által az érintett lakosság megszabadult a devizahitelekkel járó árfolyamkockázattól.

A gazdaság kiegyensúlyozottabbá válását mutatja az is, hogy a GDP növekedéséhez a termelőágazatok mindegyike hozzájárult, a keletkezett többletjövdelemből pedig a vállalatok, a háztartások és az államháztartás egyaránt részesedett.

– 2014-ben 6 milliárd euró volt az elszámolt európai uniós transferek egyenlegének összege, mintegy félmillió euróval nagyobb, mint az előző évben. Magyarország az európai uniós tagságából kifolyólag 2014-ig 28,9 milliárd euró nettó uniós forrásban részesült, és ennek közel 70%-a a 2010 és 2014 közötti időszakban került lehívásra.

– A foglalkoztatottak száma 2014-ben 5,4%-kal (208 ezer fő) bővült, és ezzel meghaladta a 4,1 millió főt. A növekedésben a versenyszféra játszotta a főszerepet. A 15–64 évesek foglalkoztatási aránya 2014-ben 3,7 százalékponttal (a 2013. évi 58,1%-ról 61,8%-ra) emelkedett.

JEGYZETEK

- ¹ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- ² Indonézia, Malajzia, Thaiföld és Vietnam.
- ³ A folyó fizetési mérleg egyenlegének és a tőkemérleg egyenlegének az összege.
- ⁴ Pontos éves adatok még nem állnak rendelkezésre, de a IV. negyedévi adat éves összehasonlítása jól tükrözi az év során lejátszódott folyamatokat.
- ⁵ A harmonizált fogyasztóiár-index számításának célja, hogy biztosítsa a nemzetközi összehasonlítást az Európai Unió tagországaiban. Számítása a hazai fogyasztóiár-index alapján történik, azonban a két mutató között módszertani eltérések vannak. A harmonizált fogyasztóiár-index számításához használt súlyok a hazai lakosság fogyasztása mellett az idelátogató külföldiek fogyasztását is tartalmazzák, emellett 2015. januártól a szolgáltatások árai abban a hónapban kerülnek a harmonizált árindexbe, amikor a szolgáltatás igénybevétele megkezdődhet. További különbség, hogy a harmonizált árindex nem tartalmazza a szerencsejátékok áralakulását.
- ⁶ A 2014. évi hiánycél tartásához szükséges intézkedésekről szóló 1381/2014. (VII. 17.) Korm. határozat.
- ⁷ A kormány 1799/2014. (XII. 19.) Korm. határozata a 2014. évi hiánycél tartásához szükséges intézkedésekről szóló 1381/2014. (VII. 17.) Korm. határozat visszavonásáról.
- ⁸ 1812/2014. (XII. 19.) Korm. határozat, 1870/2014. (XII. 31.) Korm. határozat.

Pulay Gyula

Bővülő államháztartás, csökkenő hiány

A 2014. évi költségvetési folyamatok főbb jellemzői

Improving Public Finances, Declining Deficit

Main Features of 2014 Fiscal Trends



Összefoglalás

Az Állami Számvevőszék a zárszámadási törvényjavaslat ellenőrzésével párhuzamosan elemzést is készít a megelőző év költségvetési folyamatainak főbb jellemzőiről. Az ezen elemzés alapján készült cikk bemutatja, miként változott az államháztartás terjedelme, a költségvetési bevételek és kiadások szerkezete, és mindezek eredményeként hogyan alakult a költségvetés egyenlege és az államadósság. A legfontosabb tendenciák kiemelése mellett a cikk a költségvetési és a gazdasági folyamatok összefüggéseire is felhívja a figyelmet.

Summary

The State Audit Office of Hungary audits the final accounts of the state budget. Parallel with this it prepares analysis on the fiscal processes of the given year. The article based on this analysis presents how the scope of the government sector and the structure of the revenues and expenditure have changed recently, and as a result of these how did the deficit of the budget and the debt of the governmental sector have taken shape. Besides highlighting the main tendencies the article draws attention to the connection between the fiscal and economic processes.

DR. PULAY GYULA PhD, igazgató, Állami Számvevőszék
(felugyeletivezeto_pulay@asz.hu).

BEVEZETÉS

Ha a költségvetés szóba kerül, akkor leggyakrabban a költségvetés hiánya a téma. Még a gazdasági kérdésekkel kevésbé foglalkozók is összerezzennek, ha azt hallják, hogy a költségvetés hiánya meghaladja a tervezett mértéket, hiszen akkor megszorító intézkedések jönnek, magasabb adókat kell fizetni, vagy csökkennek az államtól kapható támogatások. A jobban tájékozottak azt is tudják, hogy az igazi bajok akkor jönnek, ha a költségvetés hiánya meghaladja a bruttó hazai termék (Gross Domestic Product = GDP) három százalékát, mert ezzel átlépjük azt a mértéket, amit még az Európai Unió szabályai elfogadhatónak tartanak. Biztos sokan szívesen tekintenének a hiányt jellemző számok mögé, és szeretnék megtudni, hogy milyen bevételek és milyen kiadások egyenlegeként alakult ki a költségvetés hiánya. A költségvetés bevételei és kiadásai azonban sok millió tételből állnak össze, így a költségvetési ügyekben kevésbé járatos emberek számára nehezen áttekinthetők. Nekik próbál segítséget adni immár harmadik éve az Állami Számvevőszék, amikor a költségvetés végrehajtásáról szóló kormányzati beszámoló, azaz a zárszámadási törvényjavaslat ellenőrzésével párhuzamosan elemzést is készít a megelőző év költségvetési folyamatainak főbb jellemzőiről. Az elemzés elsődleges címzettjei az országgyűlési képviselők, akiknek dönteniük kell a zárszámadás elfogadásáról. Az elemzés azonban hasznos információkat szolgáltat mindenki számára, akit érdekelnek az állam pénzügyei. Ezért az ÁSZ-elemzését a honlapján¹ nyilvánosságra hozta. A jelen cikk ezen elemzés átdolgozásával készült. Az átdolgozás a szükséges rövidítések mellett azt a célt szolgálta, hogy a költségvetési folyamatok bemutatása azok számára is könnyen érthető legyen, akik nem hivatásszerűen foglalkoznak költségvetési kérdésekkel.

MEKKORA A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS?

A költségvetési folyamatok bemutatását célszerű annak a kérdésnek a megválaszolásával kezdenünk, hogy mekkora a magyar állam háztartása. Ezt a leginkább szemléletesen az mutatja, hogy az állam egy évben a Magyarországon megtermelt jövedelem (ideértve az állóeszközök értékcsökkenését is) hány százalékát vonja el, majd osztja újra a nemzetgazdaság szereplői, illetve a társadalom egyes csoportjai között. Ennek kifejezésére két mutatót alkalmaznak:

- az ún. centralizációs hányadot, amelyet az állam egyévi összes bevételeinek és a bruttó nemzeti terméknek (GDP) a hányadosaként számíthatunk ki, és
- az ún. újraelosztási hányadot, amely egy év összes állami kiadásának és a GDP-nek a hányadosa.

E mutatók kiszámítása előtt el kell döntenünk, hogy mit tekintünk államnak, és miként vesszük számba az állam bevételeit és kiadásait. Célszerű az államháztartás fogalmából kiindulnunk. Az államháztartáshoz azok a szervezetek tartoznak, amelyek nem piaci árukat, szolgáltatásokat állítanak elő, illetve ilyen tevékenységet irányítanak, felügyelnek. Az államháztartáson belül két alrendszeret különböztetünk meg: a központi és az önkormányzati alrendszert. Az előbbibe tartozik az állam mint jogi személy, a

központi költségvetési szervek, egyes községek (például a Magyar Tudományos Akadémia) és az általuk alapított költségvetési szervek. Az önkormányzati alrendszerbe helyi önkormányzatok, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint ezek társulásai és az általuk irányított költségvetési szervek tartoznak.

Az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Vannak azonban olyan meghatározóan állami feladatot ellátó, az állam által alapított szervezetek, például gazdasági társaságok, amelyek nem költségvetés alapján működnek. Őket szokás kvázi költségvetési szerveknek is nevezni, mivel bevételeik meghatározó része közvetlenül a költségvetésből (vagy más állami forrásból) származik. Ha őket is az állam körébe soroljuk, akkor – kicsit félrevezető elnevezéssel – kormányzati szektorról beszélünk. Az elmúlt másfél évtizedben az Európai Unió több tagországának több kormánya² is próbálkozott azzal, hogy az államháztartás hiányát, adósságának növekedését – ideig-óráig – ezeknél a kvázi költségvetési szerveknél rejtse el, és így tegyen eleget az államháztartási hiány és az államadósság mértékére vonatkozó, az Unió által meghatározott követelményeknek. Trükközéseik miatt csak évekkel később került napvilágra, hogy az adott állam tényleges adóssága messze meghaladja a korábban közölt mértéket. Ezért az EU Bizottság statisztikai főigazgatósága (Eurostat) az egyes tagállamok gazdálkodására vonatkozó adatokat nem az államháztartásra, hanem a kormányzati szektorra nézve gyűjti és publikálja, és ezen adatok alapján elemzi és értékeli egy adott tagállam költségvetési politikáját. Következésképpen célszerű, ha a magyar adatokat is a kormányzati szektor egészére nézve adjuk meg és elemezzük. A kormányzati szektor az államháztartás két alrendszere mellett – harmadik alrendszerként – magában foglalja a kvázi költségvetési szerveket, vagy a hivatalos terminológia szerint, az ún. egyéb kormányzati szervezeteket.

Az EU által kidolgozott – és a tagországok adatainak pontos összehasonlítását lehetővé tevő – módszertan meghatározza a bevételek és a kiadások számbavételének a módját is. A magyar pénzügyi beszámolási és az erre épülő statisztikai rendszer a bevételeket és a kiadásokat ún. pénzforgalmi szemléletben adja meg. Ez azt jelenti, hogy mind a bevételeket, mind a kiadásokat arra az időszakra (pl. naptári évre) számolja el, amikor azokat ténylegesen befizették vagy kifizették, vagyis amikor a pénz forgott. A pénzforgalom azonban nem tükrözi pontosan egy időszak gazdasági teljesítményét, hiszen gyakran előfordul, hogy a gazdasági teljesítés egy adott évben már megtörtént, de a kifizetés áthúzódik a következő évre, illetve lehetséges ennek az ellenkezője is. Ezeknek az eltéréseknek a korrigálását célozza az eredményszemléletű számbavétel, amikor a bevételeket és a kiadásokat arra az évre számolják el, amikor az azokat megalapozó gazdasági események megtörténtek, tehát az eredmény megszületett. Az uniós módszertan az eredményszemléletet alkalmazza, szemben a magyar költségvetési beszámolás eredendően pénzforgalmi szemléletével. Ezen alapvető különbségen kívül még számos eltérés van az adott időszakban teljesített, minden bevételt és kiadást figyelembe vevő pénzforgalmi statisztikák és az egyes tételeket azok tartalma szerint minősítő, eredményszemléletű statisztikák között. Az esetek döntő hányadában egy kiadási vagy bevételi tételt pénzforgalmi és eredményszemléletben is ugyanarra az évre kell elszámolni, azonban jelentős azoknak a tételeknek a köre is, amelyeknél ez az

azonosság nem áll fenn. A kétféle számbavétel tehát egy-egy év adatának kiszámításánál némileg eltérő eredményre vezet. Ezért a cikkben bemutatott statisztikák esetében mindig jelezzük, hogy azok pénzforgalmi szemléletben vagy eredményszemléletben összesített adatokat tartalmaznak-e.

A kormányzati szektor terjedelmét előbb időbeni, aztán nemzetközi összehasonlításban elemezzük. Ez utóbbi érdekében az eredményszemléletű adatokkal dolgozunk. Az 1. táblázat azt mutatja be, hogy miként alakult a centralizációs és az újraelosztási arány az elmúlt három évben. A táblázatból leolvasható, hogy 2012-höz képest 2013-ban a centralizációs arány 0,9 százalékponttal, az újraelosztási arány pedig 1,1 százalékponttal nőtt. 2014-ben az emelkedés folytatódott, de már sokkal kisebb (0,3 százalékpontos) mértékben.

1. táblázat: A kormányzati szektor centralizációs és újraelosztási arányai
(eredményszemléletben, százalék)

Év	Centralizációs arány	Újraelosztási arány
	(Kormányzati szektor bevételei/GDP)	(Kormányzati szektor kiadásai/GDP)
2012. évi tény	46,4	48,7
2013. évi tény	47,3	49,8
2014. évi tény	47,6	50,1

Forrás: Eurostat.

A táblázat az uniós statisztikai szabványoknak megfelelően számított adatokat tartalmaz, így lehetőség nyílik a magyar arányok nemzetközi összehasonlítására is. 2014-ben a magyar újraelosztási arány 2 százalékponttal nagyobb volt az EU-28 országok 2014. évi átlagánál (48,1%), Magyarország az újraelosztási arány tekintetében az Unión belül közepesen (a 8. helyen) helyezkedik el. A magyar értéknél magasabb volt az újraelosztási arány például Finnországban (58,7%), Dániában (57,2%), Franciaországban (57,2%), Belgiumban (54,3%), Svédországban (53%). Ugyanakkor a magyarénál lényegesen alacsonyabb az újraelosztási aránya Bulgáriában (39,2%), Írországon (39,0%), Litvániában (34,9%), Lettországon (36,9%) és Romániában (34,9%). Ugyanez mondható el a visegrádi országok újraelosztási arányairól is, amely a magyarországinál jelentősen alacsonyabb volt Szlovákiában (41,8%), Lengyelországban (41,8%) és a Cseh Köztársaságban (42,0%). Meg kell jegyeznünk, hogy a viszonylag magas magyar újraelosztási arány egyik legfontosabb összetevője az államadósság-szolgálat magas költsége, mert Magyarországnak az államadósság utáni kamatkidadásokra a GDP 4-4,5%-át kell fordítania. Ez a nagyságrend különösen azokkal az országokkal való összehasonlítást torzítja, amelyeknek az adósságszolgálati költségei sokkal kisebb arányt képviselnek saját GDP-jükhöz viszonyítva. Ilyen Görögország, Olaszország és Portugália kivételével az EU minden tagországa.

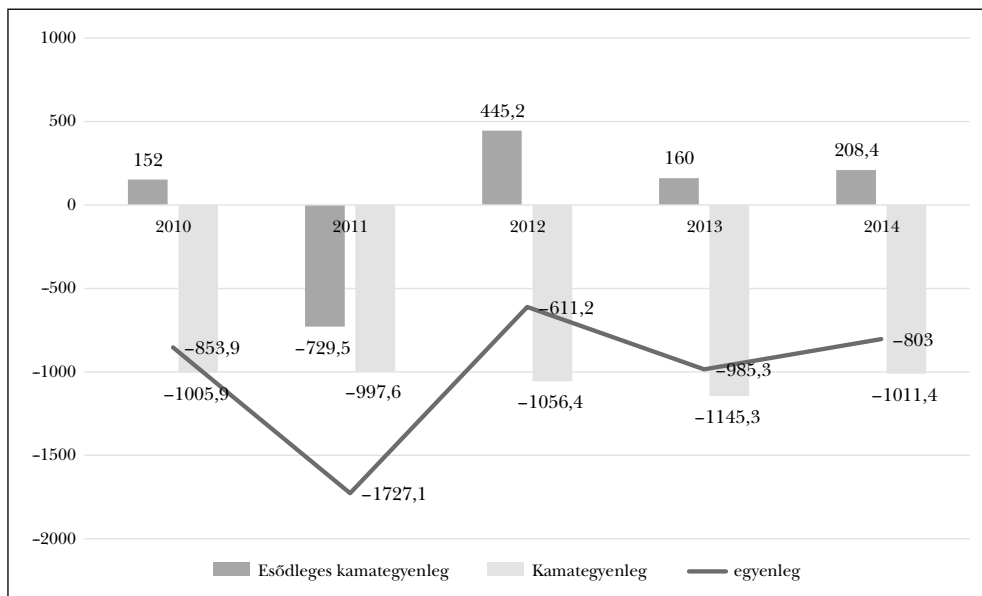
A fejlett uniós országok magas újraelosztási aránya azt mutatja, hogy az állam jelentős újraelosztó szerepe önmagában nem akadályozza a gazdasági fejlődésnek. A magas újraelosztási arányhoz azonban szükségszerűen nagyobb centralizációs arány is tartozik, ami pedig nagyobb adóterhelést jelent.

A KORMÁNYZATI SZEKTOR HIÁNYA

A bemutatott centralizációs és újraelosztási arányok különbsége lényegében a kormányzati szektor GDP-arányos uniós módszertan szerint számított egyenlegével azonos. Ezért a hiány csökkenése esetén a két szám különbsége is csökken. A hiányt azonban érdemes összetevőire bontani, és bemutatni, hogy az államháztartás két alrendszere milyen mértékben járult hozzá a kormányzati szektor eredményezmléletű hiányának az alakulásához.

Kiindulópontunk legyen az államháztartás központi alrendszerének a pénzforgalmi hiánya. Ez 2014-ben 803,0 milliárd forintot tett ki. Az egyenlegen belül megkülönböztetjük az ún. elsődleges egyenleget, amely a kamatbevételek és kamatkidadások nélkül számított egyenleget jelenti. Ennek a közgazdasági tartalma az, hogy nem veszi számításba azokat a kiadásokat, amelyeket egy korábban keletkezett adósság miatt kell fizetni. A pozitív elsődleges egyenleg azt mutatja, hogy a költségvetés folyó bevételei meghaladják a folyó kiadásokat, azaz a folyó gazdálkodás szintjén már megtakarítások keletkeznek. Következésképpen pozitív fejlemény, hogy a központi költségvetés elsődleges egyenlege 2014-ben +208,4 milliárd forint volt, közel 50 milliárd forintra nagyobb a 2013. évi +160,0 milliárd forintos elsődleges egyenleghöz. A 2014. évi kamategyenleg is kedvezőbb lett (133,9 milliárd forintra) a 2013. évinél, de még így is meghaladta az ezermilliárd forintos hiányt (–1011,4 milliárd forint lett). Az 1. ábra 2010-ig visszamenően mutatja be az elsődleges egyenleg és a kamategyenleg alakulását. Látható, hogy 2012 óta az elsődleges egyenleg pozitívvá vált, de mértéke minden évben messze elmaradt a negatív kamategyenleg mértéke mögött, azaz a kormányzati szektor egyenlege minden évben deficitet mutatott.

1. ábra: A központi költségvetés pénzforgalmi egyenlegének alakulása (Mrd forint)



Forrás: Saját készítés, NGM adatai alapján.

Joggal merül fel a kérdés, hogy a sorozatos kamatcsökkentések ellenére a kamat-egyenleg miért nem javul látványosabban. Ez az adósságállomány összetételével, illetve annak változásával függ össze. E kérdéskörrel később foglalkozunk részletesen. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy a forintadósságok kamata általában magasabb, mint a devizában törlesztendő adósságok kamata. Ez utóbbi adósság azonban a forint leértékelődése esetén automatikusan növekszik, míg a forintban törlesztendő adósság esetében ez a kockázat nem áll fenn.

Eltekintve a 2011. évtől, amikor a magánnyugdíjpénztári kilépések miatti tőketranszfer elszámolása speciális helyzetet teremtett, a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya 2013-ban volt a legnagyobb (985,3 milliárd forint). E magas pénzforgalmi hiány kialakulásában jelentős szerepet játszott az önkormányzati feladatok és az adósság nagyarányú állami átvállalása 2013-ban. E folyamat tükörképeként az önkormányzati alrendszerben 165,4 milliárd forintos többlet keletkezett, így az államháztartás pénzforgalmi hiánya 2013-ban 819,9 milliárd forintot tett ki, ami a GDP arányában 2,7%-os hiánynak felelt meg. Az önkormányzati alrendszer 2014-ben is többletet ért el, ami 89,5 milliárd forintot tett ki. A két alrendszer egyenlegének összesítésével az államháztartás egészének a deficitje 713,5 milliárd forintot ért el, ami a GDP 2,3%-át jelentette 2014-ben.

Most nézzük meg, hogy az államháztartás pénzforgalmi szemléletben számított egyenlegétől miként juthatunk el az EU statisztikai rendszere (ESA) módszertana szerint számított egyenlegig. Az egyenleg számításának a módját az EU a költségvetés egyenlegét érintő szabályok betartásának ellenőrzésére dolgozta ki, ezért az uniós módszertan szerint számított egyenleget szokás EDP- (a túlzott hiány eljárása angol rövidítése) egyenlegnek is nevezni.

Az államháztartás pénzforgalmi hiányától a kormányzati szektor EDP-egyenlegéig az ún. EDP-hídon keresztül vezet az út. Ennek a „hídnek” az eredményszemléletű és a pénzforgalmi szemléletű megközelítés különbözőségéből, az államháztartás és a kormányzati szektor eltéréseiből, valamint az egyéb számbavételi eltérésekből adódó különbségeket kell áthidalnia. 2014-ben ezek a különbségek – az eltérő irányú hatások kiegyenlítődése következtében – viszonylag csekélyek voltak. Ezt támasztják alá a 2. táblázat adatai.

2. táblázat: A 2014. évi GDP-arányos EDP-egyenleg levezetése („EDP-híd”)

Az egyenlegmutató összetevői	a GDP %-ában
1. Az államháztartás (központi és önkormányzati alrendszer) pénzforgalmi egyenlege	–2,3
2. Eredményszemléletre történő áttérés miatti korrekciók	–0,2
3. Pénzügyi tranzakciók kiiktatása	0,0
4. Egyéb korrekciók	0,0
5. Államháztartáson kívüli szervezetek egyenlege	0,1
6. EDP-híd összesen (2+3+4+5)	–0,2
Kormányzati szektor EDP-egyenlege	–2,6

Forrás: Saját készítés, KSH, NGM adatai alapján.

A táblázat utolsó sorából leolvasható, hogy a kormányzati szektor EDP-módszer szerint számított hiánya 2014-ben a GDP 2,6%-át tette ki, alacsonyabb lett a költségvetési törvényben előírányzott 2,9%-nál. A kormányzati EDP hiánya 2011-ben 5,5%, 2012-ben 2,3%, 2013-ban pedig 2,5% volt. Tehát Magyarországnak már 2012-ben sikerült elérnie az EU-kritériumok által kritikusnak tartott szintet, amit a hiány a következő két évben sem lépett át.

Meg kell jegyeznünk, hogy a 2. táblázatban közölt számok a zárszámadási törvényjavaslat benyújtásának időpontjában (2015. augusztus 31-én) ismert adatokat tükrözik. Az azóta elvégzett pontosítások alapján a magyar kormányzati szektor EDP-egyenlegét a GDP 2,5 százalékában állapították meg a szakértők. A változás ténye rámutat az eredményszemléletű statisztikai számbavétel „gyenge” pontjára, arra, hogy az egyes bevételi és kiadási tételeket minősíteni kell abból a szempontból (is), hogy azokat melyik évre könyveljük el. E szakmai mérlegelések utólag több tized százalékponttal is megváltoztathatják az egyenlegre korábban megállapított értékeket.

Az EDP-egyenleg levezetéséhez kapcsolódóan az EU Bizottság által elfogadott módszertani előírások szerinti korrekciós változások és hatásaik a kormányzati szektor esetében a következők voltak:

- Az eredményszemléletű számbavétel alkalmazása – ami érinti az adó- és adójellelű bevételeket, a társadalombiztosítási járulékokat, a beruházásokat, az uniós projekteket, a kamatkiadásokat és kamatbevételeket, a munkavállalói jövedelmeket stb. – a GDP 0,2%-ával rontotta a kormányzati szektor EDP-egyenlegét a pénzforgalmi hiányához képest;

- a kölcsönműveletekkel, a részesedések vásárlásával, valamint az önkormányzati privatizációs bevételekkel kapcsolatos pénzügyi tranzakciók hatása semleges volt a kormányzati szektor EDP-egyenlege szempontjából;

- az egyéb korrekciók hatása szintén semleges volt a kormányzati szektor EDP-egyenlege szempontjából a pénzforgalmi egyenleghez képest;

- a kormányzati szektorba sorolt egyéb egyenlege pedig a GDP 0,1%-ával javította a kormányzati szektor EDP-egyenlegét a pénzforgalmi egyenleghez képest.

E tényezők összesen 2014-ben az EDP-hiány nagyságát mintegy 100,0 milliárd forinttal, a GDP 0,3%-ával növelték a pénzforgalmi egyenleg nagyságához mérten.

A BEVÉTELEK TELJESÜLÉSE

A kormányzati szektor 2014. évi teljes bevételeinek alakulását eredményszemléletben a 3. táblázat foglalja össze.

A táblázat alapján megállapítható, hogy az adó- és járulékterhelés nagysága a vizsgált hároméves periódusban nagyfokú stabilitást mutatott. Ugyanez igaz, ha külön-külön vizsgáljuk az adóbevételeket és a társadalombiztosítási (tb) hozzájárulásokat. (Ez utóbbiak közé soroljuk a munkavállalók által fizetett járulékokat és a munkáltató által fizetett szociális hozzájárulási adót is.) Az adó- és járulékterhelésen belül a GDP-arányos adóterhelés minden évben 25,3 és 25,5% közötti volt, azaz a jövedelmek egynegyedét tették ki az adók. Ha ehhez hozzáadjuk a GDP 13 százalékát meghaladó tb-hozzájárulások

összegét, akkor azt kapjuk, hogy az adó- és járulékteher megközelíti a GDP 40 százalékát. A költségvetés adó- és járulékbevételeinek az állandó aránya hozzájárult a költségvetési gazdálkodás egészének a stabilizálódásához. Adódik a kérdés, hogy ha az adó- és járulékbevételek a GDP arányában nem emelkedtek, akkor mi eredményezte a centralizációs arány 1,2 százalékpontos növekedését 2012 és 2014 között? Biztos, hogy nem a tulajdonosi jövedelmek növekedése, amely arányában csökkent, a GDP 1 százalékáról 2013-ban 0,7 százalékra, 2014-ben pedig 0,6 százalékra. Következésképpen a növekedést az ún. egyéb bevételek arányának emelkedése eredményezte. Az egyéb bevételek elnevezés arra utal, hogy az államnak elsősorban közhatalmi, azaz törvényekben előírt befizetési kötelezettségekből adódó, másodsorban tulajdonosi jövedelmei vannak, mivel az állam jelentős tulajdonnal is rendelkezik. (Az EU 28 tagországának átlagában 2014-ben a GDP 2 százalékát tette ki az állam tulajdonosi bevétele.) Az említett két bevételi típus az állam alapvető bevétele, ehhez képest minden más bevétel egyéb bevételnek minősül. A magyar állam egyéb bevételeinek közel fele a kormányzati szektorba sorolt szervezetek által előállított áruk és szolgáltatások ellenértékéből származik. Természetesen az állam ennél sokkal nagyobb értékű szolgáltatást állít elő, de ezek többségét ingyenesen bocsátja a társadalom rendelkezésére. A kormányzati szektorba tartozó szervezetek ilyen jellegű bevételei 2012 és 2013 során jelentősen, a GDP 0,6 százalékának megfelelő mértékben növekedtek, míg 2014-ben a növekedés már csak kisebb mértékben folytatódott. Az egyéb bevételek másik nagy csoportját a transzferek alkotják, ezek az állam másoktól kapott, nem közhatalmi és nem tulajdonosi jövedelmei. Magyarország esetében ennek nagy részét az Európai Unió által folyósított támogatások teszik ki. A növekedés e transzferek esetében is számottevő, a két év alatt összességében a GDP 1,1 százalékát tette ki, amely kb. 350 milliárd forintot jelent. A felhasznált uniós támogatásoknak a költségvetésben megjelenő összege 2012 és 2014 között még nagyobb mértékben nőtt, 2013-ban és 2014-ben is mintegy 500 milliárd forinttal haladta meg az előző évet. Az uniós támogatásoknak azonban csak azt a részét számolják el a kormányzati szektor transzferbevételeként, amelynek a végfelhasználója is a kormányzati szektor.

3. táblázat: A kormányzati szektor költségvetési bevételeinek összetétele a GDP %-ában
(eredményszámlában)

	2012	2013	2014
Adó- és járulékteher	38,6	38,4	38,6
Ebből: összes adóbevétel	25,5	25,3	25,4
tb-hozzájárulások	13,1	13,1	13,2
Tulajdonosi jövedelmek	1,0	0,7	0,6
Egyéb bevételek	6,8	8,2	8,4
Ebből: áruk, szolgáltatások ellenértéke	3,1	3,7	3,8
Folyó transzferek	1,6	1,9	1,8
Tőketranszferek	2,1	2,6	2,8
Összes bevétel	46,4	47,3	47,6

Forrás: Saját készítés, KSH, NGM adatai alapján.

2014-ben a tőketranszferek aránya – nagyrészt az uniós transzfer növekedésének köszönhetően – a 2013. évi magas értékhez (2,6%) képest még 0,2 százalékponttal nőtt, a folyó transzferek aránya viszont kismértékben csökkent. Így összességében a transzferek 2014-ben csak 0,1 százalékponttal járultak hozzá a bevételek növekedéséhez, szemben a 2013. évi 0,8 százalékponttal. E változások alapján megállapítható, hogy a 2014. évi összes bevétel (centralizációs arány) 0,3 százalékpontos növekedése 2013-hoz képest az adó- és járulékterhelés 0,2 százalékpontos, az egyéb bevételek 0,2 százalékpontos emelkedéséből és a tulajdonosi bevételek 0,1 százalékpontos mérséklődéséből származott.

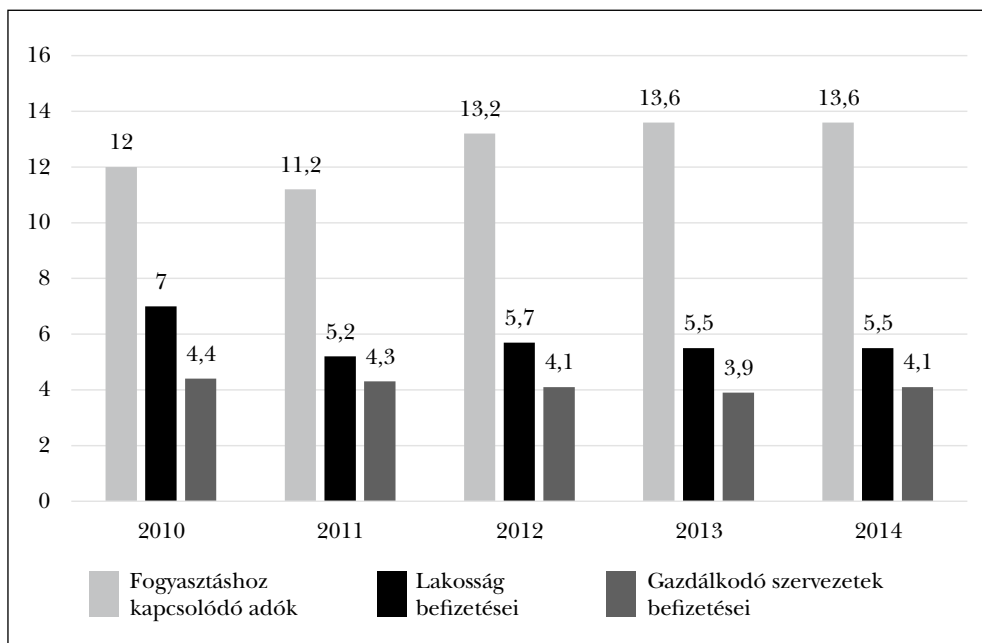
A 3. táblázat is uniós módszertan szerint számított magyar adatokat tartalmaz, ami lehetővé teszi azok nemzetközi összehasonlítását. Uniós viszonylatban a magyar adóterhelés közepesnek számít, tekintve, hogy mintegy 1,5 százalékponttal az Európai Unió átlaga alatt van, és a 11 fejlett EU-tagországban (például Dániában, Franciaországban, Belgiumban, Finnországban, Ausztriában és Németországban) nagyobb az adó- és járulékteher mértéke. A többi visegrádi országhoz képest viszont a magyar adóterhelés jelentősen magasabb. A különbség Szlovákia esetében mintegy 7,5 százalékpont, Lengyelország esetében mintegy 5,5 százalékpont, Csehország esetében pedig 4,5 százalékpont. Ez a körülmény versenyhátrányt jelent a magyar gazdaság számára. A versenyképesség szempontjából nem mindegy, hogy az adók növekedésére a fogyasztáshoz kapcsolódó, a vállalkozások által közvetlenül fizetendő, vagy a lakossági befizetések esetében kerül-e sor. Általános az a vélemény, hogy a versenyképességet a leginkább negatívan a vállalkozások által közvetlenül fizetendő adók befolyásolják. A lakosság befizetési kötelezettségei elsősorban a munkaerő megdrágulásán keresztül hatnak a versenyképességre. Elvileg a fogyasztáshoz kapcsolt adók közvetlenül kevésbé érintik a versenyképességét, mivel a fogyasztókra általában átháríthatók. A magas fogyasztási adók azonban szintén ösztönzik az adóelkerülést, a kiskapuk keresését.

Az adók különböző hatásaira tekintettel célszerű részletesebben is elemezni az adóbevételek alakulását, az adószervezet változását. Nézzük meg először azt, hogy egy öt éves időtávon belül miként alakultak a fogyasztást, a lakosságot és a vállalkozásokat terhelő adóterhek (2. ábra).

Elsőként a három adótípus⁴ összege a GDP-hez mért arányának, azaz az adóterhelésnek a változását célszerű megvizsgálnunk. Ennek eredménye az, hogy a 2010 és 2014 közötti időszakban a központi költségvetés adó- és adójellegű pénzforgalmi bevételei alapján számított adóterhelés – a rendhagyónak számító 2011. évet kivéve – csak kismértékben változott: 2010-ben 23,4%, 2011-ben 20,7%, 2012-ben 23%, 2013-ban 23% és 2014-ben 23,2% volt.

Az adóterhelés rátája azonban a törvényi besorolás szerinti csoportok vonatkozásában eltérő mértékű volt, mivel az adópolitikai szándékokkal összhangban más-más módon változott. A legnagyobb adóteher-növekedés a fogyasztáshoz kapcsolódó adóknál következett be. Ennek nagysága a GDP 13,6%-ára nőtt 2014-ben a 2010. évi 12%-hoz képest. A lakossági befizetések aránya 2010-hez képest jelentősen mérséklődött, a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek GDP-hez mért arányában viszont alig volt elmozdulás. Az adószervezet 2012 óta ebben a metszetben stabilizálódott.

2. ábra: A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei a GDP %-ában (törvényi besorolás)



Forrás: Saját készítés, NGM adatai alapján.

A stabilizálódás is hozzájárult ahhoz, hogy 2014. évben az adóbevételek az előirányzott szintnél is magasabbak lettek. A 2014. évi zárszámadás – amely az adatokat pénzforgalmi szemléletben tartalmazza – azt mutatja, hogy 2014-ben a központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei 7,8%-kal (532,9 milliárd forinttal) nőttek. A növekedés a gazdálkodó szervezetek befizetésének 13,3%-os, a fogyasztáshoz kapcsolódó adók 6,9%-os és a lakosság befizetéseinek 6%-os emelkedéséből adódott (4. táblázat).

4. táblázat: A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeinek teljesítése törvényi besorolás szerint

Törvényi besorolás	2013. évi teljesítés (Mrd forint)	2014. évi teljesítés (Mrd forint)	2014. évi teljesítés/2014. évi előirányzat (%)	2014. évi teljesítés/2013. évi teljesítés (%)
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1152,1	84	96,6	113,3
Lakosság befizetései	1654,4	1753,7	103,2	106,0
Fogyasztáshoz kapcsolódó adók	4055,3	4335,9	100,4	106,9
Összesen:	6861,8	7398,0	100,4	107,8
Szociális hozzájárulási adók és járulékok	3631,6	3925,5	106,2	108,1

Forrás: Saját készítés, NGM, Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adatai alapján.

A táblázatból látható, hogy a 2014. évi adóbevételek költségvetési tervezése meglehetősen pontos volt, mivel a tényleges és az előirányzat szerinti bevétel mindössze 0,4%-os eltérést, még hozzá többletet mutat. (2013. évben az adóbevételek – ide nem értve a szociális hozzájárulási adót, amelyből több folyt be a tervezettnél – 7,2%-kal elmaradtak az előirányzott mértéktől.) Az adóbevételek 7,8%-os emelkedésének hátterében a gazdasági növekedés, a növekvő foglalkoztatás, a bővülő fogyasztás és a gazdaság kifehéredése áll. 2013-hoz képest magasabbak voltak a befizetések – többek között – a társasági adó, az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó és a szociális hozzájárulási adó tekintetében.

A KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK VÁLTOZÁSA

A kormányzati szektor kiadási arányait és azok változását először azok közgazdasági tartalma szerint elemezzük eredménysszemléletű adatok alapján (5. táblázat). 2014-ben a kormányzati szektor kiadásain belül a legnagyobb tételt az e szektorhoz tartozó szervezetek által előállított közjavak és közszolgáltatások termelési költségei jelentették. A második legjelentősebb tételt a társadalmi juttatások képezték. Harmadik helyre a felhalmozási jellegű kiadások (beruházások, készletek növekedése) kerültek, majd az egyéb folyó kiadások következnek. A társadalmi juttatásoknak mintegy egynegyedét teszik ki a kamatkiadások. Viszonylag szerény arányú (a GDP 1,3%-a) a gazdálkodó szervezetek támogatására felhasznált összeg.

5. táblázat: A kormányzati szektor kiadásai közgazdasági tartalmuk szerint (a GDP %-ában)

Megnevezés	2012	2013	2014	2013–2012	2014–2013
Termelési költségek (értékcsökkenés nélkül) (D.1.+D.2.)	17,3	17,6	18,4	0,3	0,8
Munkavállalói jövedelem (D.1.)	10,0	10,2	10,6	0,2	0,4
Termelői felhasználás (D.2.)	7,3	7,5	7,8	0,2	0,3
Kamat (D.4.)	4,6	4,6	4,1	0,0	–0,5
Támogatások (D.3.)	1,4	1,3	1,3	–0,1	0,0
Társadalmi juttatások (D.6.)	17,5	17,2	16,0	–0,3	–1,2
Felhalmozási kiadások (D.5.)	3,7	4,4	5,2	0,7	1,2
Egyéb folyó kiadások (D.7.)	4,2	4,7	5,0	0,5	0,3
Ebből: Folyó transferek (D.7.)	2,6	3,3	3,5	0,7	0,2
Felhalmozási transferek (D.9.)	1,6	1,6	1,8	0,0	0,2
Összes kiadás (százalék)	48,7	49,8	50,1	1,1	0,3
Közvetlen állami kereslet (D.2.+D.5.+D.9.)	12,6	13,5	14,8	0,9	1,3

Az adatok forrása: NGM, KSH.

A kiadási tételek 2012 és 2014 közötti változását abból a szempontból vizsgáljuk, hogy azok milyen mértékben járultak hozzá a költségvetés egyenlegének alakulásához. Ez oly módon történik, hogy az 5. táblázat egyes éveket megjelenítő osz-

lopainak GDP-arányos kiadási értékeit kivonjuk egymásból (2014-ből a 2013. évi adatokat, a 2013. évből pedig a 2012. évi adatokat), és így megkapjuk eredményül az egyes kiadási tételek hozzájárulásának nagyságát az egyenleg változásához. Ezt mutatja a táblázat utolsó két oszlopa. Ha az oszlopban feltüntetett érték pozitív, akkor az a kiadási tétel a GDP arányában növekedett, azaz rontotta a kormányzati szektor egyenlegét.

Az 5. táblázat utolsó oszlopából látható, hogy 2014-ben a GDP-arányos kiadások emelkedése összességében 0,3 százalékponttal növelte a kormányzati szektor hiányát. A kiadási tételek közül a munkavállalói jövedelem növekedése (+0,4 százalékponttal), a termelői felhasználás növekedése (+0,3 százalékponttal), a felhalmozási kiadások emelkedése (+0,8 százalékponttal), az egyéb folyó kiadások alakulása (0,3 százalékponttal) rontották a kormányzati szektor egyenlegét. Az egyéb folyó kiadásokon belül a folyó és felhalmozási transferek alakulása egyaránt 0,2 százalékponttal rontották az egyenleget.

Az egyenleget javító kiadások között voltak a társadalmi juttatások (–1,2 százalékpont) és a kamatok (–0,5 százalékpont).

A kiadások növekedése viszont azzal a kedvező hatással járt, hogy a közvetlen állami kereslet GDP-arányos nagysága 1,3 százalékponttal nőtt, és így 415,0 milliárd forinttal hozzájárult a belföldi kereslet, a piac bővüléséhez.

Az 5. táblázat további érdekessége, hogy a 2013-ban és a 2014-ben bekövetkezett szerkezeti változások szinte teljes mértékben egy irányba mutatnak. 2013-ban és 2014-ben mérséklődtek a társadalmi juttatások a GDP arányában. Mindkét évben jelentősen nőttek a termelési költségek, a felhalmozási kiadások és az egyéb folyó kiadások, jelezve az állam növekvő gazdasági szerepvállalását. Ezt mutatja az is, hogy a közvetlen állami kereslet mindkét évben számottevően bővült.

A kiadások elemzésének második lépéseként arra a kérdésre keressük a választ, hogy az egyes funkciócsoportok kiadásainak GDP-arányos változása milyen irányban és mértékben hatott az egyenlegre. A kiadások közgazdasági bontásánál alkalmazott módszer segítségével, de az eredményszemléletű (ESA/EDP) adatok hiányában, pénzforgalmi szemléletben azt mutatjuk meg, hogy az egyes funkciók ellátására fordított GDP-arányos kiadások miként járultak hozzá a költségvetési egyenleg alakulásához. Az ehhez szükséges adatokat a 6. táblázat tartalmazza.

A táblázatból látható, hogy szemben az eredményszemléletű kiadásokkal, a pénzforgalmi kiadások alakulása 2013-ban és 2014-ben eltérő irányú volt: 2013-ban a kiadások a GDP arányában jelentősen nőttek, 2014-ben viszont az adatok mérséklődést mutattak. 2013-hoz képest 2014-ben két kiemelt funkció GDP-arányos pénzforgalmi kiadása nőtt, háromé pedig csökkent:

- A legnagyobb mértékben az állami működésé nőtt (+0,5 százalékponttal);
- a gazdasági funkcióké is nőtt (+0,2 százalékponttal);
- a legnagyobb mértékben a jóléti funkcióké csökkent (–2,1 százalékponttal), azokon belül nagymértékben a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásoké (–2,2 százalékponttal);
- az államadósság-kezelése is csökkent (–0,1 százalékponttal).

6. táblázat: Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban
(pénzforgalmi szemléletben, a GDP százalékában)

	2012	2013	2014	2013– 2012	2014– 2013
Állami működés	7,5	9,0	9,5	1,5	0,5
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,7	6,2	6,9	2,5	0,7
Jóléti funkciók	29,2	30,8	28,7	1,6	–2,1
Ebből: Oktatás	5,1	5,4	5,4	0,3	0,0
Egészségügy	4,3	4,6	4,4	0,3	–0,2
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	16,8	17,6	15,4	1,2	–2,2
Gazdasági funkciók	7,7	9,4	9,6	1,7	0,2
Államadósság-kezelés	4,3	4,6	4,5	0,3	–0,1
Funkcióba nem sorolható tételek	0,9	0,2	0,1	–0,7	–0,1
Összes kiadás	49,6	53,9	52,3	4,3	–1,6

Forrás: NGM.

Az állami működés és a gazdasági funkciók kiadásainak növekedése 2014-ben összesen 0,7 százalékponttal rontotta a költségvetési egyenleget, amit a jóléti funkciókra szánt kiadások GDP-arányos csökkenése 2,1 százalékponttal és az államadósság-kezelés kiadásainak csökkentése 0,1 százalékponttal mérsékelte. Így a kiadások 2014-ben 1,6 százalékponttal javították az egyenleget az előző évhez képest.

A 6. táblázattal kapcsolatban megjegyezzük, hogy az összes GDP-arányos kiadás nagysága azért tér el az 5. táblázatban szereplő újraelosztási arányoktól, mert az utóbbi táblázat eredményszemléletű adatokat tartalmaz, szemben a 6. táblázatban szereplő pénzforgalmi adatokkal. Az eltérés 2012-ben 0,9 százalékpont, 2013-ban 4,1 százalékpont, 2014-ben pedig 2,2 százalékpont volt. A 2013. évi nagy eltérés azzal függ össze, hogy ebben az évben az államháztartás pénzforgalmi kiadásai sokkal gyorsabban (11,1%-kal) nőttek, mint az eredményszemléletű kiadások (6,2%). Ebben jelentős szerepet játszottak a költségvetésből finanszírozott állami vállalatvásárlások, amelyek csak a pénzforgalmi adatokban szerepeltek. (Az eredményszemléletű adatok alapján történő kiadási szerkezet részletes funkcionális vizsgálatára legkorábban 2016 elején nyílik lehetőség.)

Az állami feladatellátás szerkezeti elemzése kapcsán arra is rá kell mutatnunk, hogy a kormányzati politikában 2011-től olyan változások történtek, amelyek a költségvetési kiadások szerkezetét jelentős mértékben befolyásolták. Ezek közül az alábbiakat emeljük ki:

- A „szociális segély helyett munka” elvének fokozatos alkalmazása révén a szociális kiadások részaránya csökkent, mivel a közfoglalkoztatás támogatását (2014-ben 225 milliárd forintot) nem a jóléti funkciók között kell elszámolni;

- a munkahelyek megőrzését elsősorban nem támogatásokkal, hanem a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott adó- és járulékkedvezményekkel (ezek össz-

szege 2014-ben 139,4 milliárd forint volt) ösztönzik, amelyek nem jelennek meg kiadásként a gazdasági funkciók között;

– a családokat nem a családi pótlék emelésével, hanem a gyermekek utáni adókedvezmény, illetve járulékkedvezmény kiterjesztésével segíti a kormányzat. A családi adókedvezmények összege 2014-ben 200 milliárd forint volt, a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási járulékból levont kedvezmény pedig összesen 35,6 milliárd forint, ezek a kedvezmények azonban nem jelennek meg a jóléti funkció kiadásai között;

– számottevő adókedvezmények segítették a sport és a kultúra finanszírozását, amelyek szintén nem látszanak ezen állami funkciók kiadásai között.

Az elmúlt években az adókedvezmények egyre nagyobb szerepet játszottak a különböző szakpolitikai célok megvalósításában, hiszen két év alatt közel 200 milliárd forinttal nőtt a felhasznált adókedvezmények értéke, összegük 2014-ben már meghaladta a GDP 2,3 százalékát. 2013-ban a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott kedvezmények, 2014-ben a családi adókedvezmény kiterjesztése, illetve a családi járulékkedvezmény bevezetése eredményezte az adókedvezmények összegének jelentős megugrását, de jelentősen emelkedett a sportcélú támogatás utáni és a K+F-tevékenységhez kapcsolódó adókedvezmény összege is. Mindezek figyelembevétele mellett lehet csak társadalompolitikai szempontból értékelni a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokra fordított kiadások részarányának évek óta tartó és 2014-ben is folytatódó jelentős mérséklődését, valamint a kiadási szerkezet egyéb markáns változásait.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK FŐ JELLEMZŐ VONÁSAI

A helyi önkormányzatok 2014-ben hitelforrások nélkül 2685,1 milliárd forinttal, a hitelforrásokkal együtt pedig mintegy 3141,3 milliárd forinttal gazdálkodhattak, ami 10,7%-kal volt nagyobb a 2013. évi teljesítésnél. Az önkormányzatok kiadásainak nagysága 2595,6 milliárd forint volt, ami 11,1%-kal meghaladta a 2013. évi kiadások összegét.

Az önkormányzatok 2014. évi finanszírozása a 2013. évtől bevezetett – a megváltozott önkormányzati feladatellátáshoz igazodó – feladatalapú támogatási rendszerben történt. Az új rendszerek esetén tapasztaltakhoz hasonlóan az önkormányzatok átalakult finanszírozási struktúrája is jelentős „finomhangolásra” került.

A helyi adóbevételek költségvetési előirányzata a 2014. évre 653,0 milliárd forint volt, amelynek teljesülése 15,4 milliárd forinttal (2,4%-kal) meghaladta a törvényi előirányzatot (7. táblázat). Ez a bevétel pedig 23,8 milliárd forinttal (3,7%-kal) volt nagyobb, mint a 2013. évi. A helyi adóbevételek növekedésének üteme tehát elmaradt mind a bevételek, mind a kiadások dinamikájától. A helyi adóból származó bevételek az önkormányzati kiadások nem egészen egynegyedét finanszírozták 2014-ben.

7. táblázat: Helyi adókból származó bevételek alakulása (Mrd forint)

Megjegyzés	2013. évi tény	2014. évi előirányzat	2014. évi tény
Helyi adók	644,6	653,0	668,4
Építményadó	102,7	98,5	105,0
Telekadó	19,4	18,0	17,9
Kommunális adó	13,2	13,0	13,0
Iparüzési adó	500,9	516,0	523,1
Idegenforgalmi adó	8,4	7,5	9,1

Forrás: NGM adatai alapján.

A helyi önkormányzatok közfeladat-ellátásának 2014. évi funkcionális szerkezetét a 8. táblázat mutatja be. Az önkormányzatok körében a legdinamikusabban az (állami) működési funkciókra fordított kiadások emelkedtek 2014-ben: erre 45,4%-kal többet fordítottak, mint 2013-ban, s így a kiadások részaránya 22,5%-ra emelkedett, szemben az előző évi 17,3%-os részaránnyal. Az önkormányzatok működési kiadásain belül az általános közszolgáltatások kiadásai a meghatározóak, az összes ilyen kiadás 97,6%-át tették ki. E kiadás gyors növekedését azonban nem a személyi juttatásokra és járuléka-ira fordított kiadások növekedése okozta, hanem az önkormányzatok dologi kiadásai-nak 32,3%-os és beruházási kiadásainak 42,9%-os növekedése 2013-hoz képest.

8. táblázat: Az önkormányzatok funkcionális kiadásainak alakulása

Megnevezés	Évi teljesítés		Megoszlás	
	2013	2014	2013	2014
	(Mrd forintban)		(%-ban)	
A.) Állami működési funkciók	401,1	576,4	17,3	22,5
B.) Jóléti funkciók	1299,5	1251,1	56,1	48,7
Oktatás	316,0	249,5	13,6	9,7
Egészségügy	60,6	69,2	2,6	2,7
Szociális és jóléti szolgáltatások	419,2	395,8	18,1	15,4
Lakásügyek, települési és kom-munális szolgáltatás	338,8	342,2	14,6	13,3
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenység és szolgáltatás	165,1	194,4	7,1	7,6
C.) Gazdasági és egyéb funkciók	560,9	698,9	24,2	27,3
D.) Államadósság-kezelés	–	–	0,0	0,0
E.) Funkciókba nem sorolható tételek	56,8	37,9	2,4	1,5
Összesen:	2318,4	2564,4	100,0	100,0

Forrás: NGM adatai alapján.

A szociális és jóléti funkciók esetében is voltak átrendeződések az állam és az önkormányzatok feladatai között. A csökkenés azonban elsősorban abból adódott, hogy az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése jogcímen biztosított 93,2 milliárd forint összegű eredeti előirányzat felhasználása 64,8 milliárd forintra teljesült. Ez annak volt a következménye, hogy bővült a közfoglalkoztatás, és emiatt a segélyezettek létszáma év közben elmaradt a prognosztizálttól.

Az egészségügyben a feladatátrendezés már korábban megtörtént. Így az egészségügyi kiadások aránya 2013 és 2014 során stabil maradt.

Hasonlóan a központi költségvetési alrendszerhez, az önkormányzati alrendszerben is dinamikusan nőttek a gazdasági és egyéb funkciók ellátását szolgáló kiadások. Részarányuk az összes önkormányzati kiadásokon belül az előző évi 24,2%-ról 27,5%-ra nőtt.

Figyelemre méltó, hogy az adósságkezelés költségei 2013-ban és 2014-ben sem jelentek meg az önkormányzati kiadások között, mivel az önkormányzatok adósságát az állam (a központi költségvetési alrendszer) átvállalta. Ezzel elérkeztünk az államadósság alakulásának kérdésköréhez.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA

A központi költségvetés bruttó forint- és devizaadóssága 2014-ben 1882,5 milliárd forinttal nőtt. Ugyanakkor, elsősorban a GDP dinamikus növekedésének köszönhetően, a GDP-arányos államadósság 2014. év végére 76,9%-ra csökkent, szemben a tervezett 79,1%-kal és a 2013. év végi 79,2%-kal.

A központi költségvetés adósságának 2014. évi növekedését négy tényező eredményezte:

- A központi költségvetés hiányát finanszírozó nettó kibocsátás, ami 761,4 milliárd forint volt;

- a február hónapban megvalósult, 401,5 milliárd forint összegű önkormányzati adósság átvállalása és a június hónapban megvalósult, 35,0 milliárd forint összegű MÁV-hiteladósság átvállalása, amely miatt nagyobb részben a központi költségvetés devizaadóssága, kisebb részben a forintadósság megemelkedett, összesen 436,5 milliárd forinttal. Megjegyzendő, hogy államháztartási szinten a 401,5 milliárd forint összegű önkormányzati adósság-átvállalás nem emelte az államadósságot, hiszen csak az államháztartás egyik alrendszerétől a másikhoz került át;

- a forint árfolyamának 2013. év végéhez képest bekövetkezett jelentős gyengülése, aminek hatására a devizaadósság fennálló részének forintban számított nyilvántartási értéke 524,6 milliárd forinttal emelkedett;

- a deviza-keresztárfolyamok jelentős változása, ami az állam partnerkockázatát csökkentő mark-to-market betétállományokat növelte 193,9 milliárd forint összegben.

A megelőző évekhez képest 2014-ben a forint euróval szembeni árfolyama kisebb kilengésekkel, szűkebb sávban ingadozott, azonban 2014-ben az éves átlagárfolyama 4%-kal leértékelődött az előző évhez képest.

A GDP-arányos államadósság (adósságráta) kedvező változását – szélesebb összefüggésben – a következő főbb tényezők tették lehetővé:

– A felgyorsult gazdasági növekedés, ami a nominális GDP 6,8%-os bővülését eredményezte;

– a pozitív elsődleges egyenleg, amelynek GDP-arányos nagysága +1,5% volt;

– a kamatkiadás és kamatbevétel javuló egyenlege: az egyenleg GDP-arányos nagysága 2014-ben 3,1% volt, szemben a 2013. évi 4%-kal.

Az eddigiekben a GDP-arányos államadósságot az uniós módszertan szerinti számbevétel alapján mutattuk be. Ettől némileg különbözik az államadósság kiszámításának a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben meghatározott kiszámítási módja. A különbség legfontosabb eleme az, hogy a stabilitási törvény szerint számított államadósságból ki kell szűrni a forint árfolyama változásának a hatását, azaz a devizában fennálló adósságot nem az év végi tényleges árfolyamon, hanem a költségvetési törvényben meghatározott árfolyamokkal kell meghatározni. Természetesen a bázisévre (2013-ra) és a tárgyévre (2014-re) ugyanazokat az árfolyamokat kell alkalmazni. A törvény felsorol egyéb korrekciós tényezőket is, de ezeknek 2014-ben nem volt tényleges szerepük. Az így számított államadósságot az adott év GDP-jével osztva kapjuk meg az államadósság-mutatót. E mutatónak azért van nagy jelentősége, mert Magyarország Alaptörvénye ennek a mutatónak a folyamatos csökkenését írja elő követelményként mindaddig, amíg a mutató értéke 50 százalék alá nem kerül. 2014-ben az alkotmányos követelmény teljesült, mivel az államadósság-mutató értéke a 2013. évi 76,6%-ról 2014-re 74,1%-ra, azaz 2,5 százalékponttal csökkent.

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI ALRENDSZER ADÓSSÁGA SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSA

Az adósság szerkezetének változását két szempontból célszerű elemeznünk. Az adósság forint-deviza arányát tekintve, a devizában történő eladósodás az államot is sérülékennyé teszi a forint árfolyamának csökkenése esetében. E sérülékenységet mérséklését jelenti, hogy – az adósságstratégiával összhangban – 2014 végére sikerült elérni a devizaadósság arányának 37,5%-ra, 3 százalékponttal történő csökkentését a 2013. decemberi 40,5%-ról. E jelentős arányváltozást az eredményezte, hogy 2012-ben elkezdődött a háztartások állampapírpiazi részesedésének növelése, és az MNB elindította önfinanszírozási programját azzal a céllal, hogy az intézményi befektetők likviditástöbbletét az állampapírpiacon felé terelje. A forintpiaci forrásbevonás eredményeként 2014 márciusa után az év végéig már nem volt szükség piaci devizakötvény-kibocsátásra, ami hozzájárult a devizaarány gyorsabb ütemű mérséklődéséhez.

Az adósság biztos finanszírozása szempontjából fontos az adósság lejárat szerkezetének a változása is. A jelenlegi lejárat szerkezet mellett az adósságállomány közel egynegyedét, évente 5-6 ezer milliárd forintnyi adósságot meg kell újítani (vissza kell fizetni, és helyette új állampapírt kell kibocsátani). Ez a magas arány nagy finanszírozási és kamatkockázatot jelent az ország számára. Egyrészt azért, mert a nemzetközi pénzpiacok kedvezőtlen alakulása idején csak magas kamat mellett lehet találni befektetőt az újonnan kibocsátott állampapírok megvásárlására, másrészt az adósságmegújítás költséges folyamat.

Magyarországon a forintadósság esetében csak 3,3,5 év az átlagos futamidő, ami nemzetközi összehasonlításban rövidnek számít. Kedvező változás, hogy nőtt a forintadósság átlagos hátralévő futamideje (9. táblázat). A forintban denominált, azaz lejárat esetén forintban visszafizetendő adósság összesen hátralévő átlagos futamideje 2014-ben 3,88 évre meghosszabbodott, ami fél évvel hosszabb a 2013. évi 3,29 évnél.

9. táblázat: A forintadósság átlagos hátralévő futamideje

Átlagos hátralévő futamidő (év)	2012. 12. 31.	2013. 12. 31.	2014. 12. 31.
Magyar Államkötvények (MÁK)	4,09	4,09	4,61
Piaci	4,05	4,00	4,54
Nem piaci	4,94	8,77	10,59
Forintértékpapír összesen	3,23	3,11	3,69
Forinthitel	8,13	6,83	8,07
Forintban denominált adósság összesen	3,46	3,29	3,88
Ebből: piaci összesen	3,17	3,03	3,63
nem piaci összesen	6,84	7,28	8,52

Forrás: NGM.

JEGYZETEK

- ¹ www.asz.hu/publikaciok/elemzesek-tanulmanyok
- ² Ezek közül a legismertebb Görögország példája.
- ³ Az uniós támogatások egy része közvetlenül jut el a magyar kedvezményezettekhez, azaz nem folyik át a magyar költségvetésen.
- ⁴ A három adótípus (fogyasztáshoz kapcsolt adók, gazdálkodó szervezetek befizetései, lakossági befizetések) a költségvetési törvény által alkalmazott csoportosítás, ezért azt törvényi besorolás alapján történő csoportosításnak nevezzük.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II. Szerk.: Lentner Csaba, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
- Báger Gusztáv – Galbács Péter – Pulay Gyula: Az állami költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése. Közgazdasági Szemle, 2012/9., 1014–1036. o.
- Báger Gusztáv – Pulay Gyula: Elemzés a 2014. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről. Állami Számvevőszék, 2015. www.asz.hu/publikaciok/elemzesek-tanulmanyok
- Domokos László: Államadósság, államháztartási hiány és közpénzügyi kontroll – a magyar modell. In: Magyar pénzügyi almanach 2012–2013. Főszerk.: Kerekes György, Tas-11 Kft., Budapest, 2013, 31–33. o.

Dargay Eszter

Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban

Integrity in Public Administration As a Means of Corruption Prevention



Összefoglalás

A jó kormányzás egyik eleme, hogy annak teljesítményét megfelelő mérési eszközökkel vizsgálat alá lehessen vonni. Egyik mérőeszköz a kormányzat iránti bizalom és a társadalom korrupcióval kapcsolatos vélekedése. Küzdelem a korrupció ellen, korrupciómegelőzés, integritás – mostanában sokszor használt fogalmak. Definíciók, amelyek közé nem tehetünk egyenlőségjelet. A korrupció elleni harc kiemelt célterülete a közszféra, azaz az állam saját szervezete és személyi állománya. A tanulmány arra vállalkozik, hogy elemzés alá vesse a korrupcióellenes szakpolitika közigazgatást érintő elemeit, tisztázzon egyes fogalmakat, javaslatokat fogalmazzon meg, és bemutassa a jövőbeni célkitűzéseket.¹

Summary

A main element of good governance achievement is that it can be put under investigation by appropriate measuring tools. A measuring instrument is the trust in government and the public opinion on corruption. Fight against corruption, corruption prevention, integrity – terms frequently used recently. However, these definitions must not be equated. The priority target of fight against corruption is the public sector,

DR. DARGAY ESZTER főosztályvezető, Belügyminisztérium, a Magyar Kormánytisztviselői Kar alelnöke, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem doktorandusz hallgatója (eszter.dargay@bm.gov.hu).

namely the state institutions and their human resources. The aim of my study is to analyse anti-corruption policy regarding public administration, to clarify certain notions, to formulate proposals and to present future objectives.

SZEMLÉLETVÁLTÁS A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEMBEN

Az integritás, mint a korrupciómegelőzés korszerű eszköze

Az integritás fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2009-ben elindított Integritás Projektje révén került be az állampolgári és közigazgatási szakmai köztudatba.² Az ÁSZ projektjének eredményei 2012-től kezdődően a kormányzati döntéshozatalban is megjelentek.³ Az ekkor született dokumentumok megközelítésében az integritásfejlesztést a korrupció elleni küzdelem korszerű eszközének kell tekinteni, amelynek célja a korrupció megelőzése és a közigazgatás eredményes működése. Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.⁴

Az integritás fejlesztése tehát nem azonos a korrupciómegelőzéssel. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetészerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani.⁵ Ezen értékeket veszélyeztető, ezek ellen ható helyzetek közül a korrupciós cselekmények csak egy csoportot képeznek, azaz az integritás a korrupciómegelőzés egyik eszköze.

A korrupció legáltalánosabb megfogalmazásban az erőforrások elosztása rendjének torzítása.⁶ A közigazgatás a közérdeket hivatott érvényre juttatni, melyhez a köz erőforrásait használja. Ebből eredően tehát esetünkben a közforrások rendeltetésüktől eltérő – adott esetben magáncélra történő – felhasználásáról van szó. Ebből kiindulva pedig a korrupciós cselekmények a közigazgatás eredményessége, hatékonysága, „eredendő célja” szempontjából a legkomolyabb veszélyeztető tényezőnek számítanak. Az integritási szemlélet fő elemei és lényege az alábbiak szerint foglalhatók össze:

– Szervezeti szinten – kockázatkezelés és megelőzés

A közhatalom gyakorlása, a közpénzek kezelése már önmagában komoly kockázati tényező. Erre vezethető vissza, hogy a közigazgatási szervek fejlett belső szervezeti szabályozással rendelkeznek, amelyekben részletesen megjelennek a működés pontos regulái. A szabályok megalkotói a „jó” és eredményes működést írják le, tehát már eleve egy bizonyos szintű kockázatelemzést elvégeztek: a jogszabályi rendelkezéseket oda összpontosítják, ahol az esetleges szabályszegés nagyobb kárt okozhat.

A kockázatelemzések jellemzően a túlra összpontosítanak, és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével

azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a kockázati kitettség mérsékléséhez vagy megszüntetéséhez vezet.⁷

Korrupciós kockázat alatt az ÁSZ által alapul vett holland integritáskonceptió az adott (állami vagy önkormányzati) szervezetnek külső egyénnel vagy szervezetekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós vagy vélt lehetőséget érti, amelyek a külső partner számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek; az intézmény vagy tágabb értelemben a közsféra számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező, bizalomvesztéssel járó kár.⁸

– Egyéni szinten – a közszolgáltatásban dolgozók integritásának erősítése

A hagyományos, büntetőjogi eszközök a megvalósult korrupciós cselekmények felderítése, az elkövetők megbüntetése útján komoly visszatartó erőt jelentenek. A közszolgáltatásban dolgozók a közjő szolgálatára esküdtek fel, és a közérdek szem előtt tartásával látják el feladataikat. „A közigazgatás a tisztviselőkön fordul meg” – írta Magyary Zoltán kormánybiztosként a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása tárgyában a miniszterelnöknek írt javaslatában.⁹

Az integritásszemlélet azt vallja, hogy mulasztás és hiba lenne az ebben rejlő lehetőségeket nem kihasználni. Ennek legmarkánsabban megjelenő eszköze a közszolgálati hivatás-etika erősítése, jogi alapokra helyezése, valamint a képzés.

– A felelősség kérdése

A fentiekben ismertetett elvek továbbvezetnek a felelősség kérdésének újragondolásához. Ki felelős a korrupció elleni küzdelemért? A szemléletváltás ebben is változást hozott. A törvényhozásra és a bűnüldözésre már nem hárítható a kizárólagos felelősség, hanem azt a szervezetek és azok tagjai közös ügyének kell tekinteni.

Az integritási szemlélet megjelenése a kormányzati dokumentumokban

A 2011-ben megjelent Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célul tűzte ki az elszámoltathatóság megeremtését és a korrupció felszámolását. A program által meghatározott irányok mentén készült el és fogadták el a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját¹⁰, amely a 2012 és 2014 közötti időszakra határozott meg kormányzati intézkedéseket. A stratégiai dokumentum a megelőzésre helyezte a hangsúlyt, és a célok elérésének eszközét az integritás fejlesztésében, valamint ennek érdekében egyes belső kontrollmechanizmusok megszilárdításában látta.

Magyarország kormánya 2012 júliusában döntött a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership, OGP) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásról.¹¹ Az OGP célja az állampolgárok és a civil szervezetek aktív együttműködésén alapuló, hatékony, transzparens és ellenőrizhető kormányzás megvalósítása, ami nem nélkülözheti bizonyos kérdések korrupciómegelőzési szempontú vizsgálatát. Az OGP Működési Szabályzata szerint az állampolgárokkal és a civil szervezetekkel való folyamatos konzultáció mellett kidolgozott első akciótervben¹² hazánk 16 vállalatot tett, amelyeket a 2013. július 1. és 2015. június 30. napja közötti első végrehajtási cik-

lusban kellett megvalósítani. Ezen vállalatok nagymértékben ráépültek a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjában megfogalmazott célkitűzésekre, így egyrészt kifejezetten az előírt feladatok végrehajtását szolgálták, másrészt – mintegy a korrupcióellenes intézkedéssorozat újabb lépéseként – elsősorban a közszolgáltatások fejlesztését, a közpénzek hatékonyabb felhasználását és az integritás fejlesztését célozták meg.

AZ INTEGRITÁSI RÁNYÍTÁSI RENDSZER

A rendszer működtetését jelentő feladatok

Az integritásirányítási rendszert az 50/2013. (II. 23.) Korm. rendelet vezette be.¹³ A jogszabály hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. Az integritásirányítási rendszer a kormányrendelet szerint a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere.¹⁴ A rendszer működtetése az államigazgatási szerv vezetője számára az alábbi feladatokat jelenti:

- a működéssel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérése, és ez alapján egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása;
- a terv végrehajtásának és az eredmények év végéig nyilvános integritásjelentésben történő összefoglalása;
- a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrend kialakítása;
- az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra integritástanácsadó kijelölése.¹⁵

A felelősök – azaz, kiken múlik a szervezet integritása?

A feladatok felelőse a hivatali szervezet vezetője, akit a végrehajtásban az integritástanácsadó támogat. Integritás-tanácsadói feladatok ellátására felsőfokú végzettségű, legalább hároméves közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkező, a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő jelölhető ki.¹⁶ Az integritás-tanácsadó kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a rendészetért felelős miniszternek az előzetes, írásbeli egyetértése szükséges.¹⁷ Az integritás-tanácsadói feladatra való kijelölés további feltétele az integritás-tanácsadó szakképzettség.¹⁸ A tanácsadói tevékenységgel a belső ellenőri feladatok összeférhetetlenek.¹⁹

A rendelkezések jól tükrözik, hogy a jogalkotó a felelősség kérdését megkülönböztetetten kívánta kezelni. A jogszabály a vezető esetében kiemeli, hogy a feladatok teljesítése „átruházhatatlan személyi felelősség”. A megfogalmazásnak a jogi jelentőségnél erősebb az etikai üzenete, főleg ha azt is figyelembe vesszük, hogy a kormányrendelet a tanácsadót a vezető közvetlen irányítása alá helyezi.

Hivatásetika

A szemlélet tudatosítása érdekében fontos lépés volt a hivatásetika megerősítése. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közigazgatás megreformálásának kiemelt területeként határozta meg a hivatásrendek megújítását. A dokumentum a köz szolgálatában állók létrejövő hivatásrendi köztestületei tevékenységének egyik fő területeként a hivatásetikai normák érvényesítését jelölte meg.²⁰ A jogviszonyokat szabályozó törvények felhatalmazása alapján, azok keretei között a Magyar Rendvédelmi Kar 2013 májusában, a Magyar Kormánytisztviselői Kar 2013 júniusában elfogadta a hivatásrendek etikai kódexét.²¹

Az etikai eljárások lefolytatására a jogszabály a karokat jogosítja fel, amely a tagok – azaz a kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai és közalkalmazottai – által választott etikai bizottsági tagok útján látják el feladataikat. Az etikai szabályok megalkotásába való beleszólás lehetősége, azok választott tisztségviselők általi alkalmazása újfajta legitimitást biztosít, „közel hozza” a szabályokat a közsféra alkalmazottaihoz, ezzel is erősítve az integritás iránti elköteleződést.

A hivatásetika új alapokra helyezése az integritás személyi szintjét erősíti: segít feltárni és megoldani az értékkonfliktusokat, ezáltal hozzájárul az egyén szintjén jelentkező korrupciós kockázatok kiküszöböléséhez.

A képzések fontossága

Az integritásszemlélet befogadására képessé kell tenni a közszolgálat személyi állományát, így az eredményesség egyik záloga a képzésekben rejlik. A jogszabály ezért előírja, hogy az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni az államigazgatási szerv integritásirányítási rendszere kialakítása és működtetése érdekében szervezett integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú, központi és szervezeti szinten megtartandó képzéseken, továbbá kötelesek ezeken beosztott munkatársaik részvételét is biztosítani.²²

Gondolatok az integritásirányítás eddigi tapasztalatai alapján

A kormányrendelet hatálya a rendvédelmi szervekre nem terjed ki, azonban hiba lenne ezt úgy értelmezni, hogy velük szemben az integritás nem elvárás. Míg a kormánytisztviselők esetében az etikai eljárások lefolytatása 2012-ben nyert jogi alapokat, mind az a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai esetében már 1997-ben megtörtént.²³ A rendvédelmi szervek korrupciómentessége és a korrupciós kockázatok kivédése érdekében a szervezetrendszer sajátos, kifejezetten ezen jogviszony speciális jellemzőinek figyelembevételén alapuló mechanizmusokat működtet. 2011. január 1. óta hivatásos szolgálati jogviszony csak „kifogástalan életvitelű” személlyel létesíthető és tartható fenn. A kifogástalanság eleme, hogy az illető a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének megfelelően.²⁴ Másrészt szintén 2011-től bevezették a megbízhatósági vizsgálat jogintézményét. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintettek eleget tesznek-e a jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek, mely-

nek keretében a vizsgálatot lefolytató szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető helyzeteket hoz létre mesterségesen. A vizsgálat túlmutat a bűnmegelőzési célú ellenőrzés keretein. Az ugyanis nem szorítkozik személyi, deliktuális, illetve kriminális felelősség megalapozására vagy kizárására, hanem átfogja a közszolgálat, illetve a hivatásos szolgálat jogszerűségét, hivatásszerűségét, továbbá az ennek során tanúsított magatartást, az intézkedési, munkaköri kötelezettség teljesülését befolyásoló bármely személyi vagy szervezési körülményt.²⁵

Jelen tanulmány kereteit meghaladja annak vizsgálata, hogy a rendvédelmi szervek miért nem tartoznak a kormányrendelet hatálya alá. Láthatjuk azonban, hogy ezen körben is működnek az integritás biztosítását célzó sajátos mechanizmusok, amelyek azok jogi támogatottságát, szankció- és garanciarendszerét illetően igen fejlettnak tekinthetők.

A közszolgálat integritását tehát egységként kell kezelni. Ennek érdekében vizsgálandó, hogy az integritásirányítás bevezetését megelőzően már alkalmazott módszerek eredményei miként csatornázhatók be, és mindezzel a szemlélet hazai eszköztára hogyan gazdagítható.

A tanácsadónak a rendszer kulcsszerepet szán. A valós kulcsszerep viszont a szerv vezetőjénél van. A rendszer hatékonysága tehát nagymértékben attól függ, hogy a tanácsadót, aki a szakirányú képzés elvégzésével elméleti alapot kapott az integritás gyakorlatban történő érvényesítésére és annak szellemisége átadására, az állam miként tudja olyan helyzetbe hozni, hogy megkerülhetetlen szereplője legyen a szervezeti működésnek. Ennek egy része jogi kérdés, és a tanácsadó jogállására vonatkozó szabályok esetleges újragondolását feltételezi. Másrészt igényli azt a vezetői hozzáállást, amely lehetőséget lát a tanácsadóban, azt a személyt, aki a szervezete eredményes, jogszerű, integráns működésének előremozdítója.

A tanulmány bevezető gondolata a jó kormányzás azon elemére utalt, miszerint annak mérhetőnek kell lennie. Igaz ez a közszféra integritására is. Meg kell tehát teremteni azt az eszközrendszert, amely a fentiekben részletezett erőfeszítések eredményeit értékelhetővé teszi. Ehhez az ÁSZ felméréseinek módszertana nagymértékben támogatást adhat.

A KORRUPCIÓELLENES KORMÁNYZATI CÉLKITŰZÉSEK ÉS INTÉZKEDÉSEK

A kormány 2015 tavaszán fogadta el a Nemzeti Korrupcióellenes Programot.²⁶ A négy évre szóló, ám célkitűzései tekintetében ezen időszakon túlmutató szakpolitikai stratégiához tartozó intézkedési terv a 2015–2016-os évekre konkrét feladatokat is nevesít.

A program a 2015–2018-as évekre a teljesség igényével tűzi ki a korrupcióellenes szakpolitikai célokat. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az előkészítés és az elfogadás időszaka részben egybeesett az OGP második akciótervének kimunkálásával. 2015 júliusában hirdették ki Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében 2015–2017-as évekre tett vállalásairól szóló második akciótervet,²⁷ amely a program célrendszerébe illeszkedve a korrupciómegelőzés szempontjából szintén fontos kormányzati intézkedéseket határoz meg.

A korrupciómegelőzési szakpolitika beavatkozási területei

A program alapvetésként rögzíti, miszerint a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a kormány feladata; a sikeres végrehajtás szempontjából kulcsfontosságú a minél szélesebb társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás.²⁸

Ezen gondolatból egyértelműen következik, hogy a program hatókörét a kormány nem kizárólag a jelen tanulmány fókuszában álló közigazgatásban határozza meg, azaz a korrupcióellenes célkitűzések és intézkedések túlmutatnak a közigazgatás szervezet-rendszerén.

Az integritási szemléletet tükrözve a stratégia a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását mindenekelőtt az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével; a jogi személyek és a közpénzeket felhasználó szervezetek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének elősegítésével; az állampolgárok demokratikus értékek iránti elköteleződésének és a visszasságokkal, törvénysértésekkel szembeni fellépésének támogatásával; az ország versenyképességének és nemzetközi megítélésének javításával; az Európai Unió és hazánk pénzügyi érdekeinek védelmével; a bünelkövetők elleni határozott és eredményes fellépés erősítésével látja megvalósíthatónak.²⁹

A program nagymértékben alapoz az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének eredményeire. Az ÁSZ 2011 óta évente térképezi fel a hazai költségvetési szervek korrupciós és integritási kockázatait, mely felmérés tapasztalatai új perspektívákat nyitottak meg.³⁰ A kormányzati dokumentumokban foglalt intézkedések alapulvételével az alábbi beavatkozási területek azonosíthatók:

- Korrupciómegelőzés a közigazgatásban
- Az államszervezet egyéb területein jelentkező korrupciós kockázatok csökkentése
- A gazdasági szféra és a civil szektor integritásának erősítése
- Állampolgári szemléletformálás

A beavatkozási területek jól definiálhatók, azonban az intézkedések vizsgálata útján megállapítható, hogy hermetikus, határozott válaszvonal nem húzható közöttük. Az egyes területekhez tartozó célok egymást támogató, egymást segítő kapcsolatban állnak egymással, így egyes intézkedések eltérő intenzitással ugyan, de több cél megvalósulását is szolgálják, másrészt egymásra kölcsönhatással is vannak.

Fókuszban a közigazgatás

A tanulmány a továbbiakban a közigazgatást érintő beavatkozási területet vonja vizsgálat alá.

A 2012–2014-es évek Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja a tiszta közélet és a jó állam megteremtését célul tűzve elsősorban a közigazgatás és azon belül is az államigazgatás szervezetrendszerére vonatkozóan határozott meg intézkedéseket, és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozta meg. A program ezen beavatkozási területe a korábbi kormányzati stratégia hatókörében meghatározott és végrehajtott intézkedések továbbvitelére is hivatott.

A közigazgatás hatókörében a kormányzati korrupcióellenes célkitűzések az alábbiak:

a) Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése

A cél megvalósítása érdekében a program végrehajtására kiadott Intézkedési Terv³¹ elsőként a belső szabályzatok és a belső kontrollrendszer, valamint az államigazgatási szervek viszonyrendszerében érvényesített ellenőrzések területén határoz meg intézkedéseket. Miután a hatósági eljárások korrupciós kockázatokkal különösen veszélyeztetettek, ezen területtel külön foglalkozik, úgyszintén kitér az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás és a jogalkotásban való társadalmi részvétel biztosítása és átláthatósága témakörére.

b) Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén

A korábbiakban leírt, az integritásirányítási rendszer bevezetésével megvalósított képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszolgálati továbbképzését valósította meg, melynek újszerűségét, a benne rejlő innovációt az Európai Bizottság is kiemelte a 2014-ben publikált Antikorrupciós Jelentésben.³² Mindezek folytatását és fenntarthatóságát célozzák azon intézkedések, amelyek a tananyagok és módszertanok folyamatos továbbfejlesztését és felülvizsgálatát, valamint azok önkormányzati szférával történő megismertetését írják elő.³³

c) Az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése

Az államigazgatás személyi állományát közszolgálati tisztségviselők, a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott hivatásos állományúak, illetve meghatározott körben közalkalmazottak és munkaviszonyban álló képezik. A sajátos jogokat és kötelezettségeket magukban foglaló jogviszonyok, illetve a személyi állomány által végzett feladat közhatalmi jellege elengedhetetlenné teszi az egyéni szinten jelentkező kockázatok külön vizsgálatát.

A közigazgatási munkakörök feltérképezését és értékelését a magyar közigazgatásban a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program irányozta elő azzal a céllal, hogy azokat munkakörcsaládokba, valamint karrierutakba rendezve, a közszolgálati életpályák (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) alapjául is szolgáljanak. Ezt követően az ÁSZ Integritás Felmérésének eredményeire alapozva az államigazgatásban történt munkakörelemzés és értékelési feladatok teljesítése során felhalmozódott tapasztalatok új gondolkodást indítottak el. Ezzel összhangban a kormány elrendelte a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök és munkakörcsaládok feltérképezését.³⁴

Az összeférhetetlenség és a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség szabályozása és vizsgálata egy fontos területe a személyi szinten jelentkező kockázatok kiküszöbölésének, mellyel a program külön foglalkozik.

d) A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése

A korrupciós cselekmények felderítése tekintetében a megbízhatósági vizsgálat jogintézménye komoly eredményeket mutatott fel.³⁵ A megbízhatósági vizsgálatok a rendőrségről szóló törvény 2013. évi módosításától³⁶ kezdve már nem csupán a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományába tartozókra vonatkozóan,

hanem egyes kormánytisztviselői beosztásban lévőkre is lefolytathatók. A vizsgálatok lefolytatására hatáskörrel rendelkező Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítése révén³⁷ képes lesz arra, hogy több megbízhatósági vizsgálatot folytasson le, így annak korrupciómegelőzési hatása is hatványozottan jelentkezhet.

1. táblázat: Az egyes célkitűzések megvalósítására hivatott intézkedések

Célkitűzés	Intézkedések ³⁸
Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése	– a belső szabályzatok korrupciós kockázatok szempontjából történő felülvizsgálata – a szervezeti működés egészére vonatkozóan a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangjának megteremtése – az ÁSZ tapasztalatainak figyelembevételével az ellenőrzési tevékenységek ellátása során a korrupciómegelőzési kontrollok érvényesítése – azon hatósági eljárások felmérése, ahol automatizálható a döntéshozatal – olyan szabályozás kialakítása, amely biztosítja, hogy az irányítási, felügyeleti jogosítványokkal bíró szerv évenként felülvizsgálja a döntéseket azon jogorvoslattal nem érintett, jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyekben, amelyekben nincs ellenérdekű fél – az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásra útmutató kiadása – a jogszabályok és stratégiai tervdokumentumok teljes egyeztetési folyamatának nyomon követését lehetővé tevő, a társadalmi egyeztetéshez felhasználóbarát elektronikus felület kialakítása
Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén	A közszférát érintő képzési rendszerben – a korrupciómegelőzés, a hivatásetika és az antikorrupció tárgyában induló, valamint a nemzetközi vesztegetés elleni képzések módszertanának folyamatos továbbfejlesztése – a közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőképzési rendszereiben rendelkezésre álló tananyagok tartalmának felülvizsgálata – a közszolgálati tisztviselők számára annak kötelező előírása, hogy a továbbképzési időszakban legalább egy, a korrupciómegelőzés témakörét érintő képzésen részt vegyenek – a Nemzeti Közszoigálati Egyetem bevonásával a korrupciómegelőzés és integritás témáját népszerűsítő tréningcsomag kidolgozása az önkormányzatok számára
Az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése	– a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök és munkakörcsaládok feltérképezése – az összeférhetetlenség bejelentésével és ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésre álló munkáltatói jogosultságok bővítése, illetve a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése érdekében a hatályos jogszabályok felülvizsgálata
A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése	– a megbízhatósági vizsgálatokat végző Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítése

ZÁRSZÓ

A korrupció elleni harc csak úgy lehet igazán eredményes, ha az tudatos megelőzési tevékenységet is magában foglal. A megelőzés fő pillérei a kockázatok azonosítása és kiküszöbölése, valamint az egyéni szintű ellenálló képesség növelése. Mindennek korszerű keretet ad az integritásszemlélet, amelynek a korrupciómegelőzésen túlmutató célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.

JEGYZETEK

- ¹ A jövőbeni feladatok tekintetében a tanulmány alapoz a szerző Nemzeti Köszolgálati Egyetem Korrupcióellenes Világnap alkalmából kiadásra került, *Antikorrupció és Integritás* című tanulmánykötetben (szerk.: Dargay Eszter, Juhász Lilla Mária) megjelent, *A jövő: új stratégiai tervek a korrupció elleni harcban Magyarországon* című munkájára.
- ² A Holland Királyság Számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az ÁSZ egy európai uniós twinningprojekt keretében ismerte meg az integritásalapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatelemzés és kockázatelemzés holland gyakorlatát.
- ³ Lásd a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 2012).
- ⁴ Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé”. *Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen*. Pénzügyi Szemle, 2014/2., 167–181. o.
- ⁵ Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás „azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása”. Módszertani összefoglaló. *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001)* című projekt. Állami Számvevőszék, 8. o.
- ⁶ Dr. habil. Báger Gusztáv *A korrupció fogalma, modelljei, valamint a megismerésével kapcsolatos nehézségek* című, az Állami Számvevőszék *Integritás és korrupció* kiadványában megjelent tanulmányában részletes elemzést ad a korrupció fogalmáról, és annak különféle megközelítéseit mutatja be. Hankiss Elemér (1983) szerint „a korrupció olyan aktus, amelynek során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe”. Vagyis a korrupció nem más, mint „a javak társadalmi elosztásának torzulása”. (Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák – Diagnózisok*. Gyorsuló Idő sorozat, Magvető Kiadó, Budapest, 1983.) Jávor István és Jancsics Dávid (2011) szerint lényeges az a kérdés is, hogy a korrupcióban részt vevők milyen erőforrásokat használnak fel tisztességtelen módon. Ez alapján a jelenségnek a szerzők által kidolgozott és követett meghatározása a következő: „korrupciónak nevezzük az egyéni, csoport vagy szervezeti érdekek olyan követését, amelynek az eredménye a formálisan elosztott szervezeti erőforrások informális vagy illegális reallokációja.” (Jávor István – Janics Dávid: *Szervezeti korrupció: Empirikus vizsgálat és modell*. Kézirat, Budapest, 2011.)
- ⁷ *Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – kockázatelemzési és ellenőrzési módszertan*. Állami Számvevőszék, 42. o. http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_korrupcioellenes_kk_press-%20korr.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ⁸ *Integritás felmérés 2012 – Útmutató*. Állami Számvevőszék, 11. o. http://integritas.asz.hu/uploads/files/integritas_utmutato_2012.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ⁹ Magyar Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1931, 14. o.
- ¹⁰ A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat.

- ¹¹ Magyarország Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez történő csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozat.
- ¹² Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat.
- ¹³ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet.
- ¹⁴ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pont.
- ¹⁵ Uo. 3–5. §.
- ¹⁶ Uo. § (1) bekezdés.
- ¹⁷ Uo. § (3) bekezdés.
- ¹⁸ Uo. 7. § (2) bekezdés; a szakképzettség a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen szerezhető meg.
- ¹⁹ Uo. 6. § (5) bekezdés
- ²⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). 45. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf>
- ²¹ A hivatásutcai kódex a köztisztviselők honlapján érhető el.
- ²² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 9. §.
- ²³ Lásd a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendeletet.
- ²⁴ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 42. § (4) bekezdése.
- ²⁵ Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény indokolása.
- ²⁶ A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.
- ²⁷ Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről szóló 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat – második OGP akcióterv.
- ²⁸ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018). 6. o. www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ²⁹ Uo.
- ³⁰ 2015-ben minden eddiginél több – összesen 2557 – intézmény vett részt a 2015. évi, sorrendben ötödik Integritás Felmérésben. A felmérések hasznosulását az ÁSZ azzal is elősegíti, hogy a beérkezett kérdőívek adataiból összefoglaló elemzést készít, így kirajzolódnak a közsfera korrupcióval veszélyeztetett tevékenységei és a korrupciós kockázatok kezelésére kiépült kontrollok. <http://integritas.asz.hu/index.php?page=hirek&id=199>
- ³¹ Lásd 26. számú lábjegyzet.
- ³² *Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése. Magyarország.* Európai Bizottság, Brüsszel, 2014, 2. 3., 3. o. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ³³ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 15. pont és második OGP-akcióterv 7/a. pont.
- ³⁴ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4/a) pont.
- ³⁵ A vizsgálatok eredményeként az elmúlt időszakban több személy ellen indult büntetőeljárás, továbbá a tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogintézménynek komoly visszatartó hatása van.
- ³⁶ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1a) bekezdése.
- ³⁷ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 17. pont.
- ³⁸ A 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat és a második OGP-akcióterv alapján.

Novoszáth Péter

„Nincs más út a társadalom számára, mint a korrektség és a törvénytisztelet”

*A román korrupcióellenes ügynökség működésének
értékelése¹*

“There is No Other Way for Society than Fairness and Abiding by the Law”

*Assessment of the Operation of the Romanian National
Anti-Corruption Directorate*



Összefoglalás

A román Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság egy, a felső és középszintű korrupció elleni küzdelemre szakosodott speciális ügyészség. Fő célja, hogy csökkentse a korrupciót Romániában, és ezzel segítse elő a román társadalomnak az európai értékek mentén történő demokratizálódását. Rövid idő alatt jelentős eredményeket tudott felmutatni a korrupció elleni küzdelemben minden szinten. E tanulmány célja, hogy bemutassa, mi tette lehetővé azt, hogy ezen új intézmény révén a felső és középszintű korrupció felderítésének eredményessége és szankcionálásának hatékonysága az elmúlt években lényegesen megnőhessen Romániában.

DR. NOVOSZÁTH PÉTER, a közgazdaság-tudomány kandidátusa, egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, KTK Közpénzügyi Tanszék (novoszath.peter@uni-nke.hu).

Summary

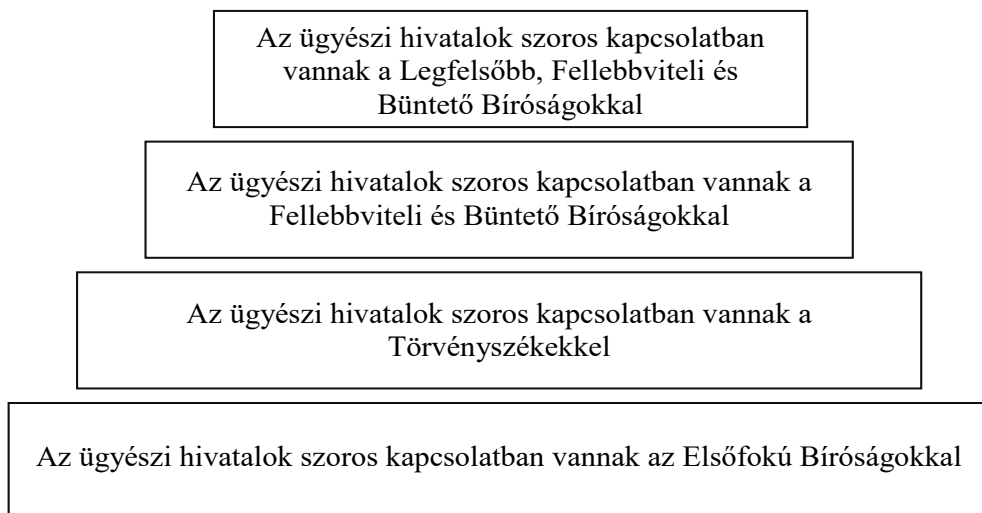
The Romanian National Anti-Corruption Directorate prosecutor's office is specializing in a fight against the upper and middle-level corruption. This organization specifically for explore and investigate of the upper and middle-level corruption was set up. In a short time they were able to show significant results in the fight against corruption at all levels. This study aims to show what made it possible, through this new institutional effectiveness of upper and middle-level corruption detection effectiveness and sanctioning increased significantly in recent years in Romania.

A román Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság (Directia Nationala Anticoruptie, továbbiakban DNA) speciális ügyészség, amely a közép- és felső szintű korrupció elleni küzdelemre szakosodott. Kifejezetten a felső és középszintű korrupció felfedezésére, kivizsgálására és a vádeljárások lefolytatására hozták létre. A DNA szervezetét, jogi struktúráját több európai államban, Spanyolországban, Norvégiában, Belgiumban és Horvátországban korábban a felső és középszintű korrupció leküzdésére létrehozott hasonló intézmény modelljének adaptálása révén hozták létre. Felmerül a kérdés, hogy miért csak a felső és középszintű korrupció elleni küzdelem megerősítésére hozták létre, és miért nem a mindennapi korrupció, a kisebb mértékű, de a lakosságot sokkal inkább közvetlenül érintő korrupció felszámolására? A román korrupcióellenes ügynökség filozófiájának kiindulópontja, hogy a korrupciót minden szinten azok az emberek táplálják, akik a hatalom birtokában úgy érzik, a törvények felett állnak, és a társadalom nem rendelkezik elegendő hatékony eszközzel ahhoz, hogy megvédje a rendelkezésére álló nemzeti vagyont, felderítse a bűncselekményeket, és felelősségteljes magatartásra kényszerítse a korrupcióra hajlamos embereket. Annak érdekében, hogy hatékonyan szembe lehessen szállni a korrupcióval, amely a fehérgalléros bűnözés része, egy erre szakosodott, a mindenkori hatalomtól független intézmény szükséges, amely megfelelő eszközökkel és forrásokkal rendelkezik ehhez. Azért került kutatásaim középpontjába a Romániában működő speciális korrupcióellenes intézmény, mert rövid idő alatt jelentős eredményeket tudott felmutatni a korrupció elleni küzdelemben minden szinten.

A DNA egy független entitás, amelynek szervezetei szoros kapcsolatot tartanak a bíróságokkal és más közintézményekkel (*1. ábra*).

A román Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság egy komplex szervezet. Az igazgatóság ügyészeinek nyomozati tevékenységét az igazságügyi rendszet alkalmazottai, ügynökei és tisztjei, magasan képzett gazdasági, pénzügyi, banki, vám-, számítástechnikai és más szakterületek specialistái segítik. Az ügyészek közvetlen irányítása, felügyelete és ellenőrzése alatt operatív csoportokban fejtik ki tevékenységüket annak érdekében, hogy együttes tudásukkal növeljék a bűnügyi nyomozások hatékonyságát és minőségét. Az igazgatóságon belül betöltött ügyészi, igazságrendészeti, szakértői pozíciók összeegyeztethetetlenek minden más állami és magántevékenységgel, a felsőoktatási intézményekben folytatott oktatási tevékenységek kivételével.

I. ábra: A DNA szervezeti kapcsolatai vázlatosan



Forrás: DNA. www.pna.ro/about_us.xhtm

Az intézmény jogelődjét, a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészségi Irodát (Parchetul National Anticoruptie, PNA) 2002-ben hozták létre a korábban kormányzó román szociáldemokraták. A Románia csatlakozása előtti uniós országjelentések szerint ez a szervezet nem működött hatékonyan, csak kisebb korrupciós ügyeket tudott felderíteni, komoly, befolyásos szereplőkre nem volt képes lecsapni.² De nemcsak az Európai Unió, hanem a Nemzetközi Valutaalap (IMF) is követelte az üzleti világ átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tételét Romániában, és egyik eszközeként a korrupcióellenes harcot jelölte meg. Ennek következményeként Románia megalakította a PNA-t, 2002 augusztusában³ és 2003 áprilisában⁴ arról tájékoztatta az IMF-et, hogy korrupcióellenes programot indítottak. Az IMF 2004-es országjelentésében annak a véleményének adott hangot, hogy a térség országai közül Románia kezeli legrosszabbul a korrupciót. A jelentésben hangsúlyozottan az is szerepelt, hogy az ország korrupcióellenes szervezetét meg kell erősíteni, mely előfeltétele annak, hogy az IMF és a Világbank segítséget nyújtson Romániának.⁵ Az IMF 2006-os országjelentésében már beszámolt a DNA felállításáról is.⁶ A kritikák is jelentős szerepet játszhattak abban, hogy különálló, hatékony ügynökséggé vált az intézmény.⁷ A 2005-ös törvénymódosítások és a korábbi korrupcióellenes ügyészség jelenlegi DNA-vá történt átszervezése után volt egy átmeneti időszak, de 2006 után kezdtek megjelenni azok az ügyek, amelyekben politikusok, parlamenti képviselők, miniszterek voltak érintettek. Az első években még kevesebb ilyen ügy került napvilágra, de 2008 után megszorodott a számuk. Annak hatására, hogy nyilvánvalóvá vált, a DNA ügyészei mindenkiel szemben egyformán alkalmazzák a törvényeket, a vizsgálat alatt álló személyek jogállásától függetlenül, az emberekben egyre nőtt a bizalom. A polgárok egyre több feljelentést tettek, és így a legfontosabb személyeket érintő ügyek száma is gyarapodni kezdett. Az ügyészek egyre inkább hoz-

zásoktak az ilyenfajta ügyekhez, nagyobb szakmai gyakorlatra tettek szert, és egyre több törvényi eszköz segítette őket, mindezek együttesen tették lehetővé az azóta elért eredményeket.⁸ Ahogy egyre hatékonyabbá vált a DNA, úgy szerepelt egyre ritkábban a korrupció szó az IMF országjelentéseiben.⁹ Míg az IMF 2012-es országjelentésében már a korrupcióellenes harc és a DNA sikereiről számol be a nemzetközi szervezet.¹⁰

A DNA TEVÉKENYSÉGÉNEK ÖSSZEGZÉSE 2014–2015-BEN

A DNA-t kezdettől fogva egy rendkívül fiatal és agilis, a kolozsvári Babeş–Bolyai Egyetemen jogot végzett hölgy, Laura Codruţa Kövesi vezeti. Kövesi kinevezésekor a legfiatalabb főügyész Romániában, és az első nő, aki korrupcióellenes intézmény élére került. A DNA 2014. január és 2015 októbere közötti tevékenységének eredményei azt mutatják, hogy a közép- és felső szintű korrupció elleni harcban a román hivatal egyre tapasztaltabb és hatékonyabb intézménnyé vált, és méltán váltott ki elismerést nemzetközi téren is. Az elítéltek száma 2006 óta négyszeresére, 1130-ra nőtt. Évről évre egyre növekszik a sikerrel lezárult korrupciós ügyek száma is, csak 2014-ben 1100 embert sikerült bíróság elé állítani.¹¹ A főügyész szerint a DNA 2014-ben minden korábbi rekordját megdöntötte: a szervezeténél dolgozó 86 ügyész több mint 9000 ügyben nyomozott, és az egy év alatt több mint 1000 vádlott között, akiket bíróság elé küldtek, 35 bíró és ügyész volt.¹²

1. táblázat: A DNA kiemelt esetei 2014–2015-ben

Dátum	Érintett	Intézkedés	Az ügy rövid ismertetése
2014. 1. 28.	Miniszter	5 év letöltendő börtönrre ítélték	Első fokon öt év letöltendő börtönbüntetésre ítélte a román legfelsőbb bíróság Monica Iacob Ridzi volt román ifjúsági és sportminisztert egy korrupciós ügyben. ¹³
2014. 5. 1.	Bíró	Korrupció gyanújával került előzetesbe Stan Mustata	Korrupció gyanújával előzetes letartóztatásba helyezték a bukaresti táblabíróság egyik bíróját, akinek Dan Voiculescu médiamágnás és politikus korrupciós ügyében kellett volna jogerős ítéletet hoznia. ¹⁴
2014. 5. 29.	A Kolozs megyei önkormányzat elnöke	Korrupció gyanúja miatt őrizetbe vették	A korrupcióellenes ügyészség őrizetbe vette Horea Uioreanut, a Kolozs megyei önkormányzat liberális párti elnökét. ¹⁵
2014. 6. 6.	Árhatóság alelnöke	Korrupció vádja az árhatóság alelnökével szemben	A korrupcióellenes ügyészség őrizetbe vette az energiaár-szabályozó hatóság egyik alelnökét, akit azzal gyanúsítottak, hogy hivatali kötelességét megszegve elérte, hogy az egyik túlszámlázáson kapott, külföldi tulajdonú áramszolgáltatónak ne kelljen érdemben csökkentenie árait. ¹⁶

Dátum	Érintett	Intézkedés	Az ügy rövid ismertetése
2014. 7. 15.	A volt államfő testvére	Korrupcióval vádat emeltek	Befolyással való üzérkedés gyanújával vádat emelt a román korrupcióellenes ügyészség (DNA) Mircea Bănescu, Traian Bănescu államfő testvére ellen. ¹⁷
2014. 7. 31.	Csendőrpáncsnok	Korrupciós eljárás a leköszönt szatmári csendőrpáncsnok ellen	Korrupciós botrányba keveredett Gheorghe Avram, a Szatmár Megyei Csendőrség korábban leköszönt parancsnoka. Avram és két társa ellen a tasnádi csendőrbázis átalakítása körüli törvénysértések miatt indított eljárást a DNA. ¹⁸
2014. 8. 12.	Román szenátusi alelnök	10 év börtön	Jogerősen tíz év letöltendő börtönbüntetésre ítélte a bukaresti táblabíróság Dan Voiculescut, a román kormánypárti Konzervatív Párt (PC) alapítóját, aki kiterjedt médiabirodalommal és sikeres vállalkozásokkal rendelkezik. ¹⁹
2014. 8. 24.	Államminiszter	4 év letöltendő börtönre ítélték	Adócsalásért négy év letöltendő börtönbüntetésre ítélte a bukaresti törvényszék George Copost, aki 2004 és 2006 között kis- és középvállalkozásokért felelős államminiszter (miniszterelnök-helyettes) volt a Tăriceanu-kormányban. ²⁰
2014. 9. 13.	Ortodox érsek	Korrupciós vád	Befolyással való üzérkedés és okirat-hamisításra való felbujtás gyanújával indított bűnvádi eljárást a romániai korrupcióellenes ügyészség (DNA) Teodosie ortodox érsek, a dobrozdai megyét magában foglaló, konstancai (Constanța) székhelyű Tomisi egyházkerület vezetője ellen. ²¹
2014. 10. 16.	Miniszter	2 év börtönre ítélték	Két év letöltendő börtönbüntetésre ítélte első fokon a román legfelsőbb bíróság Miron Mitrea volt közlekedési minisztert korrupció miatt. ²²
2015. 1. 29.	Alkotmánybíró	Bűnvádi eljárás indult	Lemondott hivataláról Romániában Toni Grebla alkotmánybíró, aki ellen befolyással való üzérkedés és bünszövetkezetben való részvétel miatt indított bűnvádi eljárást a DNA. ²³
2015. 3. 19.	A román Feddhetetlenségi Ügynökség (ANI) vezetője	Őrizetbe vették	Őrizetbe vették Horia Georgescut, a román Feddhetetlenségi Ügynökség (ANI) vezetőjét, akit többrendbeli hivatali visszaéléssel gyanúsított a korrupcióellenes ügyészség. ²⁴

Dátum	Érintett	Intézkedés	Az ügy rövid ismertetése
2015. 5. 18.	Bíró	10 év börtönre ítélték	Tíz év és nyolc hónap börtönbüntetésre ítélték el egy korrupt román bírót, akit vétkesnek találtak abban, hogy a vádlottaktól pénzt követelt a nekik kedvező ítéletek fejében. ²⁵
2015. 9. 1.	Adóhatóság és a szervezett bűnözés és terrorizmusellenes ügyészség volt vezetői	Őrizetbe vették	Az adóhatóság (ANAF), illetve a szervezett bűnözés és terrorizmusellenes ügyészség (DIICOT) volt vezetőjét vették őrizetbe, akiket befolyással való üzérkedéssel és megvesztegetés elfogadásával gyanúsítanak. ²⁶
2015. 9. 2.	Volt román államfő	A volt román államfő ellen zsarolás ügyében indult eljárás	Gyanúsítottként jelentkezett kihallgatásra a legfőbb ügyészségen Traian Băsescu volt román államfő, aki ellen Gabriela Firea, a kormányzó Szociáldemokrata Párt (PSD) szövívőjének feljelentése alapján zsarolás gyanújával indult bünvádi eljárás.
2015. 9. 3.	Miniszterelnök	Meggyanúsították	Kihallgatta Victor Ponta román miniszterelnököt a DNA. A politikust okirat-hamisítással, pénzmosással és adócsalásban való bűnsegédlettel gyanúsították meg. ²⁷
2015. 9. 8.	Főpolgármester	Őrizetbe vették	Őrizetbe vették Bukarestben Sorin Oprescu, a román főváros főpolgármesterét. A vádhatóság szerint Oprescu egy jól szervezett hálózatban vett részt a bukaresti főpolgármesteri hivatalnál, amely azzal a feltétellel adott megbízási szerződéseket különböző cégeknek, hogy azok nyereségük egy részével megvesztegessék a városháza döntéshozóit. ²⁸
2015. 9. 17.	Miniszterelnök	Vádat emeltek ellene	Vádat emelt Victor Ponta román miniszterelnök ellen a DNA, a politikust többrendbeli okirat-hamisítás, pénzmosás és adócsalásban való bűnrészesség vádjával állítják bíróság elé. ²⁹

Forrás: Saját gyűjtés a magyar és magyar nyelvű román sajtóból. Részletesen lásd a jegyzeteket.

ÜGYNÖKSÉG A BÜNTETŐELJÁRÁSOK SORÁN LEFOGLALT VAGYON KEZELÉSÉRE

A bukaresti kormány 2015. június elsején törvénytervezetet fogadott el arra vonatkozóan, hogy külön állami ügynökséget hoznak létre Romániában a büntetőeljárások során lefoglalt vagy elkobzott vagyontárgyak kezelésére és értékesítésére.³⁰ Az igazságügyi minisztérium alárendeltségében létrehozandó ügynökség feladata az lesz, hogy hatékonyabbá tegye a bűncselekményekből származó vagyonok elkobzását, és növelje

az államnak okozott károk megtérülésének határfokát. A DNA vezetője korábban több ízben jelezte, hogy az igazságszolgáltatás csak akkor elrettentő hatása a korrupció elleni harcban, ha a vétkeseket nemcsak néhány év szabadságvesztéssel büntetik, hanem sikerül elkobozni tőlük a törvénytelenül megszerzett vagyont. A DNA februári éves értekezletén rámutatott: ha be is tudnák hajtani az elítéltektől a korrupciós ügyekben jogerősen elkobzott több mint 300 millió eurót, abból fedezni lehetne a romániai orvosok egyévi fizetését. A lefoglalt vagyontárgyak kezelésére alakítandó ügynökség nemcsak korrupciós ügyekből, hanem általában a bűncselekményekből származó, egyenként 15 ezer eurónál nagyobb értékű vagyontárgyak, ingóságok raktározásával, elkobzásuk esetén értékesítésével foglalkozik majd, ugyanakkor a vádlottak zárolt számláinak felügyelete, az elrendelt pénzbeli büntetések behajtásának nyomon követése is illetékességébe tartozik. Az ügynökség a lefoglalt ingóságokról és zárolt bankszámlákról országos adatbázist alakít ki. A bukaresti kormány közleménye szerint eddig a bűnüldöző szervek saját hatáskörben, célirányos költségvetési fedezet nélkül gondoskodtak a bűncselekmények elkövetéséhez használt, lefoglalt vagy elkobzott vagyontárgyak tárolásáról. Az elrendelt vagyoneklobzások végrehajtását a hatóságok munkájának összehangolatlansága, az egységes adatbázisok hiánya is hátráltatta. A román kormány szerint 2012 és 2014 között jelentősen nőtt a rendőrség és a vádhatóságok által lefoglalt vagyontárgyak mennyisége: értékük 2014-ben meghaladta a fél-milliárd eurót. A bíróságok által elrendelt vagyoneklobzások mindössze 14 százalékát sikerült 2014-ben behajtani Romániában, de ez is jelentős előrelépés a korábbi évek 5 százalékos arányához képest.

A törvénytelenül szerzett vagyonok elkobzását a román államfő is sürgette: Klaus Johannis elfogadhatatlannak nevezte, hogy a korrupciós ügyekben elrendelt vagyoneklobzások alig tíz százalékát sikerül csak a pénzügyminisztériumnak behajtania. Rámutatott: ahogy nem „fakultatív”, hogy egy elítéltet börtönbe zárnak-e, ugyanúgy a vagyoneklobzási rendelkezések is „kötelező” részei a korrupciós bírósági ítéleteknek, hogy a korrupciót ne csak büntessék, hanem a csábítás is megszűnjön. Johannis úgy értékelte, hogy a DNA megalakulása és hatékonnyá válása jelentős változást hozott a társadalomban: eltűnt az emberekből a kis- és nagykorruptióval szembeni tehetetlenség érzése. Úgy vélte, hogy a DNA megérdemelten élvezi a polgárok bizalmát, az Európai Bizottság és a külföld elismerését. Az államfő reményét fejezte ki, hogy a parlament – ígéretéhez híven – hamarosan egyszerűsíteni fogja a törvényhozás tagjai ellen a DNA által indítandó bűnvádi eljárásokat. Johannis államfő azt is deklarálta, hogy feltétel nélküli szövetségese a DNA-nak a korrupcióellenes harcban, mivel azt a jogállamiság kulcsintézményének tekinti. „Nincs más út a társadalom számára, mint a korrektség és törvénytisztelet”, jelentette ki. A DNA a nagykorruptió ügyekben illetékes, vagyis azokban az esetekben, amelyekben 10 ezer eurónál nagyobb összegű megvesztegetésről vagy 200 ezer eurónál nagyobb kárról van szó, illetve minden olyan esetben, amelyben a gyanúsítottak köztisztviselők.³¹

A DNA tevékenysége számos tekintetben inkább sikeresnek tekinthető az utóbbi években, mintsem sikertelennek, és méltán népszerű is Romániában és külföldön is, így Európában és az Egyesült Államokban egyaránt. Romániát többek között a nagy-

mértékű korrupció miatt nem vették fel eddig a schengeni övezetbe, és mind az Európai Bizottság, mind az amerikai külügyminisztérium éves jelentéseiben előkelő helyen szerepelt évről évre ez a probléma. De hogy a korrupció mennyire vált rendszerszintűvé, az csak mostanság kezd igazából kiderülni, amikor a korrupcióellenes ügynökség által megvádolt politikusok és üzletemberek kiborítják a csontvázakat a szekrényből. A román emberek dühösek, és joggal: a legnagyobb lenyúlások éppen abban az időszakban történtek, amikor a gazdasági válságra hivatkozva megnyírbálták a fizetésüket, nyugdíjukat, és családok százezreit szorították a létminimum peremére.

Az IRES közvélemény-kutató intézet jelentése rámutatott: a válaszadók 77 százaléka helyesli, hogy számos, korrupcióval vádolt politikust ítélte el a bíróság, illetve helyezett letartóztatásba, 93 százalékuk pedig úgy látja, a román társadalomban a korrupció általánosan elterjedt jelenség.³² A közvélemény-kutatás 2015. március elején készült több mint ezerfős, Románia felnőtt lakosságának nézeteit 3 százalékos hibahatárral tükröző reprezentatív mintán. A felmérésből kiderül: főleg az erdélyiek és bánságiak vélik úgy, hogy a korrupció elsősorban kormányzati szinten van jelen, a moldvaiak körében az átlagnál magasabb azok aránya, akik szerint a helyhatóságok is ugyanolyan korruptak, mint a központi közigazgatás. Az IRES-jelentés szerint az igazságszolgáltatásban korábban példátlanul magas szintre, 43 százalékra emelkedett a DNA főügyésének, Laura Codruța Kövesinek a bizalmi indexe, elsősorban a férfiak és az értelmiségiek körében. Tiberiu Nitu legfőbb ügyészben a megkérdezettek 30 százaléka bízik, míg a korrupcióellenes intézmények egykori megalapításában szerepet játszó Monica Macovei volt igazságügyi miniszterben csupán a megkérdezettek 23 százaléka.

Mindeközben kialakult egy „hirtelen gazdagodó” réteg, az oligarchák (román megfelelőjük: helyi bárók) mellett politikusok és házastársuk, továbbá médiamágnások, üzletemberek halmoztak fel tetemes vagyonokat. Így érthető, hogy a publicisták legtöbbször a rákos sejt burjánzásához hasonlítják a korrupciót, amely áttétjeivel az egész országra áttért. A hivatalnokok jóindulatát megváltó „kis figyelmességekkel”, az orvosok zsebébe becsúsztatandó borítékokkal, a kapcsolatokon keresztül elintézt ügyekkel napi szinten együtt élt a romániai átlagpolgár. Legfeljebb legyintett, hogy ezt hívják „balkanizálódásnak”. De mára kiderült, hogy gyakorlatilag minden párt, egykori és jelenlegi kormányerő, állami és jogszolgáltatási intézmény vagy erőszakszervezet vezetéséig érnek a korrupció szárai, s oknyomozó újságíró legyen a talpán, aki kibogozza, hogy ki kivel, mikor, mennyiért „zsírozott le” egy nagy üzletet – nem melleleg az adófizetők pénzéből.

Románia a korrupció miatt még ma is az Európai Bizottság megfigyelése alatt áll. De ez a kép lassan változik, és egyre több ország követné a romániai módszert.³³ „Sokan érdeklődnek, hogy hogyan állítottuk fel a korrupcióellenes ügyészséget, és mi a siker titka. Nagyon fontos, hogy a megfelelő embereket kell kinevezni Bulgáriában és más országokban is, ahol hasonló lépésre készülnek”, nyilatkozta például Monica Macovei romániai EP-képviselő az *Euronews* riporterének 2015 áprilisában.³⁴ Ekkor 15 európai ország (Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Németország, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Spanyolország és Svájc szófiai nagykövetsége) közös felhívásban szorgalmazta egy, a romániaihoz

hasznló korrupcióellenes különleges hivatal felállítását Bulgáriában, miután a szófiai parlament leszavazta az erről szóló tervezetet. „A kormány által javasolt szöveg parlamenti vita nélküli elutasítása negatív jelzés”, állapították meg közleményükben.³⁵ A törvényjavaslatot egyébiránt az a bolgár kormány nyújtotta be, amely 2015 júniusában még elfogadta a korrupcióellenes szerv létrehozásáról szóló tervezetet. Bulgáriában a törvényjavaslat megalkotását annak a káros gyakorlatnak a felszámolása indokolta leginkább, hogy a befolyásos személyek elleni korrupció miatt indított hatósági eljárásokat gyakran évekig elhúzzák, és végül körmönfont ítéletekkel gyakran felmentik a vádlottakat. Az országban felfedett korrupció aláásta a bizalmat a bolgár közszolgálati intézményekben, és régóta gátolja a külföldi befektetéseket. Az Európai Bizottság legutóbbi, 2015. januári jelentésében is a korrupció és a szervezett bűnözés elleni eredménytelen küzdelem miatt marasztalta el az Unió legszegényebb országát, Bulgáriát.³⁶

A ROMÁN KORRUPCIÓELLENES ÜGYNÖKSÉG MŰKÖDÉSÉNEK KRITIKÁJA

Sokan vélik úgy Romániában, hogy akárcsak Ceaușescu idejében, a besúgók, feljelentők országa lettek. Többen egyenesen az akkoriban elhíresült Securitate ügynökeinek a hatalomba történő visszatérését emlegetik. A román médiában vita alakult ki arról, hogy vannak-e titkos ügynökök az ügyészek között. Kövesi a vádakra úgy reagált egy vele készített interjúban, hogy a DNA egyetlen ügye sem alapul csak feljelentéseken, amikor bíróság elé állítanak valakit, további bizonyítékokat is kell gyűjteniük. Tanúmeghallgatásokra, bankszámlakivonatokra, technikai-tudományos eszközökkel szerzett bizonyítékokra is szükség van. Gyakran fordul elő az is, hogy nem lehet bizonyítani egyes feljelentések megalapozottságát. Másrésről az új büntetőügyi törvény és az új büntető törvénykönyv Romániában olyan módosításokat tartalmaz, amelyek révén sokkal súlyosabb büntetéseket lehet korrupciós bűncselekmények esetében kiróni. A törvény lehetőséget ad egyes vizsgálat alá vont személyeknek büntetésük harmadolására, ha az elsőfokú tárgyalás során beismerik bűnösségüket, vagy akár a megfelezésére is, ha feljelentést tesznek, és együttműködnek az igazságszolgáltatási szervekkel más korrupciós ügyek felderítésében. Sokan élnek ezzel a lehetőséggel. Ez nem új jogi intézmény, nagyon régóta létezik a román jogrendben, és ezt több más EU-tagállam és az Amerikai Egyesült Államok is alkalmazza. A Román Hírszerző Szolgálattal, az SRI-vel az erre vonatkozó törvény, illetve a DNA és az SRI között létrejött megállapodás alapján működnek együtt, de a Román Hírszerző Szolgálattól csak bejelentéseket kapnak. Az SRI nem küldhet a DNA-nak kész aktákat és tanúvallomásokat, vagy más bizonyítékokat sem, mert nem rendelkeznek ilyen hatáskörrel. „Bizonyos tájékoztatókat küldhetnek, melyek aztán bűnvádi eljárások elindításának alapját képezhetik. ... az országos korrupcióellenes igazgatóság ügyeinek több mint kilencven százaléka magán- és jogi személyektől érkezett bejelentések alapján indul, és csak öt százalék indul hivatalból történő eljárás formájában, ideszámítva a sajtóból szerzett információk vagy a hírszerző szolgálatok bejelentései alapján indított ügyeket is.”³⁷ A korrupcióellenes ügyészség vezetője kizártnak tartja, hogy a vádhatóság emberei közül bárkit beszervez-

tek volna a titkosszolgálatok. Az alkotmány szerint a bírák és ügyészek semmilyen más tisztséget nem tölthetnek be, legfeljebb az oktatásban vállalhatnak szerepet.³⁸

A román sajtóban több helyen az újságírók annak a véleményüknek adtak hangot, hogy az, hogy Romániában beindult a korrupcióellenes fűnyíró, az elsősorban annak tudható be, hogy az amerikaiak a román művelleti területen elszánták magukat a politikai elit cseréjére, és ennek fő eszköze a Nemzeti Korrupcióellenes Ügyészség, amelynek jóvoltából hetente új és újabb meghökkentő ügyek látnak napvilágot.³⁹ Ukrajna és a Moldovai Köztársaság szomszédjaként Románia kulcshelyzetben van. Fontos szempont továbbá, hogy az országot vastagon meghitelezte az IMF, az elmúlt években érdemi döntést a Világbank potentátjainak jóváhagyása nélkül egyik kormány sem hozhatott. És az altalajkincsekről sem feledkezhetünk meg, példának okáért köztudomású, hogy a verespataki aranyat, valamint ritkafémeket cianidos technológiával befolyásos tengerentúli befektetők termeltetnék ki, és – palagáz után kutatva – a Chevron amerikai cég is körbefúrta az országot.

A legbefolyásosabb román véleményvezér, Cristian-Tudor Popescu megbízható forrásokra hivatkozva egyenesen azt állította, hogy a DNA vezetőjét, Laura Codruța Kovesi főügyészt amerikai nyomásra nevezték ki. Mindenesetre tény, hogy Victoria Nuland, az amerikai külügyminisztérium európai és eurázsiai ügyekért felelős államtitkár-helyettese tavaly januári látogatásán elsőként a főügyészt kereste fel, és négyszemközt tárgyalt vele, majd csak ezután autózott át az államelnöki palotába, márpedig az amerikai diplomata általában ezekkel a gesztusokkal is üzennek.

Ezután kapott szárnyra a hír, hogy a korrupcióellenes ügyészségnél számos politikuss dosszié áll, és ahogy közeledett a tavaly év végi államfőválasztás, úgy fokozódott a nyomás a politikai eliten. Fontos mellékszál, hogy az elnökválasztás téje a fent említett elemző szerint nem egyik vagy másik politikai oldal nyeresége, hanem az igazságszolgáltatás jövője volt – Cristian-Tudor Popescu szerint a szocialista Victor Ponta miniszterelnök győzelme az igazságszolgáltatás halálát jelentette volna. Ponta és támogatói ezt a mérkőzést elveszítették, és most vert helyzetből nézik, ahogy átrendezik az erővonalakat. Klaus Johannis meglepetésszerű államfővé választásával viszont megnyílt a tér, egymás kezébe adják a kilincset amerikai katonai és politikai vezetők. Victoria Nuland is visszalátogatott idén januárban, emelve a téten, amikor az egyébként később alkotmányellenesnek bizonyult „Nagy Testvér törvény” mellett érvelt, mely a távközlési cégeket adattárolásra kötelezte volna. Az adatokba a titkosszolgálatok igény esetén betekinthetnének. Továbbá kötelezővé tették volna a név szerinti regisztrációt feltöltős mobilkártya esetén is.⁴⁰ Van olyan magyar publicista, aki egyenesen úgy véli, „Romániában a különleges korrupcióellenes ügyészség és a vádanyagot szállító titkosszolgálat de facto átvette a hatalmat – és ez aránytalanul megerősíti a nemzetközi pénzügyi szervezetek és az Egyesült Államok informális befolyását –, ami átrendezi (történelmileg túlon túl is ismerős módon) az ország tekintélyi struktúráját, élen a hadsereggel, az államegyházal és a titkosrendőrséggel. Ugyanakkor persze a korrupciós ügyek súlyosságát nem lehet tagadni.”⁴¹

A folyamatos médiafigyelem már nemcsak a nagyközönséget tartja lázban, hanem hatása van a döntéshozásra is. A DNA működésének árnyoldala a közügyek intézésé-

nek bénulása, a döntéshozók ugyanis félnek, hogy nehogy akár önhibájukon kívül célkeresztbe kerüljenek. Az Európai Unióba való belépés feltételeként létrehozott Korrupcióellenes Ügyosztályt korábban amolyan tessék-lássék szervezetnek tekintették, most azonban rettegett ellenfél.⁴²

LEGFŐBB KORRUPCIÓELLENES INTÉZKEDÉSEK MAGYARORSZÁGON⁴³

A jelenlegi magyar kormány megalakulása, 2010 óta az elmúlt húsz év legintenzívebb korrupcióellenes intézkedéssorozatát hajtotta végre, mert elkötelezett abban, hogy az állam iránti bizalmat növelje, és minden rendelkezésre álló eszközzel garantálja a nemzeti vagyonnal és a közpénzekkel való felelős gazdálkodást, a korrupció felderítését és a bűnösök elszámoltatását.

Magyarország 2010-ben csatlakozott a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémiához (IACA), amely az ENSZ, az Interpol, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az osztrák állam kezdeményezésére jött létre.

A Legfőbb Ügyészség vezetése 2010 végén egyértelmű célkitűzésként fogalmazta meg, hogy az ügyészség aktívabb szerepet kíván játszani a korrupció elleni harcban. Ezen cél elérésére 2011 áprilisában a sokszor szerteágazó nagy tárgyi súlyú korrupciós ügyek nyomozására egy 15 fős, sokoldalúan képzett ügyészekből álló osztály, a Korrupció Elleni Ügyek Osztálya alakult a Központi Nyomozó Főügyészségen. Ez az osztály a megalakulása óta eltelt két és fél évben 417 ügygel foglalkozott. Ezek közül 87 ügyben nyomozást rendelt el, melynek során 222 gyanúsítottat hallgatott ki, 13 ügyben emelt vádat, összesen 107 vádlottal szemben.

A kormányalakulást követően megkezdődött a korábbi hatalmi elit elszámoltatása, a nemzeti vagyonnal való felelőtlen bánásmód felderítése. A kormány elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztost nevezett ki, aki az állami cégeknél történt korábbi visszaéléseket és az állami földek jogellenes elherdálását vizsgálta. A kormánybiztos, valamint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) munkájának köszönhetően több ügyben kezdődött átfogó vizsgálat, született feljelentés, és indult nyomozás.

2011. november 18-án korrupcióellenes közös nyilatkozatot írt alá Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével, Baka Andrással, a Legfelsőbb Bíróság elnökével és Pótl Péter legfőbb ügyésszel a korrupció elleni összehangolt, hatékony állami fellépésről.

2012. március 28-án a kormány elfogadta a 2012 és 2014 közötti időszakra vonatkozó közigazgatási korrupciómegelőzési programot, amely a közigazgatási és a közszolgálati korrupciós jelenségek elleni harcot célozta meg, hogy az állam korrupcióval szembeni ellenálló képessége erősödjön, hogy a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra jöjjön létre. A program szorosan illeszkedik a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programhoz.

A 2015 és 2018 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Program a korábbi korrupcióellenes program elvárásain túl, a kormányzaton kívüli szereplőket is be akarja vonni a korrupciós bűncselekmények visszaszorítása érdekében. A Nemzeti

Korrupcióellenes Program általános célja a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, a szemléletformálás. A közbeszerzési eljárás esetében a nyílt szerződés lehetőségét veti fel, melynek révén az egész eljárás nyilvános, továbbá a vagyonyilatkozatok esetében kötelezővé válna a vagyonyilatkozatok tartalmának a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság általi megvizsgálása.

Az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről az összehangolt etikai szabályozás elősegítése érdekében Zöld Könyv készült, amely egy későbbi, a közigazgatási szférának létrehozandó Hivatásetikai Kódex tervezete. Már folyamatban van a kormánytisztviselők felkészítése a Hivatásetikai Kódex alkalmazására.

A kormány felülvizsgáltatta és megerősítette a bejelentővédelmi szabályozást is. A törvényjavaslat a korrupció visszaszorítása érdekében a köz- és magánszférára egyaránt tartalmaz bejelentővédelmi intézkedéseket. Széles körű egyeztetés mellett és nemzetközi példák alapján dolgozták ki a számos egyéb jogszabályt is módosító törvényjavaslatot, melyet az Országgyűlés elfogadott.

Magyarország kormánya és az OECD közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás alapján elkészült a magyar antikorrupciós erőfeszítéseket értékelő jelentés. A jelentés „jó gyakorlatként” nevesíti a korrupciós kockázatelemzéseket és az integritásirányítási rendszer bevezetését, valamint az integritás témájú képzéseket. Továbbá a korrupció visszaszorítása és az integritás erősítése érdekében szükséges további lépésekre hívja fel a figyelmet, például a jogalkotási folyamat kockázataira, az etikai kódexek gyakorlatba való átültetésével kapcsolatos feladatokra.

Az Állami Számvevőszék kiemelten kezeli és küldetésének tekinti a korrupció elleni fellépést. Mindez illeszkedik az ÁSZ stratégiájához, amelyben hangsúlyos feladatként jelenik meg az integritásalapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtése, továbbá az ÁSZ szerepvállalása a korrupció és csalás elleni küzdelemben. Az ÁSZ ellenőrzési tervében kiemelt helyen kezeli a korrupcióellenes fellépés alapját képező belső ellenőrzést és belső kontrollmechanizmusokat. 2014-ben már negyedik alkalommal térképezte fel a különböző államháztartási szervezetek korrupciós kockázatnak való kitettségét, valamint az azzal szembeni ellenálló képességüket. Az évenkénti felméréssorozattal az ÁSZ egyedülálló „magyar modellt” alakított ki. A modell alapjául az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer szolgált, amelyet az ÁSZ adaptált, továbbfejlesztett és az egész magyar közszférára kiterjesztett. Készült többek között ilyen elemzés a „kormányzati szervek intézménycsoportra”, „a független államhatalmi szervek intézménycsoportra”, az „igazságszolgáltatás intézménycsoportra”. Az ÁSZ az elemzéseket minden évben átadja a közreműködő szervezeteknek, hogy felhasználhassák ezeket a kockázatelemző munkájuk eredményességének javításához, az integritáskontrolljaik megerősítéséhez. Ezek a felmérések nyilvánosak, az ÁSZ Hírporthoz megtalálhatók.

Az ÁSZ a szemléletformálás érdekében a témában elektronikus tananyagot dolgozott ki, amit ingyenesen hozzáférhetővé tett az NKE számára. A Nemzeti Közszerkezleti Egyetem szervezésében 2013 júliusában fejeződött be a több mint 2000 főt érintő hivatásetikai képzés, valamint az elkészült e-learning tananyag, amelyből a kormánytiszt-

viselők folyamatosan sajátíthatják el az új etikai követelmények elméleti és gyakorlati tudnivalóit. Az NKE-n ma már integritás-tanácsadó szakirányú továbbképzés is indul, amely nemzetközi jelentőségű képzési fejlesztés, mivel példaértékűvé teszi Magyarországon korrupcióellenes intézkedéseit.

KÖVETKEZTETÉSEK

Szükséges lenne Románia példáját követve Magyarországon is egy egységes, független szervezetben kezelni a felső és középszintű korrupció felderítését. A szervezet függetlensége garanciát nyújtana a nagyobb számú felderítések végrehajtására. Amennyiben létrejönne egy pártatlan, minden hatalmi tényezőtől, politikai párttól független, szakmailag kiváló és megbecsült tisztviselőkkel rendelkező szervezet, akkor Magyarországon is nagyot léphetnénk előre a felső és középszintű korrupció elleni küzdelem terén. Minden bizonnyal, Romániához hasonlóan, nagy társadalmi támogatottsága lenne, a felmérések szerint az adófizetőkben megvan erre az igény.

Számos olyan ügy felderítetlen, amely már jó ideje borzolja a közvéleményt. A teljesség igénye nélkül csak a legnagyobbakat említsük: immáron már több mint öt éve tart az a nyomozás, amit annak idején az Állami Számvevőszék vizsgálata és bejelentése alapján indított a Fővárosi Főügyészség a 4-es metró tanácsadói szerződéseinek és az Alstom-szerelvények beszerzésének ügyében ismeretlen tettesek ellen.⁴⁴ Hiába ígértek felelősségre vonást, öt év telt el a tíz ember életét kioltó, százak életét megnyomorító vörösiszap-katasztrófa óta, de még senki sem ül börtönben, nem került sor vagyonelkobzásra, és az összes felelős szabadlábon van. A nyilvánvaló emberi mulasztások ellenére a bíróság senkit sem helyezett előzetes letartóztatásba, se házi őrizetbe. Az ország történelme legnagyobb ipari katasztrófájának kapcsán máig nincs felelőse annak, hogy 1 644 000 köbméter (!) lúgos, mérgező anyag kiömlött a Magyar Alumíniumtermelő és Kereskedelmi (Mal) Zrt. tározójából. A büntetlenségnek vannak határai, és ha ezt átlépjük, valóban nincs visszaút. Ennek a tragédiának az eltussolása átlépi ezt a határt. Súlyosan rombolja a közbizalmat, és hajlamosak vagyunk feladni a reményt, hogy az igazságszolgáltatás valóban mindig a társadalmi rend érdekében akar tenni. Felerősödtek a kétségek a bírói karral kapcsolatban, amely kitaposta magának Brüsszelben, hogy rájuk mint külön kasztra ne vonatkozzon az összes köztisztviselőre érvényes nyugdíjkorhatár. Emberi életek kioltása, sorsok kettétörése, települések tönkretétele következményekkel kell hogy járjon, ellenkező esetben felbomlik az állammal kötött, rousseau-i értelemben vett társadalmi szerződés, amelyben a polgárok a hatalom átruházásáért cserébe „a társadalom minden tagjának és vagyonának oltalmazását” várják el. A vörösiszappper alakulása miatt egy újabb veszélyes anyag szabadult el, amely ezúttal a közbizalomban okozhat katasztrófát, és teljes mértékben negligálja a „jó állam” megvalósításába vetett hitünket, reményeinket.⁴⁵ Várhatóan 2016 első negyedévében veszik állami tulajdonba az érintett egyetemek úgynevezett PPP-konstrukcióban, vagyis magánbefektetők bevonásával elkészült ingatlanjait, az elkövetkező két évben 26 előnytelen szerződést kíván rendezni a kormány mintegy 36 milliárdos ráfordítással. A 2016-os költségvetésben 5,3 milliárd forintot különítettek el az aránytalanul nagy

terhet jelentő szerződések átalakítására. Az előnytelen szerződésekért felelősök gyakorlatilag ismeretlenek, az általuk okozott kár megtérítése érdekében gyakorlatilag érdemi intézkedés nem történt.⁴⁶ A mai napig nem derült ki az sem, hogy Simon Gábor, az MSZP egykori elnökhelyettese honnan szerezte azt a pénzt, amellyel 2008-ban és 2009-ben csaknem negyedmilliárd forint értékű bankszámlát nyitott Ausztriában.⁴⁷ Csupán néhány példa, de sajnos még rengeteget lehetne felsorolni csak a legutóbbi években felszínre kerültek közül.

Magyarország továbbra is a külföldi vesztegetés elleni egyezményt korlátozottan végrehajtó országok csoportjába tartozik, és harmadik éve nem javít a helyzetén. A jogszabályok nem zárják ki a bűnüldözés politikai befolyásolásának lehetőségét. Azonban egyáltalán nem azért kell küzdeni a felső és középszintű korrupció ellen, mert azt valamely külföldi ország vagy nemzetközi intézmény elvárná tőlünk, avagy arra éppenséggel utasítani igyekszik. Éppen ellenkezőleg, akár ennek dacára is, teljesen önérdékből Magyarország felemelkedése, a közbizalom, a „jó állam” megvalósítása érdekében.

Magyarország kormánya sok és fontos intézkedést hozott a korrupció megelőzése és felderítése érdekében, azonban ezek eredményei nem láthatók igazán, mindeddig nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, és jelentősen eltörpülnek Románia felső és középszintű korrupció elleni fellépésének eredményességétől. Ma Magyarországon még mindig megéri felső és középszinten korruptnak lenni, hiszen szinte semmiféle kockázata nincs annak, hogy akár egy politikus, akár egy köztisztviselő vagy egy üzletember a közjavakból, közpénzekből nagyobb arányban jogosulatlan előnyben részesüljön. Olyan jó lenne már, ha végre a különféle politikai táborokhoz tartozók, a keményen dolgozó kisemberek fölött nem azon vitáznának, hogy melyik oldal mennyivel többet lopott vagy osztott vissza a saját oligarcháinak. Össze kellene fogni, és egyszerűen kiűzni a közpénzek fosztogatóit, hűtlen kezelőit a politikából, a közéletből, a közintézményekből.

JEGYZETEK

¹ Köszönettel tartozom az Államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés szakirányú továbbképzés hallgatóinak e cikk előző változatához fűzött értékes megjegyzéseikért.

² Regular Report on Romania's Progress Towards Accession. Commission of The European Communities Brussels, 9.10. 2002. SEC (2002) 1409, 26–28. o.

³ Romania – Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. IMF, August 2, 2002.

⁴ Romania – Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. IMF, April 9, 2003.

⁵ Romania: 2004 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement–Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Romania. July 2004. IMF Country Report No. 04/221.

⁶ Romania: 2006 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Romania. May 2006. IMF Country Report No. 06/168.

⁷ Marilena Stancu: *Provocarea DNA*. Revista, 22., 31. 08. 2007.

- ⁸ Lukács Csaba: *Hétezer ügy. Egy erős ember Sepsiszentgyörgyről*. Magyar Nemzet, 2015. április 19. http://mno.hu/magyar_nemzet_magazin/hetezer-ugy-1282361?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201509
- ⁹ Földi Bence: *Átgondolatlan a Jobbik korrupcióellenes ötlete*. Magyar Nemzet, 2015. június 28. <http://mno.hu/belfold/atgondolatlan-a-jobbik-korrupcioellenes-otlete-1292057>
- ¹⁰ Romania: 2012 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Stand-By Arrangement, and Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion and Modification of Performance Criteria–Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Romania. October 2012. IMF Country Report No. 12/290.
- ¹¹ Túrós-Bense Levente: *Vizsgálat a korrupciós piramis csúcsáig*. Napi Gazdaság, 2015. július 14.
- ¹² *Rekordszámú politikus ellen indított eljárást tavaly a DNA*. Szatmar.ro/MTI, 2015. február 24. www.szatmar.ro/Rekordszamu_politikus_ellen_inditott_eljarast_tavaly_a_DNA/hirek/70521
- ¹³ *Korrupcióért öt év letöltendő börtön a volt román miniszternek. A román legfelsőbb bíróság ítéletet hozott Monica Iacob Ridzi ügyében*. Jogi Fórum/MTI, 2014. január 28. www.jogiforum.hu/hirek/31172
- ¹⁴ *Korrupció gyanújával előzetesen a korrupciós ügyben ítélkező román bíró. Mustata a Voiculescu-per tárgyalása előtt került őrizetbe*. Jogi Fórum/MTI, 2014. május 1. www.jogiforum.hu/hirek/31707 (2015. 09. 17.)
- ¹⁵ *Korrupció gyanúja miatt őrizetbe vették a Kolozs megyei önkormányzat elnökét*. Szatmar.ro/MTI, 2014. május 29. www.szatmar.ro/Korruptio_gyanuja_miatt_orizetbe_vettek_a_Kolozs megyei_onkormanyzat_elnoket/hirek/65568
- ¹⁶ *Korrupcióval vádolják az árhatóság alelnökét*. Szatmar.ro/MTI, 2014. június 6. www.szatmar.ro/Korruptio-val_vadoljak_az_arhatosag_alelnoket/hirek/65734
- ¹⁷ *Korrupciógyanúval vádat emeltek Basescu testvére ellen*. Szatmar.ro/MTI, 2014. július 15. www.szatmar.ro/Korruptiogyanuvall_vadat_emeltek_Basescu_testvere_ellen/hirek/66459
- ¹⁸ *Korrupciós eljárás a leköszönt szatmári csendőrpáncsnok ellen*. Szatmar.ro/MTI, 2014. július 31. www.szatmar.ro/Korruptcios_eljaras_a_lekoszont_szatmari_csendorparancsnok_ellen/hirek/66788 (2015. szeptember 15.)
- ¹⁹ *Tíz év börtön törvénytelen privatizáció miatt Romániában. Dan Voiculescu 60 millió euróval károsította meg a román államot*. Jogi Fórum/MTI, 2014. augusztus 12. www.jogiforum.hu/hirek/32304
- ²⁰ *Adócsaló államminiszter. A bukaresti törvényszék négy év letöltendő börtönre ítélte George Copost*. Jogi Fórum/MTI, 2014. augusztus 26. www.jogiforum.hu/hirek/32368
- ²¹ *Románia-korrupció-egyház. Korrupcióval gyanúsítanak egy ortodox érseket Romániában*. Szatmar.ro/MTI, 2014. szeptember 13. http://www.szatmar.ro/Korruptcios_vad_egy_ortodox_ersek_ellen/hirek/67558
- ²² *Két évi börtön egy volt miniszternek korrupció miatt. A román legfelső bíróság döntést hozott*. Jogi Fórum/MTI. <http://www.jogiforum.hu/hirek/32649>
- ²³ *Befolyással üzérkedő alkotmánybíró. Lemondott hivataláról Romániában Toni Grebla*. Jogi Fórum/MTI, 2015. február 5. www.jogiforum.hu/hirek/33225
- ²⁴ *Őrizetbe vették a román Feddhetetlenségi Ügynökség vezetőjét. Horia Georgescu többrendbeli hivatali visszaéléssel gyanúsítják*. Jogi Fórum/MTI, 2015. március 19. www.jogiforum.hu/hirek/33471
- ²⁵ *Kedvező bírósági ítéletek több tízezer euróért. Több, mint tíz év börtönre ítélték a korrupt román bírót*. Jogi Fórum/MTI, 2015. május 18. <http://www.jogiforum.hu/hirek/33782>
- ²⁶ *Ismét lecsapott a román korrupcióellenes ügyészség*. Magyar Hírlap/MTI, 2015. szeptember 1. http://magyar-hirlap.hu/cikk/34262/Ismet_lecsapott_a_roman_korrupcioellenes_ugyeszseg
- ²⁷ *Pontát kihallgatta a korrupcióellenes ügyészség*. MNO/MTI, 2015. szeptember 3. <http://mno.hu/kulfold/kihallgatta-pontat-a-korrupcioellenes-ugyeszseg-1302923>
- ²⁸ *Őrizetbe vették Bukarest főpolgármesterét*. Magyar Hírlap/MTI, 2015.09.06. http://magyarhirlap.hu/cikk/34615/Orizetbe_vettek_Bukarest_fopolgarmesteret
- ²⁹ *Vádat emeltek Ponta ellen*. MNO/MTI, 2015. szeptember 17. <http://mno.hu/kulfold/vadat-emeltek-victor-ponta-ellen-1304742>
- ³⁰ *Ügynökség a büntető eljárások során lefoglalt vagyon kezelésére. Törvénytervezetet fogadott el a bukaresti kormány*. Jogi Fórum/MTI, 2015. június 1. www.jogiforum.hu/hirek/33856

- ³¹ *Rekordszámú politikus ellen indított eljárást tavaly a DNA.* Szatmar.ro/MTI, 2015. február 24. www.szatmar.ro/Rekordszamu_politikus_ellen_inditott_eljarast_tavaly_a_DNA/hirek/70521
- ³² *Sokan bíznak a korrupcióellenes ügyészségben.* Szatmar.ro/MTI, 2015. március 12. www.szatmar.ro/Sokan_biznak_a_korrupcioellenes_ugyeszségben/hirek/70827
- ³³ Report from the commission to the european parliament and the council. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism. European Commission, Brussels, 28.1.2015. COM(2015) 35 final, 9–10., 13. o. http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_35_en.pdf (Letöltés: 2015. szeptember 19.)
- ³⁴ Zsíros Sándor: *Brüsszelben is felfigyeltek a román korrupcióellenes fellépés eredményeire.* Euronews/Európa, 2015. április 4. <http://hu.euronews.com/2015/04/14/brusszelben-is-felfigyeltek-a-roman-korrupcio-ellenes-fellepes-eredmenyeire-1/>
- ³⁵ *Tizenöt európai ország szorgalmazza a korrupcióellenes hivatal felállítását.* MNO/MTI, 2015. szeptember 7. <http://mno.hu/kulfold/tizenot-europai-orszag-szorgalmazza-a-korrupcioellenes-hivatal-felallitasa-1303374> (2015.09.07.)
- ³⁶ Report from the commission..., i. m.
- ³⁷ Lukács Csaba: *Hétezer ügy. Egy erős ember Sepsiszentgyörgyről.* Magyar Nemzet, 2015. április 19. http://mno.hu/magyar_nemzet_magazin/hetezer-ugy-1282361?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201509
- ³⁸ Kövesi: *nincsenek titkos ügynökök közöttünk.* Erdély.ma, 2015. május 17. http://erdely.ma/kozeletunk.php?id=186349&cim=kovesi_nincsenek_titkos_ugynokok_kozottunk
- ³⁹ *Beindult a korrupcióellenes főnyíró.* Erdély. Napilap.ro, 2015. február 20. www.napilap.ro/HU/Szekelyfold/NEWS/Hirek/Cikk/Hirek-Erdely-Beindult-a-korrupcioellenes-fnyiro_2161/
- ⁴⁰ Lukács, i. m.
- ⁴¹ Tamás Gáspár Miklós: *Vegyen mély lélegzetet.* Hvg.hu, 2015. március 12. http://hvg.hu/velemeney/20150312_TGM_Vegyen_mely_lelegzetet
- ⁴² Andrew Byrne: *Romania in top-level graft crackdown as paper tiger bares teeth.* Financial Times, 26. July 2015. www.ft.com/cms/s/0/7ef59d62-3114-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html
- ⁴³ Közös sajtó-összefoglaló. KIM, ÁSZ, Kúria, OBH, Legfőbb Ügyészség, 2013. december 09. http://mklu.hu/pdf/sajto/sajto_20131209-2_kozos_osszefoglalo_korrupcio.pdf
- ⁴⁴ Szabó Zsolt – Sütő Dániel: *Kik a metróépítés felelősei?* Magyar Nemzet, 2015. szeptember 5. http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/kik-a-metroepites-felelosei-1303112
- ⁴⁵ Szabó Anna: *A patak lesz a hibás?* Magyar Nemzet, 2015. szeptember 3. <http://mno.hu/velemeney/a-patak-lesz-a-hibas-1302847>
- ⁴⁶ Csókás Adrienn: *Államosítják az egyetemi PPP-ingatlanokat.* Magyar Nemzet, 2015. augusztus 24. http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/allamositjak-az-egyetemi-ppp-ingatlanokat-1301319
- ⁴⁷ *Simon-ügy: Ké ez a pénz?* MNO/MTI, 2014. március 13. <http://mno.hu/belfold/simon-ugy-kie-ez-a-penz-1215728>

Zéman Zoltán – Lukács János – Túróczi Imre

A pénzmosás megjelenése a gazdaságban

Appearance of Money Laundering in the Economy



Összefoglalás

A szerzők a cikk keretein belül feltárják a pénzmosás kialakulásának összefüggéseit, valamint megfogalmazzák, mint a szervezett gazdasági bűnözés egyik legbonyolultabb és legkifinomultabb részeként. Bemutatásra kerül a folyamat három klasszikus esete: az elhelyezés, a rétegzés és az integrálás. Hangsúlyozzák a pénzmosás elleni nemzetközi fellépéseket, és röviden ismertetik a legjelentősebb szervezeteket és azok feladatait. Továbbá három fontos alapszabályra hívják fel a vállalkozások figyelmét, amelyekkel védekezhetnek: „Ismerd meg a céget”, „Ismerd meg az ügyfeled” és „Ismerd meg a kollégádat!” A pénzmosás elleni harc sikeréhez a vállalkozásoknak észlelniük kell a szokatlan viselkedést, ezért szemléltetésre kerül néhány erre utaló jel is. A cikk célja, hogy felhívja a figyelmet, hogy mindenkinek nagyon fontos erkölcsi kötelessége a pénzmosás elleni küzdelem erősítése.

Summary

The authors explore correlations during the development of money laundering, and articulate it as one of the most complex and sophisticated part of organized economic crime. Three classic cases of the process are given: placement, layering and integra-

DR. HABIL ZÉMAN ZOLTÁN PHD, egyetemi docens, Szent István Egyetem, intézetigazgató (zeman.zoltan@gtk.szie.hu), DR. HABIL LUKÁCS JÁNOS CsC, egyetemi tanár, Corvinus Egyetem intézetigazgatója, Magyar Könyvvizsgálói Kamara elnöke (janos.lukacs@uni-corvinus.hu), DR. TÚRÓCZI IMRE, rektor, Szolnoki Főiskola (turoczi@szolf.hu).

tion. The importance of international actions against money laundering is emphasized and a brief description is given of the most important organizations and their responsibilities. The attention is called to three important rules of thumb to defend businesses: “Know your business”, “Know your customer” and “Know your employee”. To successfully combat money laundering, businesses need to detect unusual behavior, illustrated by a few examples in the article. The authors’ aim is to raise awareness concerning everyone’s moral obligation to contribute to combatting money laundering.

A pénzmosás kialakulása egy adott országban összefügg olyan gazdasági bűncselekmények megjelenésével, amelyek rendszeres és jelentős bűjtatott – nem legális – jövedelmet eredményeznek. Ilyen illegális tevékenységnek számít a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a pénzhamisítás, az embercsempészet, a prostitúció, a zsarolás, a gyermekpornográfia, az adócsalás, a korrupció stb. Nemcsak az ilyen jellegű bűnös pénzek alkalmasak a pénzmosásra, hanem minden, a céges nyilvántartásokban, könyvelésekben és adóbevallásokban nem szerepeltetett bevételek, jövedelmek is. A pénzmosás a szervezett gazdasági bűnözés egyik legbonyolultabb és legkifinomultabb része. Általában akkor merül fel igény erre a tevékenységre, amikor a bűnözőknek már nagyon sok bevételük származik az elkövetett bűncselekményekből, és annak egyszerű elköltése egyenlő lenne az önfeljelentéssel, mert a hirtelen jólét és meggazdagodás mindenkinek feltűnne, szemet szúrna. A magyar Btk. megfogalmazása szerint hazánkban pénzmosás büntettét követi el az, aki más által elkövetett büntetendő cselekményből származó pénzt vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró okiratot, értékpapírt megszerez, megőriz, kezel, gazdasági tevékenységeken keresztül legalizál, tisztára mos (átalakít, felhasznál, átruház, pénzügyi tevékenységet végez vele, vagy megíúsít egy büntetőeljárást), eredetét, fellelhető helyét eltitkolja vagy elleplezi, miközben tudott annak eredetéről.¹

A pénzmosás az amerikai zsargonból került át Európába. Az Amerikai Egyesült Államokban a bűncselekményből származó pénzt „piszkos pénznek”, „dirty money”-nak nevezik. „A pénzmosás a bűnözők és a terroristák tevékenysége, amely arra irányul, hogy lehetetlenné tegye az illegálisan szerzett – bűncselekményekből származó – pénz eredetének azonosíthatóságát, és azt legális forrásból származónak tüntesse fel.”²

A globálissá váló nemzetközi tőkemozgások között egyre nehezebb megkülönböztetni az illegális jövedelmeket a törvényes műveletekből származóktól. A pénzmosási műveletek közös jellemzői a következők:

- nem ismert a pénz valódi eredete és tulajdonosa;
- állandóan változik a formája, alakja;
- az eljárás, a pénz útja nem nyomon követhető;
- a pénz meglétét valaki folyamatosan szemmel tartja.

A pénzmosási tevékenység napjainkban már nem kötődik országhatárokhöz, hanem nemzetközi jellegűvé vált, így annak leleplezése is csak nemzetközi információk felhasználásával lehetséges, ami sokszor hosszadalmas és bonyolult eljárást jelent. Mind a kormányok, mind a bankok számára nehéz feladat egy-egy nemzetközi tran-

zakciót megítélni, mert nehezebben bizonyítható, hogy nem szokásos ügyletről van szó. A pénz lefoglalása azonban mindig egy adott nemzet joga alapján történik.

A PÉNZMOSÁS KLASSZIKUS ESETEI

A pénzmosás folyamata – tekintet nélkül a mosandó összeg nagyságára – három alaplépést foglal magában: az elhelyezést, a bújtatást és az integrálást. Egy tranzakció során egyszerre is előfordulhat mindhárom, de inkább az a jellemző, hogy egymástól elkülönülten jelennek meg. A modell helyét fokozatosan más megközelítések veszik át, de a modell elemeivel a pénzmosás egyéb értelmezéseinek esetében is találkozhatunk, és a szóhasználat sem változott.

Elhelyezés

Az illegális tevékenységet végzők jövedelme jobbára készpénz formájában jelentkezik. A felhalmozódó készpénz és annak felhasználása a gyakorlatban komoly nehézségekbe ütközhet, mivel az eredete nem bizonyítható. Éppen ezért a bűnelkövetőknek szükségük van a megszerzett készpénz kezelhetővé tételére. Ehhez a pénzt általában közvetítő útján helyezik el különböző pénzügyi intézményekben, ahol az később legálisan megszerzettnek tűnő jövedelemmé alakul át. Ebben a szakaszban a legkönnyebben nyomon követhető a törvénytelen jövedelem. Az elhelyezésnek nincs előre meghatározott helye, történhet a világon bárhol, ahol erre mód és kedvező feltételek vannak. A bűnözők gyakran ismeretlen, gyanútlan személyeket alkalmaznak arra, hogy a készpénzt több pénzintézetben kisebb részletekben elhelyezzék, akik a befizetések végrehajtásáért jelentős honoráriumot kapnak. Tevékenységük során a megbízók felügyelet alatt tartják őket, hogy a befizetésre átadott pénzüsségeket valóban a rendeltetési helyükre juttassák el. E módszer alkalmazása során a pénzt átadó személy vagy képviselője akkor is anonim marad, ha a befizetést végző személyt azonosítják.

Bújtatás, rétegzés

A készpénz elhelyezése után a pénzmosás már nehezebben bizonyítható. A rétegzés során érik el azt, hogy a pénz eredetére ne derüljön fény, a forrástól teljes mértékben el legyen választva. A már elhelyezett összegek az újbóli felhasználás során nyernek gazdasági létjogosultságot, ezáltal válnak a legális gazdaság részévé. A tevékenységek és tranzakciók bonyolult módon való egymásra rétegzése arra szolgál, hogy a nyomozók számára megnehezítse az illegális jövedelem észlelését.

Integrálás

Az integrálás a bűnös úton megszerzett pénznek a gazdaságba történő visszaáramoltatását jelenti, melynek sikeres végrehajtása esetén a bevétel jogszerű üzleti tevékenységből származónak tűnik. Az integrálás következhet az első két fázis után is, de az is

elképzелhető, hogy a bűncselekményből származó vagyont egyszerűen befolyatják a legálisan alapított vállalkozásba, és ott mint bevételt tüntetik fel a könyvelési adatok meghamisításával. A keletkezett nyereség után adót is fizetnek, és osztalékként vagy kamatként jutnak hozzá a legális jövedelemhez. Az integrálást nagyon károsnak kell tekinteni. Ez az alvilág fenyegetése, amely, miután anyagi igényeit bőségesen kielégítette, utat próbál keresni a legális „felső világba”, hogy olyan nem anyagi igényeit is kielégítse, mint a státusz és a hatalomvágy.

A pénzmosás szempontjából háromféle társaság különböztethető meg:³

- a „látszattársaság”, amely a hivatalos bejegyzés ellenére nem folytat kiterjedt üzleti tevékenységet, és nagyon alacsony tőkével rendelkezik;
- a „fantomtársaság”, amely csak fikció, tevékenységet nem folytat, csak a neve létezik;
- a „fedőnévű szolgáló társaság”, amely ugyan valós tevékenységet is végez, de elsősorban a pénzmosást szolgálja.

A PÉNZMOSÁS ELLENI NEMZETKÖZI FELLÉPÉS

A nemzetközi pénzmosásból származó összegek nagysága közvetlenül nem mérhető. Erre csak akkor lenne lehetőség, ha a világon valamennyi ilyen bűncselekmény a hatóságok tudomására jutna. A valóságban viszont e tevékenység jelentős része a hatóságok előtt rejtve marad, ezért különböző technikákat dolgoztak ki a pénzmosás volumenének számszerűsítésére. A bűncselekményekből származó tisztára mosott pénz nagysága két lehetséges módon becsülhető:⁴

- közvetlen becsléssel, amely csupán feltételezéseken alapul, a nemzetközi banki statisztikából indul ki;
- közvetett becsléssel, amivel elsősorban a kábítószeres előállítás és eladási értékét becsülik fel, és vetik össze a kábítószer-termelésből, -fogyasztásból és -lefoglalásból rendelkezésre álló adatokkal. Ezt a módszert használják más, nagy készpénzbevétellel járó bűncselekmények (pl. prostitúció, kábítószer- és fegyverkereskedelem) méretének becslésénél is.

Mindkét eljárás közös ismérve, hogy először – statisztikai szakkifejezéssel élve – pontbecslést végeznek, azaz az ismert adatokból kiszámítják a pénzmosás ismert volumenét. Ezután ezt egy, a látencia feltételezett mértékét tükröző, egynél nagyobb számmal megszorozzák. A kapott számot a mintavételi hibával korrigálva, intervallumbecslést adnak az alapsokaság adott jellemzőjére. Stanley Morris, a FATF Statisztikai és Módszertani Munkacsoportjának volt elnöke már 2002-ben azt nyilatkozta, hogy jelenleg nincs hiteles lehetőség a pénzmosás mérésére világviszonylatban, sőt még arra sem, hogy azt a legnagyobb országokra szűkítve végezzék el. Elemző szakemberek kidolgoztak azonban egy vonzerőindexet, amely megmutatja, hogy az adott országok pénzügyi infrastruktúráját mennyire szívesen használják a pénzmosók a piszkos pénzek legalizálásához. Az országok közötti rangsor felállításánál több faktort is figyelembe kell venni. Ezen faktorok a megfelelő súlyozással a pénzmosás pozitív és negatív szempontjai alapján kerülhetnek bele egy közös képletbe.

Pénzmosás vonzerőindexe: $[\text{GNP}/\text{fő}] * [3 * \text{Banki titoktartás} + \text{Kormány hozzáállása} + \text{SWIFT-tagság} - 3 * \text{Országban belüli konfliktusok} - \text{Korrupció} + 15]$

A faktorok rövid áttekintése:

1. GNP/fő: egy főre jutó bruttó nemzeti termék (Gross National Product), ami azt mutatja, hogy egy adott országban, egy adott évben az ország egy állampolgárára mennyi előállított, megtermelt termék, szolgáltatás jut. Számolásánál az állampolgárság a meghatározó, tehát a magyar állampolgárságú emberek által előállított és megtermelt termékek, szolgáltatások értékét mutatja. A GDP-vel ellentétben a GNP-be beletartozik az is, ha egy magyar cég külföldön termel, nyújt szolgáltatást, de nem tartozik bele az, ha egy külföldi cég Magyarországon nyújt szolgáltatást. Minél nagyobb ez a mutató, annál vonzóbb lehet az adott ország a pénzmosóknak, vagyis lineáris kapcsolat feltételezhető a két jelenség között.

2. Banki titoktartás: 0, ha nincs rá törvény; 5, ha adott országban nagy hagyománya van.

3. Kormány hozzáállása (pozitív korrupció): 0 és 4 közötti értéket vehet fel. Minél toleránsabb egy adott ország a pénzmosással szemben, annál nagyobb az érték.

4. SWIFT-tagság: 0, ha az adott ország nem tag; 1, ha az adott ország tag.

5. Országban belüli konfliktusok, rizikók, ami fordított arányosságban áll az indexszel mért jelenséggel, mivel az országban belüli konfliktusok csökkentik a terület vonzerójét a pénzmosók számára. Értéke 0–4-ig terjedhet.

6. Korrupció (negatív korrupció): az adott ország Transparency International korrupciós indexén elért helyezése.

7. 15: egy konstans szám, ami biztosítja, hogy az eredmény nagyobb legyen nullánál.

$$\text{Áramlási index X és Y ország között} = \frac{\text{pénzmosás vonzereje}}{(\text{távolság X és Y főváros között})}$$

A pénzmosás elleni nemzetközi küzdelem legfőbb szervezete a *Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport*, az *FATF* (Financial Action Task Force on Money Laundering), amelyet 1989 júliusában alapítottak a G7-ek Párizsban. Elsődleges feladata az egyes országokban kimunkált nemzeti programok összehangolása, a hatóságaik közötti kapcsolatok erősítése, valamint a Bázeli Nyilatkozat és a Bécsi Konvenció alapelveinek gyakorlati megvalósítása. Később csatlakoztak a szervezethez az OECD több tagországa, az Arab-öböl menti országok és egyes távol-keleti országok, illetve az EU tagállamai is. Az Akciócsoport kizárólagos feladata a pénzmosás elleni küzdelem, amely érdekében egy 40 pontból álló ajánlást fogalmazott meg 1990-ben, melyek a mai napig a pénzmosás elleni fellépés legfontosabb alapelvei. A ma már 49 pontból álló ajánlásokat több mint 130 ország írta alá, és nemzetközi szabványként használja. Ha a tagországok nem megfelelően járnak el az ajánlások bevezetésében, akkor feketelistára kerülnek.

A pénzmosás és egyéb pénzügyi tárgyú bűncselekmények elleni küzdelem terén a tagországok egymás közötti információcsere céljából, illetve a hatékonyabb együttműködés biztosítására jött létre 1995-ben az *Egmont Csoport (Group)*, amely egy zárt lán-

cú, 107 országra kiterjedő, többszörösen védett, jelszóval ellátott, internetalapú rendszeren keresztül hajtja végre a nemzetközi információcserét (Egmont Secure Web). A neve onnan ered, hogy megalakulásuk a brüsszeli Egmont–Arenberg Palace-ban történt. Célkitűzésében szerepel, hogy határokon átívelő bűncselekmények esetében a terrorizmus finanszírozása egyre nagyobb problémát jelent a pénzmosás mellett, mivel a pénzmosásból származó, legálisnak látszó jövedelemből terroristaakciókat is pénzelnek.

Az Európa Tanács által a Pénzmosásellenes Intézkedések Értékelésére Kijelölt Szakértői Bizottságot (Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures – PC-R-EV) az Európa Tanács hozta létre 1997-ben, hogy az Európa Tanács tagjai és más, nem tagországok által létrehozott pénzmosás elleni intézkedések megfelelőségét vizsgálja. 2002 óta *Moneyval* néven folytatja tevékenységét. Jelenleg 47 ország a tagja. Létrehozásának az volt a célja, hogy megvizsgálja a tagállamok FATF-ajánlásainak való megfelelést, a pénzmosással kapcsolatos nemzeti szabályozás hatékonyságát, a nemzeti pénzügyi hírszerző egység tevékenységét. Emellett nemzetközi metodikákat, trendeket ismertet, hogy a bűnözés legújabb formáival szemben nemzetközileg és hazai viszonylatban is harcba lehessen szállni.

Az Európai Rendőrségi Hivatal (*Europol*) által létrehozható *elemzői munkafájlok* (Analytical Work File, AWF) megnyitási és működési feltételeit az Europol Egyezmény határozza meg. A tagállamok által szolgáltatott személyes adatok csak két helyen tárolhatók: az Europol rendszerében, az egyik maguk az AWF-ek, a másik pedig az Information System (IS).

1999-ben indult útjára az Európai Tanács tamperei döntése alapján az *FIU.NET program*, amely egy decentralizált számítógépes információs rendszer és az FIU-egységek közötti adatcserét szolgálja. A rendszerhez való csatlakozás bár önkéntes, de már tagja Belgium, a Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság. Rövidesen tagja lesz Finnország, Portugália, Görögország, Dánia és Ciprus. Az FIU.NET előnye, hogy gyors, engedélyezi a biztonságos kommunikációt, nem igényel fordítást, ugyanakkor eleget tesz a jogi előírásoknak. Az FIU.NET tulajdonképpen felfogható az Egmont Csoport Európai Unió területére korlátozódó formájának, hiszen az EU Tanács és az Europol égisze alatt alakult ki, de ténylegesen az Egmont rendszerét használják az adattovábbítások során.

Az FATF korlátozza a tagjai sorába való felvételt, mégis a pénzmosás elleni küzdelem szükségessé teszi további nemzetközi szervezetek létrehozását. Az FATF mintájára létrehozott szerveket az FATF-stílusú regionális intézményeknek is nevezik. Ilyenek:

- Az Ázsiai és Csendes-óceáni Országok Csoportja a Pénzmosás Ellen (Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG) elnevezésű szervezetet 1997 februárjában alapította 13 állam, de jelenleg már 41 ország a tagja.

- A Dél-amerikai Pénzmosás Elleni Csoportot (Financial Action Task Force on Money Laundering in South America, GAFISUD) 2000 decemberében alapították, jelenleg 12 tagja van.

– A Közel-keleti és Észak-afrikai Pénzügyi Akció Munkacsoportot (Middle East and North Africa Financial Action Task Force) 2004-ben hozta létre 18 ország.

– A Kelet- és Dél-afrikai Pénzmosás Elleni Csoport (Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, ESAAMLG) 1999-ben jött létre Tanzániában, és jelenleg 15 tagja van.

– Az Eurázsiai Pénzmosás Elleni Munkacsoportot (Eurasian Group on Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing) 2004-ben hozták létre Moszkvában. Jelenleg 9 ország a tagja.

– A Nyugat-afrikai Pénzmosás Elleni Kormányközi Akciócsoportot (Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering in West Africa, GIABA) 2000-ben alapította a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége. Székhelye Dakarban található, 14 ország a tagja. Célkitűzései között szerepel: a tagország támogatása a bűncselekmények elleni küzdelemben tett erőfeszítésekben, a szoros együttműködés megkövetelése a tagországoktól, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, biztosítani a harmonizációt és az intézkedés elfogadásának összehangolását, ösztönözni más afrikai országok csatlakozását; az értékelésnek a saját és a kölcsönös értékelésen kell alapulnia, szorosan kapcsolódva az FATF követelményeihez.

A felügyeleti szervezetek nemzetközi egyesületei között kell megemlítenünk az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezetét, az IOSCO-t (International Organization of Securities Commissions), amely különböző bankok és értékpapír-kereskedők, valamint a Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szövetségét, az IAIS-t (International Association of Insurance Supervisors), amely a biztosítók felügyeleti szerveit tömöríti, és mindkét szervezet már kiadott pénzmosásellenes ajánlásokat. Megfigyelőként hivatalos kapcsolatban vannak az FATF-fel, valamint más globális, pénzmosásellenes testületekkel.

A vállalkozások a pénzmosás ellen az óvatosságon kívül három alapszabály betartásával védekezhetnek: „Ismerd meg cégedet” (Know Your Business, KYB), „Ismerd meg ügyfeledet” (Know Your Customer/Counterparty, KYC) és „Ismerd meg kollégádat” (Know Your Employee, KYE). Egyik szabálynak sincs formális definíciója, jelentésük országonként és ágazatonként eltérhet. A legtágabb értelemben azt jelentik, hogy részletesen fel kell mérni és meg kell ismerni a saját cég tevékenységét, meg kell érteni az ügyfelekkel folytatott vagy folytatandó viszony minden lehetséges kihatását. A szabály kiterjeszthető az ügyfelek általános helyzetének megismerése is, ezért aztán, ha valaki jól ismeri saját tevékenységét, akkor könnyebben kiszűrja a szokásostól eltérő ügyleteket, értékelni tudja a helyzet súlyosságát, és ennek alapján tudja, mennyire kell óvatosnak lennie, és meg tudja ítélni, hogy olyan pénzmosásra utaló adat, tény, körülmény jutott tudomására, amelyet hivatalosan is be kell jelentenie.

Ismerd meg ügyfeledet (KYC): Ez a szabály minden pénzmosásellenes szabályozás alapja. Minél jobban megismeri az ügyfél üzleti viselkedésének mintázatát, annál jobban ki tudja szűrni a szokatlan cselekedeteket. Az ügyfélről a következőket érdemes tudni.

– Milyen változások várhatók vállalkozásukban és ügyvitelükben?

– Mindezt megtörténtük előtt ismerni kell már, azaz szoros kapcsolatot kell ápolni az ügyfelekkel.

– Mennyiben veszélyezteti a saját vállalkozást a magán- és vállalati ügyfelek társadalmi pozíciója és hírneve?

– Mi mindent lehet megtudni a vállalkozás tényleges tulajdonosairól?

Ismerd meg cégedet (KYB): Idővel minden dolgozó megismeri cégét és annak szokásos viselkedését. Ez alapján azt is meg tudja mindenki állapítani, hogy mi minősül a normálistól eltérő, pénzmosásra utaló vagy azt kizáró adatnak, ténynek, körülménynek, szokatlan vagy váratlan eseménynek, változásnak. Paramétereik egyik fontos és meghatározó mércéje a szervezeti felépítés és kapcsolatrendszer az adott cégcsoporton belül.

Ismerd meg kollégádat (KYE): Ha a cég alkalmazottai nem tartják be az előzőekben ismertetett két szabályt, akkor a védelmet áttörhetik, a cég bajba keveredhet. A jól képzett munkaerő biztosítja a leghatékonyabb védelmet a pénzmosást elkövetőkkel szemben.

A vállalkozásoknak ügyelniük kell arra is, hogy ha a pénzmosás elleni törvény hatálya alá tartoznak, akkor kötelesek azonosítani ügyfeleiket:

– írásbeli szerződéssel létrejövő tartós üzleti kapcsolat esetén;

– kétmillió forintot elérő vagy azt meghaladó üzleti megbízás esetén, akkor is, ha az értékhatárt több, egymással ténylegesen összefüggő üzleti megbízás együttes értéke éri el;

– bármikor, az első két esettől függetlenül, ha pénzmosásra utaló adat, tény vagy körülmény merül fel.

Az azonosítás során meg kell győződni az ügyfél, illetve a rendelkezésre jogosult és a meghatalmazott személyazonosságáról, és az azonosítás során kapott adatokat megbízhatóan és visszakereshetően rögzíteni kell. Az azonosításhoz szükséges okmányok (technikai okokból) attól függenek, hogy az ügyfél belföldi vagy külföldi, természetes, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet.

Külföldi természetes személy esetében a fentiek közül az azonosító okmány alapján megállapítható adatokat, valamint a magyarországi tartózkodási helyet kell rögzíteni. A könyvelőknek, könyvvizsgálóknak vagy adószakértőknek, ha ügyfelük nem tud vagy nem akar azonosítás céljából Magyarországra utazni, akkor a szükséges okmányok hiteles másolatát kell beszereznie. Az ügyfélnek írásban nyilatkoznia kell arról, hogy saját vagy más nevében jár-e el. Ha más nevében jár el, akkor a megbízót „tényleges tulajdonosnak” nevezzük. A tényleges tulajdonosról az ügyfélnek közölnie kell a természetes vagy jogi személy nevét és a lakcímét, vagy székhelyét.

A tényleges tulajdonost érdemes figyelemmel követnünk. Ha az üzleti kapcsolat során bármikor felmerül a gyanú, hogy az ügyfél más javára cselekszik, akkor meg kell kérni, hogy adjon írásbeli nyilatkozatot arról, hogy saját nevében cselekszik, vagy nyilatkozzon arról, hogy kinek a javára cselekszik. Ha efféle írásbeli nyilatkozat adását megtagadja, vagy ha pénzmosásra utaló adat, tény, körülmény merül fel, akkor nem szabad vele üzletet kötni. Az azonosítás során rögzített adatokat nyilvántartásba kell venni a szerződésben vagy a szerződés mellékletében, vagy az azonosított személyekről kézzel vagy számítógéppel vezetett adatlapon. Az ügyfél-azonosítás során begyűjtött adatokat, okiratokat, ezek elektronikus és fénymásolatát 10 évig kell megőrizni. Tartós

üzleti kapcsolat esetén a megőrzési kötelezettség határideje az üzleti kapcsolat megszűnésekor kezdődik. Az adatokat úgy kell megőrizni, hogy azokból a változás dátuma és a változás előtti adatok is megállapíthatók legyenek.

A pénzmosás elleni harc első vonalában az ügyfelekkel kapcsolatot tartó személyek, vállalkozások állnak. Magyarország gazdasági jólétének fenntartásához, a terrorizmus elleni védekezéshez és a vállalkozások – főleg a saját vállalkozások – kijátszásának megakadályozásához szükséges a felelősségteljes viselkedés a pénzmosás gyanújának felmerülése esetén. A gyanús ügyletet, illetve a pénzmosásra utaló adatot, tényt vagy körülményt haladéktalanul be kell jelenteni.

A szokatlan és gyanús viselkedés jelentése a hatóságoknak nem besúgás, hanem önvédelem. A hatóságok figyelmét ráirányítja arra, ami a vállalkozást egyébként nagy bajba sodorhatná. Azokban az országokban, amelyek már régen felvették a harcot a pénzmosás ellen, a jelentéstételt természetesnek tekintik a veszélyeztetett tevékenységi területeken. Ha a munkavállalók jobban megismerik ügyfeleiket és azok vállalkozásait, akkor ügyesebben ismerik fel a pénzmosási kísérleteket, és a jelentések is megbízhatóbbak, megalapozottabbak lesznek.

Az üzleti titoktartás szabályainak és a pénzmosás megakadályozására irányuló jelentéstételnek az összefüggéseit az Alkotmánybíróság is megvizsgálta. Véleménye szerint a személyes adatok védelme felett áll a bel- és külbiztonság kérdése, a pénzmosás visszaszorítása pedig biztonsági kérdés. A pénzmosás elleni harc sikeréhez elengedhetetlen, hogy a vállalkozások észrevegyék, ha ügyfeleik szokatlanul viselkednek. Mindenki jogosan teszi fel a kérdést: Mi számít szokatlan viselkedésnek?

Esetleges pénzmosásra utaló jelek

– Az ügyfél vagy a képviselője ellenáll az ügyfél-átvilágítási intézkedések végrehajtásának, illetve hamis, félrevezető információkat ad. Offshore székhelyű taggal rendelkező ügyfél, szervezet képviselőjében eljáró személy a tényleges tulajdonosokra vonatkozó nyilatkozatában azonosítási kötelezettség (25%) alatti tulajdonrésszel rendelkező természetes személyekre hivatkozva nem nyilatkozik az offshore szervezet természetes személy tulajdonosaira vonatkozóan.

– Kiugróan magas, nem valós gazdasági eseményekkel, fiktív árbevétellel kapcsolatos dokumentumok, bizonylatok kibocsátása. Fiktív bevételnek számít az a bevétel, amely mögött nem áll teljesítmény. Erre lehet következtetni például abból, ha az ügyfélnél nincs nyoma olyan gazdaságilag észszerű, arányos ráfordításnak, amely a bevételi tételt életszerűvé tenné, indokolná, alátámasztaná. Ilyenek lehetnek például a korábbi árubeszerzési és raktározási költségek felmerülése nélküli árueladások, vagy olyan szolgáltatásnyújtások (tanácsadás, takarítás, építőipari szolgáltatás, munkaerő-kölcsönzés, hirdetés, reklám, tanulmányok), amelyekhez hiányoznak az alapvető eszközök, a szükséges létszámban bejelentett munkavállaló, az igénybe vett alvállalkozói teljesítmények.

– A cég profiljába, tevékenységi körébe nem illő ügyletekből származó bevételek.

– Túlszámlázások, feltűnő értékaránytalanság melletti (több tízszeres haszonnal, extraprofittal) értékesítések, jutalékok, közvetítői és ügynöki díjak.

– Ismeretlen eredetű, jogcím nélküli (jogsabályi előírással, ügyfél nyilatkozatával, illetve szerződéssel, megállapodással alá nem támasztott) banki átutalások.

– A házipénztárban indokolatlanul magas összeg halmozódott fel az elszámolási betétszámlákról történő készpénzes felvételek miatt.

– A bankszámlákról a házipénztárba gyakran felvett jelentős összegekből készpénzes számlákat egyenlítenek ki.

– Észszerű indok nélküli végleges pénzeszköztvételek, alapítókka szembeni szállítói kötelezettségek elengedése, mely forrásokból nagy összegű befektetéseket hajtanak végre.

– Indokolatlan és rövid időn belül lezajló, aránytalan tőkeműveletek: jelentős tőkeemelés követően azonnali üzletrészeladás, illetve tőke kivonás.

– Az ügyfél kötelezettségeit rendszeresen más teljesíti, átvállalja.

– Külföldi tulajdonosoktól, alapítóktól kapott, meglévő fedezetek és írásos szerződések nélküli kölcsönök, melyek visszafizetésére láthatóan nem törekszik az ügyfél, és a tulajdonos nem kéri sem a tőkét, sem a kamatokat.

– A saját tőkéjét többszörösen meghaladó összegű hitelfelvétel, melynek biztosítéka egy finanszírozó offshore társaság által betétben elhelyezett összeg.

– Rendszeres, nagy összegű, észszerű okokkal meg nem magyarázott leltártöbbletek.

Szokatlan lehet az ügyfél egy-egy ügylete vagy az egész üzletviteli tevékenysége. A figyelmünket egy-egy nagyon szembetűnő jel is felhívhatja, amikor például az ügyfél:

– egy tranzakcióval, eseménnyel vagy vállalkozással kapcsolatban hamis információval szolgál, vagy hamisított okiratokat bocsát rendelkezésre;

– számunkra ismeretlen személyekkel a megfelelő papírmunka elvégzése nélkül átutalásokat intéz;

– az üzleti logika alapján irracionális üzletet köt;

– kevésbé ismert, esetleg (pl. panamai, grenadai) offshore bankon keresztül intézi az átutalást;

– nagy bevételt realizál nagyobb kiadások nélkül;

– nagyon sikeres egy olyan ágazatban vagy földrajzi területen, ahol egyébként recesszió van.

Az Európai Parlament 2015. május 20-án elfogadta a 2015/849-es számú negyedik pénzmosás elleni irányelvet, amely megerősíti a jelenlegi uniós szabályozást. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben Európa-szerte a könyvelők, a könyvvizsgálók, az adószakértők és az adótanácsadók (a továbbiakban: szolgáltatók) fontos szerepet töltenek be. Törvény által előírt kötelezettségük⁵ a következőket foglalja magában:

1. Rendelkezniük kell egy belső pénzmosási szabályzattal. Ha valaki könyvvizsgálat mellett adótanácsadást is végez, akkor az adótanácsadási tevékenységre külön szabályzattal kell rendelkeznie, és más a felügyeleti szerv is (nem a Magyar Könyvvizsgálói Kamara, hanem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala szervezetében működő Pénzmosás Elleni Információs Iroda). Ugyanez vonatkozik a könyvelési tevékenységre is. A könyvvizsgálók a kamara honlapján megtalálható közös szabályzat alapján, míg a többi szolgáltató saját szabályzata alapján végzi. A szolgáltató köteles

biztosítani, hogy az üzleti kapcsolatra vonatkozó adatok és okiratok naprakészek legyenek.

2. Ki kell jelölniük egy kapcsolattartót, melynek személyéről a törvényben megjelölt hatóságot értesítenie kell.

3. Át kell világítaniuk az ügyfelüket – egyszerűsített vagy fokozott ügyfél-átvilágítás keretében – az üzleti kapcsolat létesítésekor; a 3,6 M Ft-ot elérő vagy meghaladó összegű üzleti megbízás teljesítésekor; ha pénzmosásra utaló adat, tény vagy körülmény felmerül, és korábban még nem került sor átvilágításra, illetve ha a korábban rögzített ügyfél-azonosító adatok valódiságával vagy megfelelőségével kapcsolatban kétség merül fel.

Az átvilágítás során be kell azonosítaniuk ügyfelüket, annak képviselőjét (a szerződést aláírók és a kapcsolattartók nevét és beosztását), valamint a tényleges tulajdonosokat. Az ügyfél nyilatkozatot tevő képviselőjének felelőssége, hogy a tényleges tulajdonos személyéről és adatairól helytálló nyilatkozatot tegyen. Ha a szolgáltatóban kétség merül fel a tényleges tulajdonos kilétével kapcsolatban, az ügyfelet ismételt írásbeli nyilatkozattételre kell felhívni. Elméletileg lehetséges, hogy a szolgáltató a tényleges tulajdonosi adatokat nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartás vagy olyan nyilvántartás alapján rögzíti, amelynek kezelőjétől adatigénylésre jogosult; ez esetben az ügyfél képviselőjének írásbeli nyilatkoztatása mellőzhető, melynek tényét a szolgáltatónak rögzítenie kell. Ha egy cégnek egy külföldi társaság a tulajdonosa, és nincs információ a tulajdonos tulajdonosáról, akkor az ügyfél képviselője (ügyvezető) tényleges tulajdonosként a láncolat végén álló természetes személyt köteles megnevezni, aki legalább 25%-os részesedéssel (esetleg meghatározó befolyással) rendelkezik. Ez az ő felelőssége. Ha így nem azonosítható a tényleges tulajdonos magánszemély, akkor magát a képviselőt kell tényleges tulajdonosként rögzíteni. Alapítványok esetében tényleges tulajdonosnak kell tekinteni azt a természetes személyt, aki az alapítvány vagyona legalább 25%-ának a kedvezményezettje, ha a leendő kedvezményezetteket már meghatározták, akiknek érdekében az alapítványt létrehozták, illetve működtetik, ha a kedvezményezetteket még nem határozták meg, vagy aki tagja az alapítvány kezelőszervének, vagy meghatározó befolyást gyakorol az alapítvány vagyonának legalább 25%-a felett, illetve az alapítvány képviselőjében eljár.

A személyes okmányok bemutatásának megkövetelése kizárólag a szervezeti ügyfél, valamint a képviselő vonatkozásában merül fel, a tényleges tulajdonos esetében ilyen kötelezettség nem áll fenn. A tényleges tulajdonos adatairól a képviselő nyilatkozik, mely nyilatkozatért a képviselő felel. Az adatokat a könyvvizsgálónak nem kell ellenőriznie, a tényleges tulajdonos igazolványait sem szükséges elkérnie.

Az üzleti kapcsolat fennállása alatt az ügyfél köteles a tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül a szolgáltatót értesíteni arról, ha az ügyfél-átvilágítás során megadott adatokban, illetve a tényleges tulajdonos személyét érintően változás következett be. Erre a szolgáltatónak az ügyfelet a szerződés megkötésekor figyelmeztetnie kell.

4. Folyamatosan figyelemmel kell kísérniük, át kell világítaniuk⁶ ügyfeleik üzleti kapcsolatait (különös figyelmet fordítva az összetett és szokatlan ügyletekre), felmérve, hogy azok milyen szintű, fokozatú kockázatokat hordoznak.

5. Pénzmosásra utaló jelek előfordulásának alapos gyanúja esetén bejelentést kell tenniük az illetékes hatóság felé. A bejelentéshez nem szükséges alapos gyanú megléte, elegendő a bűncselekményre utaló adat, tény, körülmény észlelése.

Az új uniós irányelv a pénzmosási előírások be nem tartásáért az alábbi közigazgatási szankciók meghozatalát javasolja:

- a jogsértés nyilvánosságra hozatala,
- a jogsértés abbahagyására irányuló felszólítás,
- működési engedély visszavonása vagy felfüggesztése,
- felelős vezetők időszakos eltiltása,
- egymillió euróig terjedő bírság.

Hazánkban, ha a szolgáltatók a pénzmosással kapcsolatos kötelezettségeiket nem az előírásoknak megfelelően teljesítik, akkor a megfelelő felügyeleti szerv a jogsértés súlyával arányosan a következőképpen szankcionálhat:

- figyelemfelhívás a feltárt hiányosságok megszüntetésére;
- javaslattétel egy speciális képzési programban való részvételre, megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező vezető felvételére, a szabályzat átdolgozására, illetve a felelősségre vonásra;
- írásban figyelmeztetés;
- a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése a jogsértés abbahagyására;
- pénzbírság: a könyvelőkre 50 E Ft-tól 20 M Ft-ig terjedő, a könyvvizsgálókra, adószakértőkre és adótanácsadókra vonatkozóan 200 E Ft-tól 500 M Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki a felettes hatóságuk.

Sem a hazai, sem pedig a nemzetközi szabályozásban nem szerepel az a kitétel, hogy a szolgáltatónak kifejezetten keresnie kell a pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására utaló nyomokat, de kellően szigorú belső folyamatokat kell fenntartani annak érdekében, hogy az ilyen cselekmények gyanúját azonosítani és jelenteni tudja. Megjegyzendő, hogy nemcsak a szokatlan, nagy értékű, hanem bármilyen, még a legkisebb értékű tranzakció is kapcsolódhat pénzmosáshoz vagy a terrorizmus finanszírozásához, melyeket – ha észlelik – a szolgáltatóknak ugyancsak jelenteniük kell.

ÖSSZE G Z É S

A pénzmosás fogalmának ismertetése után fontos bemutatni azt, hogy a bűncselekmények elkövetői milyen módszerekkel tisztítják meg a piszkos pénzeket. A bűnözők azért, hogy a hatóságok elől elrejtsek a bűncselekményekből származó vagyonukat, még arra is hajlandók, hogy egyes tranzakcióik vagy gazdasági tevékenységük során veszítsenek a megszerzett extrapofitból. Tapasztalatok szerint egy megfelelően kivitelezett pénz tisztára mosási folyamatában kb. 40-50% veszteség keletkezik. Persze az így fennmaradó összeg még mindig jelentős. Ez a veszteségi mutató azt jelenti, hogy ezek a pénzügyi folyamatok oly mélységben kerülnek megtervezésre, megszervezésre, hogy azok leleplezése, bizonyítása nagyon hosszú, bonyolult folyamatot igényel. Megfelelő anyagi bázis nélkül nem lehet bűnözői csoportokat, bűnszervezeteket működtetni. A szervezett bűnözés elleni küzdelem csak a szervezett bűnözés anyagi bázisának az

elvonása révén lehet hatékony. Ha megakadályozzák a bűncselekményekből származó jövedelem tisztára mosását, akkor az anyagi bázis kiapadása után a bűnszervezet elsorvad, mint az a fa, amelynek elvágták a gyökereit. Ha pedig a szervezett bűnözőket jelentősen korlátozzuk abban, hogy szabadon, kockázat nélkül felhasználhassák ezeket a jövedelmeiket, akkor ezzel egy öntisztulási folyamatot indítunk el a társadalomban. Nagyon fontos erkölcsi kötelessége mindenkinek a pénzmosás elleni küzdelem erősítése. Jogi szabályaink további fejlesztéséről annak tudatában sem szabad lemondani, hogy ezt a problémát csak büntetőjogi eszközökkel megoldani nem lehet. Nem a büntetőjogi eszközöket kell prioritásban kezelni, hanem a pénzmosásellenes oktatási rendszert kell továbbfejleszteni egészen addig, hogy Magyarországon csak kivételes nehézségek árán lehessen ilyen tevékenységet folytatni. A vizsgált káros jelenséggel csak akkor lehet hatékonyan szembeszállni, ha a pénzügyi szolgáltatók, a különböző állami szervek, felügyeletok és nyomozó hatóságok munkatársai, és minden olyan személy, aki munkája során találkozhat a pénzmosással, megfelelő ismeretekkel rendelkezik a problémával kapcsolatban.

JEGYZETEK

- ¹ A Büntető törvénykönyvről szóló C. törvény 400. §-a szerint, ha valaki gondatlanságból nem tud azok eredetéről, akkor csak pénzmosás vétségéről beszélhetünk, és „csak” két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, szemben azzal, ha tudott róla, mert akkor kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés a büntetés.
- ² Barabás A. Tünde – Irk Ferenc: *Gazdaság, bűnözés, gazdasági bűnözés, szervezett bűnözés, szervezett gazdasági bűnözés*. Kriminológiai Tanulmányok XXXVIII., XXXIX., OKRI, Budapest, 2001.
- ³ Bardócz Csaba: *Pénzmosási technikák*. Belügyi Szemle, 1997/3.
- ⁴ Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002.
- ⁵ Magyarországon ez a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény.
- ⁶ Kizárólag abban az esetben nem kell az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket ismételten elvégezni, ha a szolgáltató az ügyfél, továbbá a képviselő vonatkozásában az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket más megbízás kapcsán már elvégezte, és nem történt az ügyfél-átvilágítás során felvett adatokban változás. (Például: ugyanazon ügyféltől származó többedik megbízás.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Czine Ágnes: *A pénzmosás mint világjelenség. A pénzmosási bűncselekmények feltűnése a büntető ügyek között*. In: A pénzmosás elleni küzdelem aktuális kérdései. PTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék, Pécs, 2005.
- Lukács János: *Könyvvizsgálat rendszere*. MKVK OK, 2014.
- PSZÁF: *Pénzmosás elleni új ajánlások*. MTI, 2002. április 25.
- Jean-Pierre Stroobants, Le Monde, 2008. szeptember 17.

Víg István

Autonóm gazdaság, nemzeti modell, magas ütemű és fenntartható gazdasági növekedés

**Autonom Economy, National Model,
Fast and Sustainable Economic Growth**



Összefoglalás

A rendszerváltást követően a magyar gazdaságot két meghatározó folyamat formálta: a privatizáció és a külföldi működőtőke-befektetések. A gazdaságpolitika azonban az egyik folyamatban sem ragadta meg az alkalmat, hogy a magas és fenntartható gazdasági növekedés feltételeit megteremtse. A következő években európai uniós forrásokból feltőkésíthetik a magyar kis- és középvállalkozói szférát. Meghozhatja-e ez a folyamat azt a növekedést, amely elvezethet a felzárkózáshoz? Ne legyünk pesszimisták: a 8-10 évig tartó 5-7%-os növekedés feltételei megteremthetők, akkor is, ha ez a növekedési képesség a gazdaságban ma még immanensen sincs benne. A szükséges teljesítmény eléréséhez új stratégia és olyan felhajtóerők kellenek, amelyek kihatnak a piacra, az exportra és az adózás területeire is. Olyan stimulusra van szükség, amely a tőke biztosítása mellett az oktatás átalakítását is magában foglalja.

Summary

Since the regime change the hungarian economy has been formed by two defining processes: the privatisation and the course of foreign direct investment. Until now the country hasn't taken the opportunity to create the conditions of high rate and

VÍG ISTVÁN közgazdász, Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, volt ügyvezető igazgató (vigistvanj@gmail.com).

sustainable economic growth. Currently we are before a new period when the small and middle sized enterprises can be capitalized by european union's resources. Could this type of growth close the economy up to the level of developed countries? We have to ease our pessimistic anxieties: in the hungarian economy the conditions of 5-7% growth rate through 8-10 years can be made. It is true: actually this growth has not even been immanently present in the economy. Achieving this performance requires a new strategy with several leverage impacts. The strategy requires lifting powers in the area of market, export and taxation, and also a stimulus which provides not only the capital but transforms the education as well.

KÉRDÉSEK ÉS KIHÍVÁSOK

Ez a dolgozat arra a kérdésre kíván választ adni, hogy a magyar gazdaságban hogyan lehet megteremteni egy tízéves időhorizontú felzárkózáshoz szükséges erőteljes gazdasági növekedés eszközrendszerét, vagy máshogyan megfogalmazva: hogyan lehet létrehozni a magyar autonóm, nemzeti gazdasági modellt. Példák sora van arra, hogy egyes országok, akár egyedileg, akár csoportba tömörülve, hatékony és tartós növekedést elindító választ adtak különböző gazdaságtörténeti kihívásokra.

A magas ütemű növekedés megteremtése kapcsán az alábbi stratégiai kérdések vetődnek fel. 1. Mely szektorok képesek évi 15–20%-os növekedést produkálni, s ezzel hozzájárulni a GDP évi 5–7%-os növekedéséhez? 2. Milyen GDP-arányú szektorok biztosítják a kívánt növekedést? 3. Mely termékek, piacok bázisán lehetséges a szektorok kívánt ütemű növekedése, és ehhez mennyi és milyen jellegű tőkére van szükség? 4. Miként lehet úgy összerakni a stimulusokat (pl. adózási szabályok, tőkeellátás), hogy azok emelő hatása a lehető legjobban érvényesüljön, és az értéklánc legtöbb pontján biztosítsák a szükséges növekedést? 5. Milyen volumenű stimulusok és mekkora tőke kell ahhoz, hogy létrejöjjön a növekedést elindító és fenntartó „kritikus tömeg”? 6. Mennyi új vállalatra, vállalkozásra van szükség ahhoz, hogy a fejlődés széles vállalati bázisú, folyamatos és elmélyült legyen? 7. Hogyan kapcsolódnak a vállalatok üzleti modelljei a nemzeti modellhez?

Számos stratégiai és technikai kérdést kell megválaszolni ahhoz, hogy reális modellek alapján méreteiben, arányaiban is hatékony akcióterveket, intézkedéseket, állami intervenciókat lehessen megfogalmazni.

VILÁGGAZDASÁGI TRENDEK ÉS FELTÉTELEK

A gazdasági növekedési probléma a szerves fejlődést bejárt, a magasan fejlett, de szerkezeti válságba jutott és a felzárkózó gazdaságok számára nem ugyanazt jelenti. A szerves úton fejletté vált gazdaságok versenyképességi előnyöket keresnek, vagy gyengeségeket szüntetnek meg. A felzárkózó gazdaságok jelentős jövedelemszintbeli eltéréseket hidalnak át gazdaságtörténetileg rövid idő alatt, amihez stratégiát, stimu-

lusokat, támogató eszközrendszert és világgazdasági felhajtóerőt keresnek. A már magasan fejlett, de szektorális válságba került gazdaságoknak a felzárkózókhoz hasonló problémákkal kell szembenéznük, még ha nem is igényelnek olyan magas ütemű növekedést (pl. Finnország 1993 és 2000 között), mint a felzárkózók. Ezek az országok átfordító stratégiákat alkalmaznak.

Téves az a megközelítés, amely a feltörekvő gazdaságokra próbálja meg alkalmazni a fejlettek versenyképesség-javító eszközeit és szemléletmódját. A felzárkózás nem egyszerűen versenyképességi, hanem annál több és alapvetőbb, ágazatszerkezeti és az értékláncok irányításának gazdasági hatalmi problémája.

1. Az értékláncokat uraló vállalatok és nemzetek határozzák meg a világgazdaságban az erőforrások áramlását és a nyugati világban az erőforrásaikért folyó verseny szabályait és kereteit. A feltörekvő országok többsége saját FDI-intenzív stratégiáikkal (adó- és bérverseny, infrastruktúra-fejlesztés) csatlakozik ezekhez a világgazdasági áramlatokhoz. Más országok azonban autonóm, nemzeti gazdaságok létrehozására törekedtek, ezért az értékláncok legmagasabb hozzáadott értéket előállító tevékenységei feletti kontrollt is gyakorolták és nem engedték magukat csak az értékláncok termelési-előállítási szegmenseibe becsatornázni.

2. *A működőtőke-bevonás révén kevés ország vált igazán sikeressé.* Ezen kivételek közé tartozik Írország. Működőtőke-bevonást célzó jövedelemelosztási politikája, annak komplexsége és következetessége példa nélküli. A gazdaság makroökonómiai pályái 2000-ig, illetve alacsonyabb növekedési ütem mellett 2007-ig töretlenek voltak. Az FDI-intenzív modellt a még Írországnál is céltudatosabb országok ugródeszkeként használják. Ma Kína a legtipikusabb példa arra, hogy hogyan lehet az FDI-modell bázisán saját, autonóm nemzeti gazdaságot létrehozni. A legtöbb FDI-intenzív gazdaság azonban fejlődési kijárat nélküli csapdában van, sem magas jövedelmek elérésére, sem a gazdaság átfordítására nem képes. Az sem segít, ha a gazdaság rövid távon egy hosszúra nyúlt (20–25 éves) felzárkózási pályán halad, mivel az nem elég gyors ahhoz, hogy elég stabil is legyen.

3. *Autonóm, nemzeti gazdaságokat hoztak létre* – a világgazdaság szabályait csak részben elfogadva – a korai felzárkózók (pl.: Japán és Dél-Korea), továbbá az 1993 és 2000 közötti növekedési szakaszában – európai uniós tagországgként – Finnország, illetve 1995-öt követően a technológiai szektorban Izrael gazdaságfejlesztése is ebbe a típusba sorolható.

4. Az extra növekedési ütemet igénylő felzárkózó, vagy a mérsékelttempóval is beérő átfordító stratégiák az ágazati szerkezet gyors átalakításával jártak együtt. Ezek az országok könnyen felrúgták az örökölt gazdasági szerkezetet, sokszor előzmények nélkül hoztak létre új, gyorsan növekvő, főként technológiai ágazatokat.¹ Bizonyos ágazatok aránya a GDP-n belül kirobbanó gyorsasággal növekedett, másoké zsugorodott.

5. A termelés ilyen ütemű növekedésének keresleti oldalát csak az exportpiacok tudták biztosítani, ezért *a felzárkózó és átfordító stratégiák törvénytzerűen exportorientáltak.* Ezen országoknál a hazai kereslet élénkítése csak a világpiac gyengélkedése esetén kerül előtérbe.

6. A sikeres felzárkózó és átfordító országok tudatában voltak annak, hogy *a technológia sokszor a tőkénél is erősebb pozíciót jelent* – ezért saját technológiákat hoztak létre. A technológiai ágazatok kimagasló piaci potenciált biztosítanak. A hagyományos ágazatok erre nem alkalmasak, mert növekedési potenciáljuk nem kimagasló, a piacra való belépés drága.² *A technológiák létrehozását az oktatás megfelelő átalakításával támogatták.* Az oktatásban a műszaki és természettudományokra, illetve a matematikára koncentráltak. Az oktatás fejlesztése önmagában azonban nem elegendő, kell, hogy a gazdaság szívó hatása közvetlenül kifejtse az oktatásra hatását, és az érintett társadalmi csoportokban folyamatos motivációt tartson fenn. A vállalatok megtanulták, hogyan kell a még meg sem lévő, jövőbeni kereslet víziója révén termékeket létrehozni, majd ezek bázisán vállalatokat alapítani, folyamatos növekedést biztosítani. A tőkeakkumulációt a külföldi portfólió- és kockázati tőkével finanszíroztatták, mert a saját tőkeakkumuláció nem tudott lépést tartani a növekedés tőkeigényével.

7. *A felzárkózási modellek csak a világgazdasági folyamatokba integrálódva képesek erejüket kifejteni,* mivel csak a világgazdaság képes a gyors és tartós növekedéshez a megfelelő felhajtóerőt összegyűjteni. Gondoljunk csak a kereskedelemre, az erőforrások szintjén a külföldi működő és portfóliótőke, illetve a kockázati tőkék áramlására a világgazdaságban.

8. A piac önmagában azonban nem képes új szektorok megteremtésére – nem is ez a feladata; a piacnak a már létező vagy a várható keresletre kell reagálnia. *Az új ágazatok kialakításához stratégiára, állami intervenciókra, programokra van szükség,* és az államnak tudnia kell, hogy mikor kell kiszállni a folyamatok stimulálásából, mikor kell, hogy szerepét a piaci szereplők vegyék át.

KÖZÉP-EURÓPAI ÉS MAGYAR ADOTTSÁGOK

Közép-Európa gazdaságai közül a rendszerváltást követően egyik sem mutatott tartós és kimagasló növekedést, így sem régiós szinten, sem országonként nem beszélhetünk érdemleges felzárkózásról. Az Európai Unió a csatlakozó országoknak a gazdag országok érdekeit szem előtt tartó liberális szabályrendszert és pénzügyi támogatást adott, gazdasági modellt azonban nem. *A felzárkózás esélye így nemzeti individuális ügy maradt.*

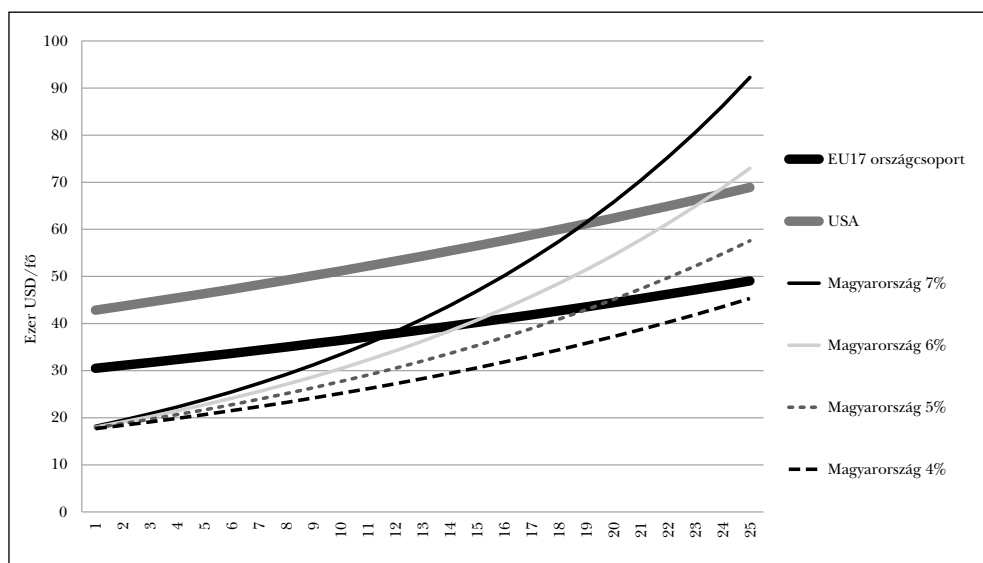
Magyarországon a privatizáció parttalanul ugyan, de megnyitotta az utat a hatékony vállalati szektor létrehozása előtt, a bankszektor privatizálása viszont igen sokrétű folyamat eredményeként jött létre.³ A hatékony vállalati és banki szektort a működőtőke-bevonás kiszélesítette és elmélyítette. Az EU-források beáramlása – mint harmadik nagy folyamat – mostanáig inkább modernizációs célokat követ. Együttesen azonban egyik folyamat sem vált a nemzeti gazdaság létrehozásának, illetve a növekedés felgyorsításának erőteljes eszközévé. *A magyar gazdaság nem tudott kitörni az FDI-csapdából,* sem a magas FDI-intenzitás, sem a hatékonyságot preferáló FDI felé, sem az FDI-hez kapcsolódni képes nemzeti tulajdonú gazdaság irányába. *A magyar FDI-modell sosem volt megtámogatva olyan hatékony eszközökkel és politikai ciklusokon átívelő következetes gazdaságpolitikával,* amelyekkel az ír modelléhez hasonló eredményeket tudott volna elérni. Önálló technológiai utat a magyar gazdaság csak az első világháborúig tartó gyors növekedési időszakban járt be, amelyet az oktatás széles körű átalakítása is támogatott.

A gazdaságpolitikai gyakorlatban az infrastruktúra-fejlesztésnél és munkahelyteremtésnél nem volt átfogóbb gazdaságpolitikai vízió, ezért a gazdaságpolitika nem volt képes túlmutatni az FDI-státusú gazdasági modelleken.

Magyarországon létrejött FDI-státusú technológiai ágazat az elektronikus eszközök gyártása. A szektor volumenében is jelentős, termelékenysége azonban mégis csak harmada pl. a finn technológiai ágazaténak.⁴ Más szektorokban is voltak – csekély eredménnyel járó – kísérletek az ágazati és vállalati szerkezet alakítására, például a járműiparban a multinacionális cégekhez kapcsolódó beszállítói programokkal. Tíz éve folyik, és egyre intenzívebbé válik a hazai közösségi közlekedési eszközök cseréjének programja, ám ez az egy évtized sem volt elég ahhoz, hogy megszülessen egy hazai járműipari program.

A magas növekedési ütem létrejöttét egyetlen tényező sem blokkolja annyira, mint a gazdaság ágazati-vállalati-tevékenységi szerkezetének adottságai. Rövid távon a növekedést főként a konjunktúra határozza meg. A nemzeti modellnek a növekedés belső, erőteljes szerkezeti meghajtói kell megtalálni. *Olyan keresleti, adócsökkentő vagy bérnövekedés-mérséklő gazdaságpolitikai kurzusnak nincs tartós hatása, amelyik a jelenlegi ágazati szerkezeten nem változtat.* A keresletnövelő politikákat a külföldi tőke minden esetben üdvözli, segít a profitelvárásaik teljesítésében. *Kínálati jellegű gazdaságpolitikára van szükség,* amely új ágazati-vállalati-tevékenységi szerkezetet hoz létre, és ezzel képes legalább 8-10 éves távlatban fenntartható, magas növekedési ütem megalapozására, a felzárkózás végrehajtására és lezárására.

1. ábra: Felzárkózási-utolérési variációk (y-tengely években)



EU17, USA 2%, Magyarország 7%, 6%, 5%, 4% év/év növekedés

Kiindulási adat: EU17 29 900 USD/fő, USA 42 800 USD/fő, Magyarország 17 000 USD/fő

Forrás: Saját szerkesztés.

A magyar felzárkózás az EU-15-ök csoportjának átlagához (30 ezer USD/fő) a GDP 75%-os növelését igényli (magyar adat: 17 ezer USD/fő). 5%-os növekedési többlet esetén a felzárkózás a 12., 4% esetén a 15. és 3,5% esetén a 17. évben történik meg.⁶ Ez azt jelenti, hogy 12 év alatt évi 7%-os gazdasági növekedésre van szükség, a referenciaországok 2%-os átlagos növekedését feltételezve. Ez a növekedés azonban csak úgy jöhet létre, ha a GDP legalább negyede – ez a növekedés „keresztmetszete” – középtávon is évi 15-20%-os növekedésre képes. Csak ez a növekedési ütem biztosítja a dinamikus növekedő szektorok termelési szerkezetén belüli súlyának megerősödését.

NÖVEKEDÉSI KERESZTMETSZET ÉS A GYORS NÖVEKEDÉST BIZTOSÍTÓ STRATÉGIÁK ELEMEI

A felzárkózó gazdaságok intenzív növekedési periódusainak jellemzője a referencia-gazdaságoktól mért jövedelemelmaradás, a magas ütemű növekedési szakaszba történő belépés és abból történő kilépés szintje, az elérni kívánt jövedelem szintje és a növekedési időtáv, továbbá a gyors növekedésű szektorok GDP-hez viszonyított aránya (a növekedés keresztmetszete) a gyors növekedési szakaszba való belépéskor és az onnan való kilépéskor.

A növekedés lehetséges üteméhez és a növekedési keresztmetszethez három sikertörténet ad hasznos támpontokat:

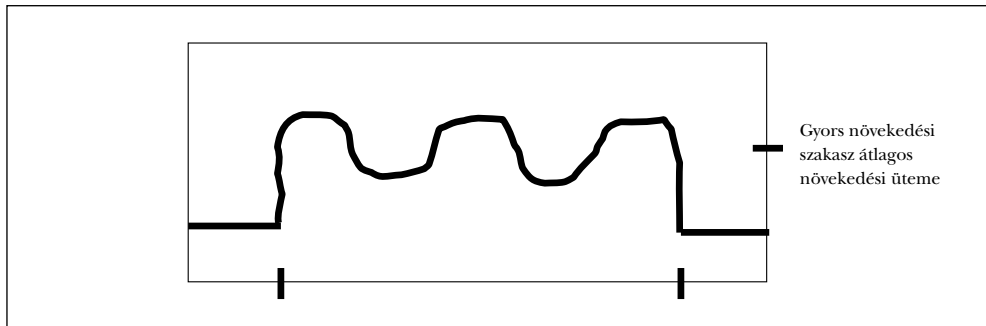
– *Írország* 1987 és 2000 között felzárkózott. 13 év alatt átlagosan évi 7%-os növekedést ért el (1995 és 2000 között csaknem 10%-ot), 2000-re, 1987-hez képest, a GDP-jét 130%-kal növelte.

– *Finnország* egy 11%-os gazdasági visszaesést követően hagyományos ágazatok dominálta gazdaságát 1993 és 2000 között átfordította technológiai gazdasággá, igaz ugyan, hogy ez alatt a hét év alatt csak 39%-al növelte GDP-jét.

– *Izrael* 1995-től teljesen új technológiai szektort hozott létre, gazdasági növekedése nem kimagasló.

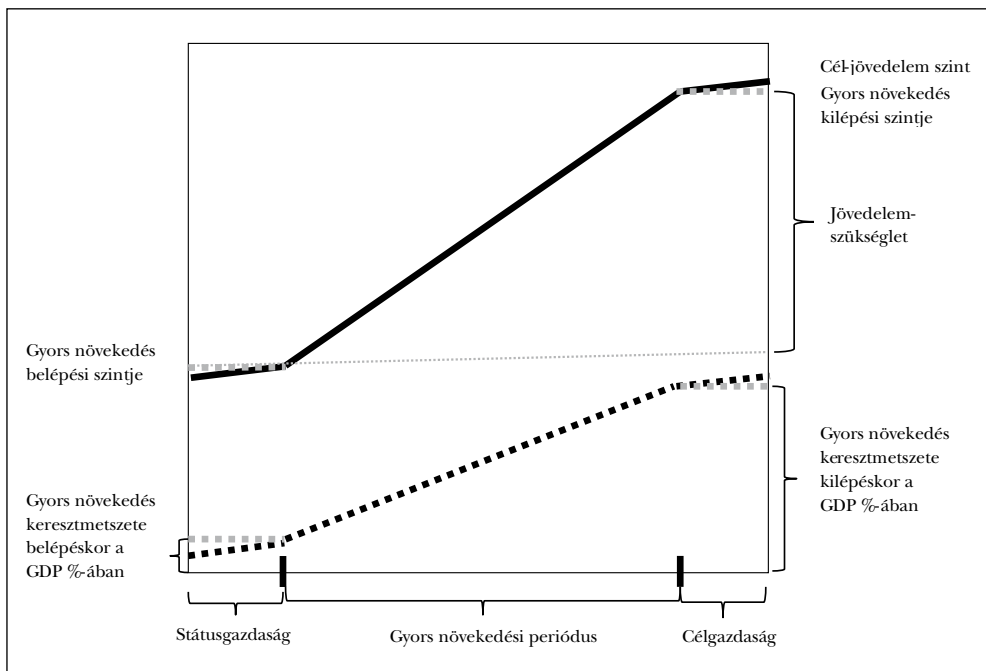
A felzárkózás során a gazdaságnak csak egy kisebb szelete növekszik dinamikusán. Az *ír* gazdaság felhajtóerejét a vegyipar, az elektronika és a pénzügyi szektor adta, melyek termelési bázisa 2002-re már a GDP 30%-át tette ki. A vegyipari termékek gyártása – GDP-arányosan – az 1987-es 3,7%-ról 2002-re 14,7%-ra, az elektronikai eszközöké 3,5%-ról 2000-re 8,1%-ra, a pénzügyi szolgáltató szektor az 1990. évi 4,8%-ról 2007-re 10,7%-ra növekedett. Az évenkénti átlagos növekedés a három ágazatban 17%, 15% és 11% volt. A *finn* bővülés az írnél szűkebb bázison történt, egyszektoros volt. Az elektronikai eszközök gyártása GDP-arányosan az 1993-as 2,4%-ról 2000-re 6,7%-ra növekedett, ami évente 22%-os növekedést jelentett. Az intenzív működőtőke-kivitel következtében a növekedés jelentős része a befektetési célszországokban jött létre. *Izrael* nem igazán alkalmas arra, hogy nagyméretű feldolgozóipar telephelye legyen, ellenben kutatás-fejlesztése a GDP 4%-át éri el, kockázati tőkealapjainak befektetési pedig – a GDP 0,36%-a körüli értékével – a világon a legmagasabb szintet érték el.

2. ábra: Növekedési ütem, év/év



Forrás: Saját szerkesztés.

3. ábra: GDP-volumen vagy egy főre jutó növekedés, a növekedési keresztmetszet



Forrás: Saját szerkesztés.

A kiemelt ágazatok GDP-n belüli gyors volumen- és aránynövekedése – mint a GDP növekedésének tényezője – azonban arra a kérdésre, mi indítja el, és mi tartja életben a magas ütemű és tartós növekedést, még formális választ sem jelent. A kérdés lényegi része: bármely ágazat, tevékenység, termék és bármilyen tőke alkalmas a magas növekedés létrehozására és fenntartására? A válasz röviden: az értéklánc magas hozzáadott-értékű tevékenységei, piaci és adózási emelő hatások, gazdasági stimulus és annak

sokoldalú támogatása. Ha mindez összeáll, és hatását kifejti, akkor a világgazdaság forrásai – kis országok számára szinte korlátlan mértékben – áramolni fognak a növekedés finanszírozására, abban a formában, amire szükség van: portfólió-, kockázati vagy működő tőkeként.

Módszertani megjegyzés: Az üzleti folyamatokat nem egységes vállalati kategóriaként, hanem részekre bontható értékláncként tekintjük. Azért, mert az értéklánc egyes tevékenységeinek más országba történő kihelyezése ezt igényli. Így a különböző tevékenységek végzése más jogrendszerek, adórendszerek alá tartozhat, mások a tőkeigények, a munkabérek, a hozzáadott értékek, a megtérülések is.

Értékláncemelő hatás

Az értékláncot alkotó különböző tevékenységek eltérő mértékben járulnak hozzá az érték létrehozásához. Az értékláncot egyedi, valamint jól strukturált tevékenységek alkotják. Egyedi tevékenységek – amelyek általában az érett gazdaságok vállalatai közvetlen kontrollja alatt maradnak – például a kutatás-fejlesztés, a termékkonceptió, a branding és marketing, a szellemi termékek, piacismeret, költségmenedzsment, rendszerintegráció. Jól strukturálható általában a gyártási tevékenység, amelyet gyakran feltörekvő gazdaságokba helyeznek át. Az érett és a feltörekvő gazdaságok közötti munkamegosztásnak ez egy mély – nehezen átléphető, de jelentéktelennek bemutatott – törésvonalát képezi. *A magas hozzáadottérték-előállítás egyik feltétele az értéklánc legértékesebb részeinek a kontrollja.* Egy gazdaság számára alapvető fontosságú, hogy kiemelt ágazatainak vállalatai a globális értéklánckban mennyire értékes pozíciókat foglalnak el, a termékeik milyen alkuerőt biztosítanak a vállalatközi együttműködésben. Az értékhez való hozzájárulás arányaira jellemző, hogy egy konkrét informatikai termék esetében a tervezés, a mögöttes kutatás-fejlesztés és a hozzá kapcsolódó értéklánc irányítása az egész értékből 35-40%-ot is lefedhet, míg a termék összeszerelése egy alacsony bérköltségű országban csak 3-4%-ot tesz ki.⁷

Piaci emelő hatás

A piac szerepe két szempontból is fontos: egyrészt növekedési potenciálja, másrészt elérhetősége révén. A növekedés lehetőségeit alapvetően meghatározza, hogy a termékek bővülő, stagnáló vagy szűkülő piacon helyezhetők-e el. *A gyors növekedés olyan termékekkel érhető el, amelyeknek piacai folyamatosan bővülnek.* A technológiai ágazatokban az értéklánc legkorábbi, ún. „early stage” szakaszába történő befektetés – amikor még nincsen kész a termék, és nem is létezik a piaca – a későbbiekben behozhatatlan piaci előnnyé válhat. *A gyors növekedést – a termék szállíthatósága révén – a piacok elérhetősége is bővíti.* A magas ütemű növekedést támogató stratégiák nem véletlenül exportorientáltak. A gyors növekedés piaci feltételeinek legkönnyebben a szállítható termékek, kisebb részben a szolgáltatások felelnek meg. Gyors növekedést megcélzó stratégiát a helyhez vagy régióhoz kötött fogyasztói szolgáltatásokra nem igazán lehet építeni.

Adózási emelő hatás

Az adómértékek, az adózási és számviteli elszámolási szabályok jelentős emelő hatást képesek gyakorolni a kívánt üzleti tevékenységek létrehozására, esetleg áthelyezésére, ezzel együtt a tőkeáramlásra és a befektetések hozamára is. Az adózási tényezők közül származó pénzügyi megtérülés/fedezet nemcsak az összvállalati eredményre, hanem az értéklánc különböző elemeire is számottevő hatással van (pl.: kutatás-fejlesztési költségek, fejlesztési tartalék képzése, kisvállalati beruházási és kamatkedvezmény hatásai az adózás előtti eredményre; a transzferárszabályok a kapcsolt vállalkozások – értéklánc-elemek – között jövedelmeket mozgatnak; a telephelyre, az üzletágak áthelyezésére vonatkozó adószabályok). Az értéklánccok legértékesebb – gazdaságstratégiai szempontból meghatározó – szegmenseit az adórendszernek preferálni szükséges.

Stimulus és a stimulus támogatása

A stimulus közvetlenül a stratégiai cél elérésére irányuló állami intervenció. Hatásait tekintve fontos a kritikus mértéke, „tömege”, az értékláncba történő be- és kilépési pontja, továbbá lényeges az is, hogy áttételi és multiplikatív hatásai legyenek. A stimulus formálisan elegendő a célok elérésére, lényegében azonban nem. A támogató tevékenységek éppen a stimulus optimális feltételeit hivatottak biztosítani. A támogatással a más körülmények között szervesen megvalósuló fejlődés feltételeit „sűrítve” hozzuk létre. A támogatások végül akár generációkon átadandó szakmakultúrát is teremthetnek, amelyek később erős versenyképességi tényezővé válhatnak. Több gazdasági stratégiát ismerünk, amely a stimulusig eljut ugyan, de a fő folyamat gyenge támogatásával vagy annak hiánya miatt nem éri el a célját.

Izrael kockázati alapjai beindításával alapozta meg új ágazatát, a kockázati alapok nyújtotta kínálathoz felépítette a kereslet támogatását az oktatással, a technológiára való szocializációval. Írország konkrét ágazatok meghatározása nélkül a működőtőke-beáramlás feltételeit alakította ki és erősítette, eszközei hatékonyságának biztosítására alkalmazta a másfél évtizeden át tartó bér- és termelékenységkontrollt.

Növekedési keresztmetszetet szélesítő „segédmotorok”

A növekedés kiteljesítésében a technológiai ágazatok mellett a hagyományos ágazatoknak is lehet szerepük, annak ellenére, hogy piaci potenciáljuk – az erősen védett piacok és a magas belépési korlátok miatt – felettébb behatárolt. Bővíthetik a növekedés keresztmetszetét, növelhetik a foglalkoztatást.

Ebből a szempontból a kiemelt izraeli és finn példa egyben rossz példa: Izrael „early stage” cégeit eladja (M&A, „trade sale” tranzakciók) anélkül, hogy a beruházásokat és a termelést is otthon valósítaná meg, Finnország olyan gyorsan váltott a saját termelésről a tőkeexportra, hogy a munkanélküliség 2000-ben, a növekedési szakasz lezárultával sem volt képes 9% alá csökkenni.

SIKERESEN FELZÁRKÓZOTT VAGY ÁTALAKÍTOTT GAZDASÁGOK

A legjobban felépített növekedési stratégiákat – a jelenlegitől eltérő világ gazdasági környezetben – a korai felzárkózók (Japán, Dél-Korea) alkalmazták. A finn modell hátterében kifejtett stratégia nem található, bár annak kutatás-fejlesztési alapjaival a gazdaság rendelkezett. Izrael jól felépített, szektorális, kétfázisú modellt vezetett be. Az említett országok közös sajátossága, hogy növekedési modelljeiket saját termékekre építették.

Finnországnak a volt keleti blokk országaival folytatott kereskedelme 1990-ben összeomlott. Az ebből adódó gazdasági visszaesést 1993-tól az infokommunikációs technológiai szektor (ICT) domináns ágazattá fejlődése ellensúlyozta. A saját technológiai bázison létrejött gyors növekedést és az ezt követő külföldi működőtőke-expanziót a tőzsdei bevezetések révén főként a külföldi portfólióbefektetők finanszírozták. A Nokia és a holdudvarában lévő 2-300 további vállalat lényeges hatással volt a finn növekedésre, exportra és kutatás-fejlesztési kiadásokra. A vállalatcsoport 2006 végére termelési kapacitásának csak 20%-át tartotta meg Finnországban, és a kutatás-fejlesztés egy részét is áttelepítette más országokba. Az 1998-as 11,4%-os munkanélküliség 2000-re az intenzív tőkekivitel következtében csak 9,1%-ra (Írország, USA 4%, EU15 7,9%), 2008-ra már 6,1%-ra csökkent. A finn ICT-szektor annyira innovatív volt, hogy a magas bérek, a magas adók (adók: 1993-ban 44,6%, 2000-ben 46,4% a GDP arányában) és a geo-gazdaságstratégiai pozíció hiánya ellenére is jelentős növekedésre volt képes. 1993 és 2000 között a GDP 39%-kal bővült, a reálbérek pedig 13%-kal emelkedtek.

Izrael nem igazán alkalmas nagy volumenű termelést végző vállalkozások megtelepedésére. A bevándorlásból eredő magas színvonalú munkaerő-kínálat miatt a kilencvenes évek elejétől kényszerre vált egy magas hozzáadott értéket képviselő technológiai szektor létrehozása. Ennek alapját az amerikai kutatóintézetek letelepedése és a kockázattőke-finanszírozás modellje teremtette meg. Izrael a technológiafejlesztés korai szakaszára (early stage) koncentrált, ami jelenleg is a befektetések 80%-át teszi ki. A kockázati alapok létrehozását 1995-ben viszonylag csekély állami eredetű tőkével kezdték. A kezdeti 100 millió dollár összegű állami befektetés a magántőke befektetéseivel 1996-ra fél, 2005-re 5 milliárd dollárral rendelkező kockázattőke-ágazatot hozott létre, amely 1997-ben 440 millió, 2007-ben már 1,76 milliárd dollár tőkét fektet technológiai vállalkozásokba. Izrael gyorsan ki tudott szállni az állami intervenció szakaszából. A technológiatranszfer-modellt többcsatornás támogatásban részesítik: inkubátorházak hálózata, binacionális alapok stb. Az izraeli fejlődés hiányosságait mutatja, hogy a tőkésített cégek – főként Izrael biztonsági problémái miatt – nem tudják bejárni az egész értékláncot. A cégekkel együtt a technológiát, azok viszonylag korai szakaszában főként az USA nagyvállalatai vásárolják fel (M&A), jellemző továbbá a Nasdaqon keresztül történő tőkeemelés (a kilencvenes években 10,8 milliárd dollár).

Az ír modell saját termék és tőke nélkül, a külföldi működő tőke bevonásával hozta létre technológiai és gyorsan növekvő hagyományos szolgáltató ágazatát (pénzügyi

szolgáltatások). A külföldi cégeknek biztosított kiváló üzleti feltételeken és magas profiton keresztül alig több, mint két politikai ciklus alatt jutottak el 2000-re a negyven-, majd 2008-ra az ötvenezer dolláros éves átlagbérig. A tőkebeáramlás fenntartását a bérek termelékenységfüggő kontrollja és az alacsony adók biztosították. Írország működőtőke-bevonást célzó jövedelemelosztási politikája, annak komplexsége és következetessége példa nélküli. A gazdaság makroökonómiai pályái 2000-ig, illetve már alacsonyabb növekedési ütem mellett 2007-ig töretlenek voltak. A pénzügyi szolgáltató szektort alkalmassá tették külföldi pénzügyi tranzakciók levezésnylésére, aminek következtében szinte irreális mértékű portfólióbefektetési állomány jött létre befektetési és pénzpiaci alapokban, továbbá pénzügyi közvetítő vállalatokban. Olyan adórendszert hoztak létre, amely a hatékony FDI-bevonás mellett a világban képződő vagyoni értékű jogokból származó jogdíjbevételeket Írországba csatornázták be, továbbá a külföldi vállalati központoknak előnyös letelepedési feltételeket biztosított, megfelelő színvonalú pénzügyi szolgáltatásokkal látva el őket. Ugyanakkor Írországban sosem volt kimagasló a kutatás-fejlesztésre fordított források mértéke, és jelenleg sem az. Az ír gazdaságpolitika duális gazdasággal szembeni tehetetlensége viszont figyelmeztető jel arra, hogy a szándékok ellenére miért is nem működött a nemzeti gazdaságuk sikeressé tétele.

Írországban a dinamikus növekedés közepette mind a bér-, mind az adóintézkedések a jövedelmeket a húzóágazatok vállalkozói jövedelmei irányába terelték. Az amerikai vállalatok hozama Írországban 1984 és 1993 között 24% volt. Ez érthetővé teszi azt a vállalati szintű motivációt, amiért az amerikai működő tőke ebben az időszakban olyan nagy mértékben áramlott Írországba.

Az ír kormányzat a befektetések folyamatos bővítése érdekében rendkívül ügyelt a bérek termelékenységnél mérsékeltbb ütemű emelésére. Az 1987-től 2-4 évente meghirdetett „szociális partnerség” programok évekre határozták meg a bérnövelési mértékeket, 1987-től 2003-ig összesen 57,7%-os bérnövekedésre adtak lehetőséget. A bérnövekedéssel szemben a kiemelt feldolgozóipari szektorok termelékenysége 1985 és 1998 között 203%-kal, a hagyományos szektoroké 40%-kal növekedett.⁸ A bérmegállapodás az egységnyi termékre jutó munkaköltséget – a befektetők szempontjából – folyamatosan redukálta (azaz olcsóbb lett a termelés). A kulcságazatokban a termelékenység sokkal gyorsabban nőtt, mint a bérek, így a profítnövekedés következtében a foglalkoztatás és a beruházások is tovább emelkedtek.

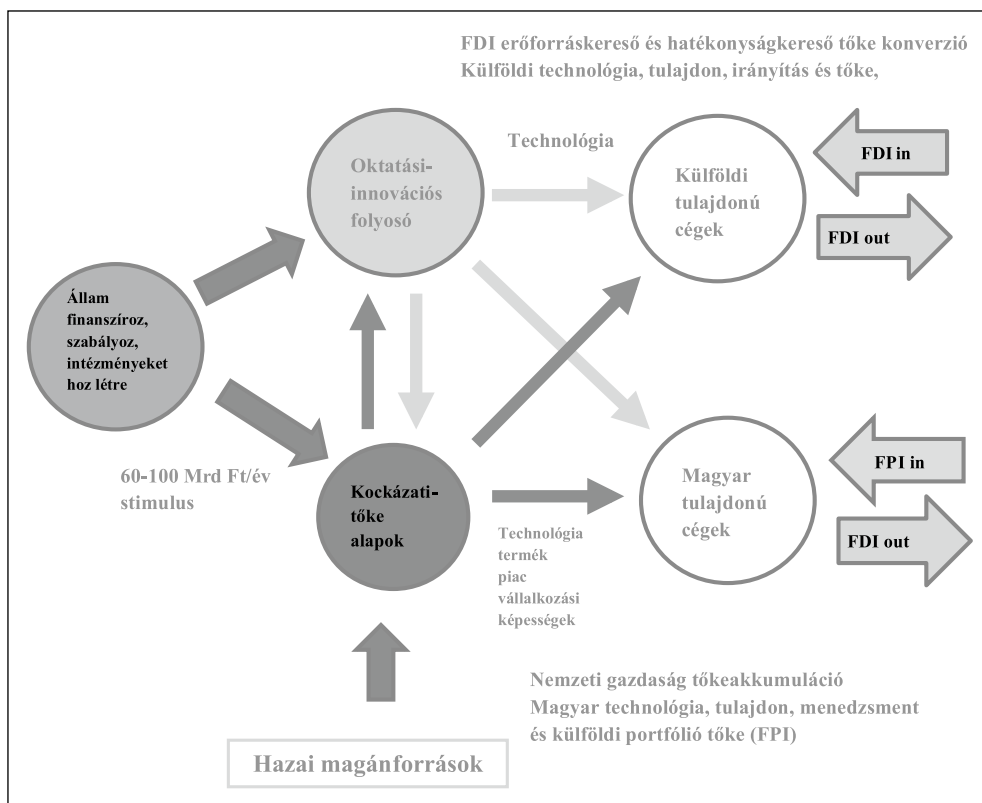
A bérek kontrollja hatékony volt, amit a GDP munka- és tőkejövedelemre való felosztásának arányai is alátámasztanak. A bérek GDP-hez viszonyított hányada az 1980-as 57%-ról 2002-re 38%-ra zsugorodott. A tőkejövedelmek fordított irányban mozdultak el: az 1980. évi 34%-ról 2000-re 50%-ra növekedtek. 1990 és 2000 között a GDP 83%-kal, a reálbérek 31%-kal gyarapodtak. 1990-től 2001-ig a munkanélküliség 16%-ról 4%-ra esett, az éves átlagbér 30 ezerről 40 ezer dollárra erősödött.

A bérek erős kontrollja mellett az adóbevétel/GDP-arány folyamatosan mérséklődött. 1987-ben még 35% volt, majd 2000-re 31%-ra, 2004-re pedig 28%-ra csökkent. Ezzel az aránnyal Írország a legalacsonyabb adószintet alkalmazó országok csoportjához (Egyesült Államok, Svájc és Ausztrália) csatlakozott.

MAGYAR STRATÉGIA, MAGYAR MODELL

A magyar növekedési stratégiát legalább kettő, de inkább négy elemből kell felépíteni azért, hogy elérhető legyen a magas növekedéshez szükséges növekedési keresztmetszet és a gazdaság megfelelő diverzifikáltsága. Fel kell építeni egy nemzeti technológiai szektort, a külföldi működőtőke-szektor erőforrás-keresőből hatékonyságkeresőbe kell átfordítani. Szükség lehet még egy adórendszer-specifikus, külföldi piacokra épülő pénzügyi szolgáltató szektorra és néhány jól megválasztott hagyományos ágazat fejlesztésére (pl.: járműgyártás, élelmiszer-gazdaság, logisztika, idegenforgalom), illetve energiafelhasználás-csökkentési projektekre.

4. ábra:



Forrás: Saját szerkesztés.

A gazdaságnak azonban mindenekelőtt aktív technológiai szerepre és pozícióra van szüksége. A gazdaságnak képessé kell válni ahhoz, hogy nagy volumenben állítson elő technológiákat. Az új technológiák létrehozását és az azt támogató átalakított oktatást a – profit kontrollálta – kockázati alapok kereslete, annak szűrő hatása képes csak mozgásban és fejlődésben tartani. A technológiai képességek két irányban fejű ki gazdasági hatásukat,

egyrészt létrehozzák a nemzeti tulajdonú vállalkozásokat (magyar termék és technológia, magyar tulajdon, magyar irányítás, külföldi tőke), másrészt új lehetőségeket és impulzust adnak a külföldi működőtőke-bevonás (külföldi termék és technológia, külföldi tulajdon, külföldi irányítás, külföldi tőke) hatékonyságkereső változatainak. A technológiai szektor felépítésénél termékszintű döntések – az FDI-intenzív modellekhez hasonlóan – nem szükségesek, intézményei (értsd: kockázatitőke-alapok és szabályozása) jól meghatározottak, a belépési korlátok – a hagyományos ágazatokkal összevetve – alacsonyak. A technológiai irány következményeiben azt is jelenti, hogy a gazdaság már középtávon sem alapozódhat alacsony bérszintre.

A számok nyelvére lefordítva: a kockázatitőke-finanszírozás tapasztalatai alapján több ezer technológiai ötletet kell megvizsgálni ahhoz, hogy rövid távon létrejöjjön egy ezres nagyságrendű, életképes – főként magyar tulajdonú – technológiai vállalkozási kör, amely a gazdaság számára új termékeket, új vállalkozásokat és pótlólagos növekedési potenciált hordoz. Ez megfelelő alapot és perspektívát jelent ahhoz, hogy a kisvállalkozói körből néhány száz, gyorsan növekvő középvállalkozás és tucatnyi multinacionális cég kiváljon és megerősödjön.

A *kockázati alapok* feltőkésítése céljából állami-magán vegyes alapokat kell létrehozni.⁹ A külföldi működőtőke-befektetésekkel ellentétben a kockázatitőke-alapoknál nem jelent hátrányt, ha a hangsúlyos állami részvételt követően erősödik a külföldi jelenlét. Nincs értelme az alapokra és a célvállalatokra vonatkozó adminisztratív, direkt előírásokkal a többségi magyar tulajdont erőltetni, és a kockázatitőke-alapok portfólióértékesítésénél (exitek) sem célszerű külön preferálni a hazai vevőknek való értékesítést. A nemzeti tőkeakkumulációs cél direkt eszközök nélkül is megvalósítható, az oktatás technológiai perspektívájú fejlesztésével és a vállalkozások nemzeti gazdasághoz való kötődésének erősítésével, elsősorban a gazdaság adóterhelésének csökkentésével.

MILYEN STIMULUST, ÉS MENNYIT?

A kockázatitőke-finanszírozás a technológiai értékláncot két részre osztja. A kockázati tőke belépését *megelőző szakaszt* a technológiák előállításának különböző formái és csatornái képezik (például: egyének, egyetemek, inkubátorházak). Ezek a tevékenységek és intézmények hozzák létre és erősítik a kockázati tőke iránti keresletet, ami nem nyilvánvalóan rendelkezésre álló feltétel. A kockázati tőke belépését *követő szakasz* – amikor a vállalatok már rendelkeznek termékkel és stabil piaccal – a növekedésből eredő teendőket foglalja magában: a piac bővítését, beleértve az értékesítést és a marketinget; a növekedés finanszírozását és a tőkeellátás folytonosságának biztosítását; a piaci terjeszkedést és a termelés kihelyezését. Ez az értéklánc – kellő nagyságrendben – maga a technológiai gazdaság, amely képes a gyors ütemű növekedés beindítására.

Magyarországnak évente – a kiemelkedő GDP-arányos kockázatitőke-befektető országok fajlagosai alapján becslülve, az új szektor felfutását követően – *60–100 milliárd forintot szükséges 5-8 kockázatitőke-alapba helyezni*. A tőkealapok ezt az összeget a technológiai kezdő cégekbe befektetik. Az alapok tőkésítése megvalósulhat állami forrásból,¹⁰ magánszemélyek személyijövedelemadó-kedvezményrel támogatott befektetéseiből, illetve külföldi

forrásokból is. Az államnak a magánbefektető társak számára vételi opciókat célszerű adni az állami tulajdonrészekre annak elősegítése érdekében, hogy a célvállalatok tőkésítési folyamatát minél előbb a magánbefektetők által kiváltott növekedés vezérelje.

Kockázati tőkebefektetések, kínálati és keresleti intervenció

A kockázati alapok tőkeellátása az állami forrásokon kívül a személyijövedelemadó-kedvezményben részesített magánszemélyekre alapozható, akik adómentességet élveznek a befektetéseikből származó hozamaik, árfolyamnyereségük, az osztalék és tőkenyereség-adó alól. A célvállalatokra a kezdeti időszakban a veszteséges gazdálkodás, a bizonytalan eredmény, bizonytalan likviditási és piaci helyzet jellemző. A cégek eszközei között magas az immateriális eszközök aránya. A keresleti oldal támogatására első lépésként meg kell alkotni a *minősített technológiai vállalkozás* kategóriát (tevékenység, vállalatméret, cégjogi forma, illetve a szellemi javak eszközök közötti aránya alapján), ami a kedvezmények alapja lesz. A célvállalatokat az alapítási, az intenzív kutatás-fejlesztési és a növekedési szakasz adókedvezményei segítik. Alapításkor a tulajdonosok számára előnyös lehet, ha az apporthoz kapcsolódó személyijövedelemadó-kötelezettség megfizetése későbbi időpontra halasztható. A célvállalatoknak előnyös a kutatás-fejlesztés költségeinek a tényleges költségeknél magasabb adóalap-csökkentő tényezőként való figyelembevétele és a speciális, csak ezekre a vállalatokra alkalmazandó veszteségelhatárolási szabályok bevezetése. Szükség lesz a fiatal vállalkozókat segítő, egyszerűen alkalmazható és alacsony elvonást eredményező, leginkább a kisadózó vállalkozások tételes adóján (kata) alapuló, több adót is helyettesítő adótechnikára („technokata”).

Technológiai intervenció

Az egyetemi és a főiskolai oktatás matematikai, technológiai, vállalkozási (marketing, branding, dizájn, pénzügyek) területeit és a középiskolai oktatás természettudományos ágait olyan módon kell újjászervezni, hogy az kielégítse a technológiai értéklánc kreatív képességek és ismeretek iránti igényeit, és megfelelő vállalkozási ismeretekkel vértessze fel a végzős hallgatókat. Az érintett korosztályok orientálását és motiváltságát folyamatosan pályázatokkal kell erősíteni és fenntartani. Ösztönözni kell külföldi egyetemeken meghatározott távoktatási kurzusainak elvégzését, költségeinek az érintettek vagy szüleik személyi jövedelemadójából leírhatóvá tételével. Programokat kell indítani – szabadalmi bejelentések elkészítésére, műszaki és piaci megvalósíthatóságok felmérésére, prototípusok elkészítésére – abból a célból, hogy a technológiai elgondolások meghatározott idő alatt eljussanak valamilyen kockázati vagy más tőkebefektetési fázisig. Szükség lehet technológiai tőzsdére és a technológiai értékpapírok másodlagos piacára is.

Növekedésintervenció

A magyar adók – az áfa kivételével – nem magasak, ám ennek ellenére az élőmunkát terhelő magas társadalombiztosítási célú adóterhek miatt mind a GDP-arányos adóteher,

mind az adóék igen magas. A növekedés többletforrásaival azonos ütemben, a GDP-arányos adóteher mértékét csökkenő pályára és a jelenleginél alacsonyabb szintre kell beállítani. Az általános adóterhelést a növekedés gyorsítása és a termelés, a foglalkoztatás minél hosszabb ideig történő megtartása céljából 10%-kal csökkenteni kell. A jelenlegi 30 ezer milliárd forintos GDP 40%-os adóközpontosítása mellett évente átlagosan 2%-kal csökkenteni kell az adóbevétel GDP-hez viszonyított arányát a 30%-os szint eléréséig.

JEGYZETEK

- ¹ A hetvenes évek óta a vegyipar, a gyógyszeripar, a gépkocsigyártás, a szórakoztatóelektronika, az elektronikaalkatrész-gyártás, a kilencvenes évek óta a számítástechnika, informatika, szoftvergyártás, majd a tartalomszolgáltatások, egyéb alkalmazások és általában a mindenkori high-tech ipar jelent kitérési lehetőséget a gazdaságok számára.
- ² Bármennyire kézenfekvőnek is tűnne a szomszédos Ausztria gazdaságát modellreferenciaként elfogadni, nem lehet. Ausztria jelenlegi gazdasági szerkezetével (szolgáltató és logisztikai ágazatai – turizmus, pénzügyi szolgáltatások, vasúti árufuvarozás) nem lenne képes felzárkózni.
- ³ Dr. Lentner Csaba – Tóth Gergely – Polyák Imre: *Bankfúziók hatásai Közép-Európa gazdasági felzárkózására. Átalakulási folyamatok Közép-Európában*. Széchenyi István Egyetem, Jog- és Gazdaságtudományi Kar, Győr, 2005, 43–52. o.
- ⁴ A hozzáadott érték termelési értéken belüli aránya különösen jól látszik Finnország és Magyarország viszonylatában, mivel közel azonos termelési értékkel rendelkeznek. Emellett azonban Finnország 23%-os, Magyarország 14%-os hozzáadottérték-arányt realizál. A közel azonos termelési értéket Finnország 34 ezer, Magyarország 117 ezer foglalkoztatottal állítja elő. Egy foglalkoztatott Finnországban 110 ezer euró, Magyarországon 20 ezer euró hozzáadott értéket állít elő. A termelékenységbeli különbség 5,5-szeres, az írországihoz képest azonban már 14,5-szeres. Ebből láthatjuk, hogy azonos GDP-arányos high-tech szektor két országban teljesen eltérő üzleti tartalommal és értéktermelő képességgel is rendelkezhet.
- ⁵ A bérnövekedés mérséklését Írország gazdaságpolitikájában 1987 és 2000 között tőkebevonásának támogatására sikeresen alkalmazta, továbbá Németország 1994 és 2010 között folytatott reálbér-növekedést visszafogó gazdaságpolitikát (16 év alatt 8% növekedés volt). Jelenleg Finnországban vetődött fel alkalmazásának szükségessége.
- ⁶ Az Egyesült Államok egy főre jutó GDP-szintjének (42 ezer USD/fő) eléréséhez a magyar GDP 150%-kal történő növelése szükséges. 5%-os növekedési többlet esetén a felzárkózás a 19. évben történne meg.
- ⁷ Jason Dedrick – Kenneth L. Kraemer – Greg Linden: *Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs*. 2009. www.pcic.merage.uci.edu/papers/2008/WhoProfits.pdf (Letöltés: 2015. augusztus 31.).
- ⁸ Lucio Baccaro – Marco Simoni: *The Irish social partnership and the "celtic tiger" phenomenon*. 2004. <http://unige.ch/sciences-societe/socio/files/2914/0533/5963/d3.pdf> (Letöltés 2015. augusztus 31.).
- ⁹ Magyarország kockázatitőke-ágazata a Jeremie-program keretében sokat erősödik, ezáltal azonban még nem jön létre sokrétű és önfenntartó, profitábilis technológiai ágazat. Ehhez a Jeremie-programnál sokkal többre van szükség. A fejlődés sziget jellege a kockázati tőke esetén hasonló a külföldi működőtőke-befektetések esetében megfigyeltnél.
- ¹⁰ *A Magyarországi magvető tőkealap létrehozásának lehetősége* című megvalósíthatósági tanulmány (Budapest, 2009. február) részletesen foglalkozik az alapok megvalósíthatóságának európai uniós és hazai szabályozási feltételeivel.

Járosi Márton

A magyar energetika lehetőségei a 21. században¹

The Possibilities of Hungarian Energetics in the 21st Century



Összefoglalás

A Szovjetuniótól való leválás után Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, ami gyakorlatilag a Németországhoz való csatlakozást jelentette. Ezzel függőségbe kerülünk az USA befolyása alatt álló EU-tól, amelynek ideológiája a globalizáció, a gazdasági liberalizáció és privatizáció. Ez energiafüggőséget is jelent, amit tovább nehezít a megújuló energiák arányának növelésére vonatkozó kötelezettség. Az EU energiapolitikáját ellentétesen megfogalmazott célok jellemzik, mint biztonság, fenntarthatóság, versenyképesség, környezetvédelem, klímavédelem. Ráadásul az EU energiastratégiáját főleg politikai szempontok határozzák meg. Fontosnak tartva a nemzeti érdekeket, a második Fidesz-kormány szakított a neoliberais doktrínával, hogy a piac mindent megold, és előtérbe helyezte az állami felelősségvállalást. A cikk számos fontos adatot tartalmaz a hazai és nemzetközi energiatermelésről, -fogyasztásról és -kereskedelemről.

Summary

After separated from the Soviet Union Hungary joined to the European Union (EU) that practically means its joining to Germany. In this way we got into dependence to EU which is under the influence of the USA and the basics of its ideology are globalization, liberalization and privatization. That means energy dependence which is made more difficult by the obligations of the rates of renewable energy. The goals of

DR. JÁROSI MÁRTON, az Energiapolitika 2000 elnöke (drjarosi@enpol2000.hu).

EU energy strategy are characterized by contradictory demands such as safety, sustainability, environment protection, climate protection, etc. On top of all that the energy strategy of the EU is mainly determined by political standpoints. For the national interests, the second FIDESZ cabinet put an end to the neo-liberal doctrine, by which the market solves all the problems, and now the main priority is the responsibility of the state. In the article there are several important data on the production, consumption and trade of energy.

VILÁGENERGETIKAI HELYZETKÉP²

Az energiafelhasználás alakulása, fő energiahordozók szerinti összetétele. A világ halmozatlan primerenergia-felhasználása a következő évtized végére hozzávetőlegesen 17 900 Mtoe (750 EJ) érték körüli lesz, szemben a jelenlegi 14 000 Mtoe (590 EJ) körüli értékkel. Az IEA-előrejelzések a következők szerint összegezhetők.

– A világ összes energiahordozó-felhasználásán belül a fosszilis energiahordozók aránya lényegileg változatlan marad 2030-ig (a 2012. évi 81,7%-ról 2030-ra 79,6%-ra csökken a fosszilis tüzelőbázisú energiatermelés aránya, azaz a csökkenés 2% körüli).

– Míg 2012-ben az olaj volt a világ legfontosabb energiahordozója (4194 Mtoe, 31,4%), addig 2030-ra a szén lesz a világ legfontosabb energiahordozója (5191 Mtoe, 29,3%).

– A modern megújuló energiaforrások összes globális energiafelhasználáson belüli részaránya a 2012. évi 1%-ról (142 Mtoe) 2030-ra 2,6%-ra (462 Mtoe) nő.

– A következő évtized végéig nincsen szó tehát semmiféle lényegi strukturális változásról a globális energiafelhasználás forrásoldalát (fő energiahordozók szerinti megoszlását) illetően. A világ energiafelhasználásán belül a fosszilis tüzelőbázis volt és marad abszolút domináns a jövőben is.

– A WEO 2014 szerint a nukleáris energia összes globális energiafelhasználáson belüli részaránya a 2012. évi 4,8%-ról 2030-ra 5,4%-ra nő, ami abszolút értékben 315 Mtoe változásnak felel meg. Gyakorlatilag tehát nem változik a nukleáris energia részesedési aránya, miközben abszolút értékben növekszik a felhasználása.

– A megújuló energiahordozók felhasználása 2030-ban mintegy 3,6-szerese lesz várhatóan a 2012. évinek.

– A többi energiahordozó esetében a 2030. évi felhasználás hozzávetőlegesen 1,3-1,4-szerese a 2012. évinek.

– A világ energiaigényének növekedésében a fejlődő országok játsszák a meghatározó szerepet.

– Másfél évtized múlva a fejlődő országok összes energiafelhasználása hozzávetőlegesen duplája lesz a fejlett régiók energiafelhasználásának.

– A fejlődő régiók között Kína és India energiafelhasználása a domináns.

– Napjainkban Kína és India összes energiafelhasználása a világ összes energiafelhasználásának 27%-át teszi ki. Ez az arány a következő évtized végére 32% körüli értékre növekszik.

Az energiafelhasználás fő gazdasági szektoronkénti megoszlása

- A világ összes energiafelhasználásán belül az épületek energiafelhasználása a meghatározó [cca. 3000 Mtoe (2012), cca. 27%].
- Az épületek energiafelhasználásával közel azonos volumenű az ipar energiafelhasználása [cca. 2600 Mtoe (2012), cca. 24%].
- A harmadik legjelentősebb felhasználási terület a közlekedés [cca. 2500 Mtoe (2012), cca. 23%].
- Ezt követi az energiaipar részesedése [cca. 1800 Mtoe (2012), cca 16%].

Az energia költsége

- A legdrágább az energia Európában és Japánban, átlagban cca. 1700 USD₂₀₁₃/toe (2012).
- A második legdrágább régió Japán, cca. 1600 USD₂₀₁₃/toe (2012).
- Az USA az összehasonlításban középen helyezkedik el (cca. 1000 USD₂₀₁₃/toe).
- Kínában az energia átlagos ára: cca. 800 USD₂₀₁₃/toe (2012).
- Indiában a kínai költség felét teszi ki az átlagos energiaköltség (cca. 400 USD₂₀₁₃/toe).
- A legalacsonyabb költségű az energia a Közel-Keleten (cca. 200 USD₂₀₁₃/toe).

A fő energiahordozók rendelkezésre állása (készletek)

- A 2013. évi fogyasztási szintet feltételezve a bizonyított urán- és szénkészletek 130-140 év időtávra elegendők.
- A bizonyított olajkészletek esetében ez az érték 50 év körüli.
- A földgázkészletek esetében 60 évre elegendők a bizonyított tartalékok.
- Ellentétben a közvélekedéssel, nincs szó tehát a fosszilis energiahordozók drámaian gyors kimerüléséről.

Importfüggőség

- Az Európai Unió olajimportfüggősége 2012-ben 85%-os volt, a földgáz esetében ez az érték 66%.
- Az előrejelzések szerint az Európai Unió importfüggősége a földgáz energiahordozót illetően 2040-re meghaladja a 80%-ot.
- Az összes energiahordozót illetően az Európai Unió energiafüggősége 2012-ben 50% körüli volt, az előrejelzések szerint ez az érték nem változik 2030-ra.

Üvegházhatású gázok kibocsátása. Bár ezeknek az éghajlatváltozásra gyakorolt hatása nem bizonyított,³ a klímaváltozás dogmája az energetika fejlesztésére sajnos jelentős hatással van. Az EU-régió részesedése a globális kibocsátáson belül napjainkban 12% körüli. Ez az arány 2030-ra tovább csökken, 7% körül lesz. A jövőben Kína és India kibocsátása lesz az abszolút domináns a globális kibocsátáson belül. Jóllehet politikailag és PR-területen úgy tűnik, hogy az EU meghatározó és vezető szerepet játszik a klímaváltozás elleni küzdelemben – a tényleges kibocsátáscsökkentésben a szerepe gyakorlatilag elhanyagolható. Az EU kibocsátáscsökkentése nem képes a globális trendek megváltoztatására, sőt azok kismértékű befolyásolására sem. Ezzel a ténnyel az EU-politikának előbb-utóbb szembe kell néznie.⁴

VILLAMOSENERGIA-TERMELÉS

Új erőmű-létesítések a világon. Az évente beépített új teljesítőképességek 2010-ig növekedtek, azóta viszont csökkennek. Vagyis kissé mérséklődik az eddigi növekedési ütem a világ villamosenergia-ellátásában. Most már több erőművet építenek a világon a megújuló energiaforrásra, mint a hagyományosra. Az ezredforduló óta több mint hatszorosára nőtt az évente üzembe helyezett megújuló erőművek teljesítménye.

A világ villamosenergia-termelése a 2012. évi 22 721 TWh mennyiségről 2030-ra 36 253 TWh mennyiségre növekszik. A domináns primerenergia-hordozó a villamosenergia-termelésen belül napjainkban a szén, s a következő évtized végén is az lesz. Míg 2012-ben a szénbázisú villamosenergia-termelés részesedése 40,5% volt, addig 2030-ra ez 39,8%-ra csökken, azaz gyakorlatilag nem változik. A földgázbázisú villamosenergia-termelés részaránya, a közvélekedéssel homlokegyenest ellenkezően, valamelyest csökken (2012: 23,1%, 2030: 22,5%). Radikálisan csökken az olaj tüzelőbázisú villamosenergia-termelés.

A megújuló energiaforrások részesedése a villamosenergia-termelésen belül 2012-ben 5% körüli volt, ez az arány 2030-ra 11 százalék körülire változik. Az elkövetkező másfél évtizedben a szénerőműi villamosenergia-termelés bővül a legnagyobb mértékben, a 2012. évi 9204 TWh-ról 14 445 TWh-ra. A szénbázisú villamosenergia-termelés bővülése tehát 3,6-szeresen haladja meg a megújulóenergia-bázisú villamosenergia-termelés bővülését. Megállapítható, hogy a belátható jövőben szó sincs szerkezetváltozásról a globális villamosenergia-termelés területén. Európában a világ domináns fejlődési irányától lényegesen eltérő fejlődési irány realizálódik az energiaszektor területén. Az EU-n belül a megújuló energiabázisú villamosenergia-termelés részaránya a 2012. évi 14% értékről 2030-ra 25% körüli értékre nő, tehát közel duplázódik.

A VILÁG FÖLDGÁZPIACA⁵

A földgáz a világ energiaigényének 23-24%-át, ezen belül a világon több százmillió lakás és középület fűtését és melegvíz-ellátását biztosítja, valamint a világon termelt villamos energia 20-22%-át földgázból állítják elő. A földgáz energiaforrások tekintetében komoly problémát okoz a kitermelési helyszínek egyenlőtlen földrajzi eloszlása. A ma ismert kb. 187 ezermilliárd m³ konvencionális földgázkészlet 55%-a három országban található (Oroszország 45, Irán 32, Katar 26 ezermilliárd m³). A nem konvencionális földgázvagyon, amely 600-800 ezermilliárd m³-re prognosztizálható, elsősorban az USA-ban, Kanadában, Brazíliában és Argentínában található. Az EU-országok nagy része nem rendelkezik saját földgázvagyonnal, így importfüggőség alakult ki. A teljes gázfelhasználás importrészarányát (%) a kelet- és közép-európai országokban az 1. táblázat mutatja be.⁶

1. táblázat: A gázfelhasználás importrészaránya a kelet- és közép-európai országokban

Ország	Részarány %
Szlovénia	99
Szlovákia	95
Csehország	92
Szerbia	85
Magyarország	80
Ukrajna	68
Lengyelország	63
Horvátország	40
Románia	18

Az importszállítás szempontjából meghatározó szereplő az orosz Gazprom, amely 2009 és 2013 között Európába a következő táblázatban látható földgázmennyiségeket szállította:

2. táblázat: A Gazprom földgázzállítása Európába

Év	Milliárd m ³
2009	141,2
2010	138,8
2011	150,4
2012	139,8
2013	162,7

Ha ezeket az adatokat az európai országok évi 450-480 milliárd m³ gázfelhasználására vetítjük, akkor megállapítható, hogy az orosz import kb. egyharmadát biztosítja a teljes felhasználásnak. Természetesen igen jelentős az import Norvégiából (80-85 milliárd m³), Algériából (kb. 45-50 milliárd m³), és egyre nagyobb volumenben érkezik cseppfolyósított földgáz (LNG) a Közel-Keletről (Katar, Líbia, Egyiptom).

A világ LNG-piacja az elmúlt három évtizedben jelentősen növekedett. 2013-ban a cseppfolyós földgázzállítás elérte a 20%-ot. Az LNG megjelenésével a szállítás és a kereskedelem túlnyomó részben kontinensek között zajlik. A mai korszerű tankerhajók az egyik kontinensről a másikra napok alatt átérnek. A legnagyobb volumenben LNG-t felhasználó országokat mutatja be a 3. táblázat a 2013. évi adatok alapján. A táblázatból is megállapítható, hogy az LNG vonatkozásában jelentős előnyben vannak a tengerparttal rendelkező országok. Európában jelenleg 21 LNG-terminál üzemel, 7 terminál esetében a beruházási munkák folyamatban vannak, további 11 helyen a terminálok tervezése megkezdődött. Az LNG a világ bármely pontjára eljuthat, ami árversenyt és újabb beruházásokat (terminálépítést) generál. Az ellátásbiztonságnak is egyre fontosabb eszköze, új forrást és útvonal-diverzifikációt jelent.

3. táblázat: A legtöbb cseppfolyós földgázt felhasználó országok és felhasználásuk 2013-ban

Ország	Milliárd m ³
Japán	109
Dél-Korea	46
Egyesült Királyság	28
Spanyolország	27
Franciaország	15
Olaszország	9
Belgium	7
Horvátország	40
Románia	18

AZ EURÓPAI UNIÓ ENERGIAPOLITIKÁJA

Az EU energiapolitikájának fő jellemzője, hogy nincs világos célfüggvénye, de vannak egymással ellentétesen megfogalmazott célok: *biztonság, fenntarthatóság, versenyképesség*. A stratégiát az EU „Bizottság” készíti, melynek összeállításánál nem a szakmai, hanem a politikai szempontok döntenek.

Az EU energiapolitikáját a versenyszabályozás alá rendelték. Az EU energiabiztonsági politikája verbálisan lényegében a kőolaj-, de leginkább a földgázbeszerzés Oroszországtól való függetlenségének megteremtésére irányul. Ugyanakkor a gyakorlatban az oroszokkal különmegállapodásokat kötnek. Az energiapolitikát nagymértékben meghatározó uniós „környezetvédelmi politika” azon alapul, hogy elfogadja, hogy az ún. globális felmelegedés az emberi tevékenység hatására kibocsátott üvegházhatást okozó gázok eredménye. Az energiapolitikában jelentős részt tesznek ki a víziók, a kitűzött, de nem teljesíthető/teljesített célkitűzések. Idetartoznak az energiahatékonyságra, a karbonmentes energiatermelésre, a klímavédelemre vonatkozó voluntarista előirányzatok.

MAGYARORSZÁG ENERGIASZTRATÉGIAI LEHETŐSÉGEI⁷

A második Fidesz-kormány szakított a neoliberális doktrínával, hogy a piac majd mindent megold. Ismét előtérbe került az állami felelősségvállalás. Felismerte, hogy piaczgazdasági viszonyok között csupán szabályozási eszközökkel nem lehet eredményesen érvényesíteni a közösségi érdeket, elengedhetetlen az aktív piaci, tulajdonosi jelenlét is. Az energiapolitikát is az ország teherbíró képességének figyelembevételével alakította. Nagy jelentőségű az a kormányzati taktika, hogy az EU által erőltetett árdragító megújulóenergia-termelés támogatását halogatja, s helyette a lakosság terheit csökkenti. Energia-külpolitikáját a Keletre való nyitás és közép-kelet-európai regionalitás erősítése jellemzi. Leállították az energiaprivatizáció minden formáját. Megkezdődött a közműrendszerek közösségi tulajdonának helyreállítása, visszaszerzése, egyes területeken annak növelése.

Villamosenergia-ellátás

Magyarországon piaci ellátás működik, összekapcsolva az „egyetemes szolgáltatás” rendszerével és a meghatározó állami tulajdonlással. A jövő ellátásbiztonságának a záloga az állami szerepvállalás.

Magyarország jelenleg és a belátható jövőben egy 10-15 országból álló *regionális piac* része, melyen belül a piaci kereskedők élénk villamosenergia-forgalmat bonyolítanak le, melynek eredményeként a Magyarországon elfogyasztott villamos energia mintegy harmada import, változatos megoszlásban a regionális piac többi szereplője között. Napjainkban a hazai energiaellátás forrásoldalon biztosítottnak tekinthető. A stratégia egyetlen alapvető kérdése: hogyan biztosítsuk a biztonságos, gazdaságos, mindenki számára elérhető központi villamosenergia-ellátást? Jelentős (esetleg növekvő) importtal, vagy célszerűen választott hazai kapacitások beépítésével és esetleges, marginális importtal?

Az import, ha van és hosszú távon lesz elegendő piacképes többletkapacitás a környező regionális piacon, akkor valószínűleg kisebb tőkeigénnyel és kapcsolódó költséggel jár. Nagy import esetén a hazai piaci ár lényegesen magasabb lesz, mint a környező részpiacokon, hiszen ez ösztönöz villamosenergia-szállításokra Magyarország irányába. Az import magas részaránya rendkívüli helyzetekben vagy kapacitáshiány esetén azzal fenyeget, hogy az exportáló országok saját ellátásuk érdekében művi úton korlátozzák az exportlehetőségeket hazai kapacitások hiányában – súlyos ellátási kockázatot okozva az importáló országban.

A hazai erőmű-beruházások támogatják a belső innovációt, szemben az importtal. Ennek feltétele a versenyképes kapacitások kiépítésének lehetősége Magyarországon. A hazai kapacitások fejlesztése támogatja a munkahelyteremtést, a minőségi munkahelyek magasabb részarányát, a tudományos kutatást, a felsőfokú képzést.

A jövő energia- és kapacitásmérlege a regionális piacon. a) Piaci igényt növelő tényezők: „újraiparosítás”; új fogyasztók belépése, elsősorban a közlekedésben; esetleges gazdasági fellendülés; életszínvonal-növekedés; megújuló források terjedése miatti többlet-szabályozókapacitás iránti igény (rendszerszintű szolgáltatások) növekedése. b) Piaci igényt csökkentő tényezők: csökkenő és átalakuló népesség; energiatakarékosság; megújuló források terjedése, melyek kiszorítják a hagyományos erőműveket az ellátásból.

Piaci források rövid távon várható növekedése: megkezdett beruházások befejezése (lengyel és szerb szénerőművek, Mohi, Cernavodă és Belene, esetleg Kozloduj atomerőművek), új beruházások (Paks-2, Temelin atomerőművek, új célszerű gázerőművek, szénerőművek, némi kapacitás a megújulókból). A beruházások egy részét komoly bizonytalanságok kísérik. *Piaci források várható csökkenése:* elavult szénerőművek (főleg cseh, lengyel és szlovák) selejtezése, piacidegen, illetve elavult gázerőművek leállítása.

Milyen gond lehet? Ellátási kockázat lehet, mivel a jövő regionális energia- és kapacitásmérlege bizonytalan. Nincs olyan jelentősebb energiaforrás, mely számottevő komparatív előnyökkel rendelkezne. A jelzett palagázforrások mértéke, rendelkezésre állása, felhasználásának költségei, környezeti hatásai roppant bizonytalanok. Hossz-

szabb távon nagy a veszélye, hogy a környező országok többlet-erőműkapacitása avulás miatt elfogy és megszűnik, és erősen csökken az import lehetősége. Ennek jelei pár éve Lengyelországban már jelentkeztek, idén ellátási zavarok (kényszerű korlátozások) is voltak.

A műszaki feltételek adottak, még Európában is az új szükséges erőművek megépítésére. A gond az, hogy a nagykereskedelmi piac árai jelenleg rendkívül nyomottak, nem fedezik a kapacitásköltségeket, sőt bizonyos (főleg gáztüzelésű) erőművek esetében még a változó (tüzelőanyag-) költségeket sem. A jövő árai széles sávban ingadozhatnak minden piaci szegmensben. Ezért az új erőművek pénzüpiaci finanszírozása rendkívül drága, megtérülése roppant bizonytalan. Ma a finanszírozás a legnagyobb kockázati elem.

Villamosenergia-igények. A népesség öregszik, a lakosság, az energiaszolgáltatók száma a természetes szaporulat hiányában csökken. A mai lakosság helyét jelentős mértékű idegen népesség fogja kitölteni. A környező országok magyar és nem magyar népessége be fog szivárogni, ha élhető viszonyok lesznek itt. A deklarált cél, az ország újraiparosítása csak mérsékelt növekedést igényel, hiszen nem valószínű, hogy az energiaigényes nehéziparral valósulna meg.

Ugyanakkor a villamos energia szerepe a különféle terek termikus kondicionálásában (élelmiszerhűtés, helyiség légkondicionálása, illetve temperálása) tovább fog növekedni. A közlekedésen belül a villamos energia egyre nagyobb tért hódít. Hazánkban fel kell készülni az esetleges stagnálásra, de egy enyhe, 0,5–1,0% körüli éves növekedésre is. Ebben az esetben a következő villamos teljesítménnyel és energiaigénnyel kell számolni (4. táblázat).

4. táblázat: Villamos teljesítmény és energiaigények Magyarországon

Évek	2015	2030	2045	2090
Éves átlagos csúcs (GW)	6,0	6,5	7,0	10,0
Éves max. csúcs (GW)	6,5	7,0	8,0	11,0
Energiaigény (TWh/év)	42,5	45,0	50,0	70,0

A földgázigények stabilizálódnak, rendelkezésre állásuk biztosabbá válik az elosztóhálózatok kiépülésével. Ugyanakkor ez a primer energiahordozó a legelőnyösebb rövid távú tartalék. Mind a helyiségfűtések, mind a már kialakult rendszerek révén, mind a villamosenergia-rendszerekben fenntartott tartalékkapacitások kihasználásával hatékonyan és rövid távon helyettesítheti az esetlegesen kieső forrásokat.

Erőműépítés. Az alacsony változó költségű típusokból a megújuló kiesnek a szabályozhatatlanságuk miatt. Szivattyús tározót gazdaságosan nem lehet építeni. Az átfolyós vízerőműből 3x110-120 MW építhető nagy befektetéssel.

A hazai lignit energiahordozóval megtermelt villamos energia ára alapvetően nem a világpiaci árak mozgásától, hanem a kitermelés költségeitől függ, így hosszú távon is stabil, amiből fakadóan stabil villamosenergia-termelési önköltség biztosítható. A megtervezett 500 MW-os fejlesztés a virtuális „környezetvédelmi mumus”, a CO₂-kvó-

ták miatt vált „gazdaságtalanná”. A ligniterőműves fejlesztés a környezeti hatások miatt jelenleg még nagy ellenkezést váltana ki, ezért fontos, hogy növeljük a mátrai erőmű élettartamát, amíg csak lehet műszakilag, és ameddig tart a lignitkészlet. A hazai lignitbázisra épülő erőműfejlesztés lehetőségét napirenden kell tartani, és kedvezőbb megítélési, finanszírozási, piaci viszonyok esetén meg kell valósítani.

A nukleárisenergia-termelés a legjobb megoldás, mert: gazdaságos; biztos a piacra jutása, akárhogy alakulnak is az árak; pozitív társadalmi hatásai vannak. Ebből következik, hogy Paks-1 erőművet addig kell üzemeltetni, amíg csak a külső korlátok lehetővé teszik. A mostani élettartam-meghosszabbítás technikailag 30 évre készült, tehát plusz 10 év élettartam csak engedélyezés kérdése. Eddig komoly, költséges műszaki beavatkozásra nem került sor (főberendezések cseréje), melyekkel még látványosan növelhető a blokkok élettartama. Gazdaságilag roppant előnyös az élettartam-hosszabbítás.⁸

A kockázatok teljes kezelésére nem elég a nukleáris kapacitás fejlesztése, mert a rövid távú hatásokra (üzemzavarok, rendszerszabályozás, váratlan átmenetiigény-növekedés stb.) valószínűleg gazdaságosabb az alacsony beruházási költségű gázturbinás egységek létesítése. A legjobb lehetőség erre a Duna Menti Erőmű, különösen ha többségi állami tulajdonba kerül. Az MVM személyi változásai kedveznek ennek a lehetőségnek.

*Paksi bővítés.*⁹ A fent ismertetett tények figyelembevételével belátható, hogy hazai erőműve(ke)t pedig építeni kell. A liberalizált energiapiacra a privát szereplők, akiknek nincs ellátási felelősségük, illetve kötelezettségük, nem építenek erőművet. Ezért a felelős állam kénytelen az ellátáshoz nélkülözhetetlen kapacitásokat létrehozni. Az erőműépítés nagyon hosszú idő alatt megtérülő, nagyon drága beruházás. Mai viszonyaink között, különös tekintettel arra is, hogy az energiaiparban az utóbbi két évtizedben képződött nyereség legnagyobb részét a külföldi tulajdonosok kivitték az országból, nincs pénz a fejlesztésre. Vagyis erőművet építeni csak hitelből tudunk. Azért az oroszokkal szerződünk, mert megfelelő technikai minőség mellett ők ajánlottak a piaci és IMF-kölcsönöknél kedvezőbb feltételekkel fejlesztési forrást.

Hazánk adottságait figyelembe véve, a magyar tulajdonba kerülő atomerőmű-fejlesztés az energetika alapkövetelményeinek leginkább megfelelő. Az üzemanyag többirányú beszerezhetősége és tárolhatósága egyértelműen növeli az ellátásbiztonságot, csökkenti az importtól való függést. (A klímavédők kedvéért megemlíthető, hogy az atomerőműi áramtermelés nem okoz üvegházhatásúgáz-kibocsátást.) A termelt áram ára a rendkívül hosszú élettartam és a teljes önköltségen belül az üzemanyagköltség kisebb hányada miatt más megoldásokhoz viszonyítva kedvező. Az atomerőmű üzembiztos, piacképes, szabályozható áramtermelő. (Nem jelent potenciális veszélyforrást, mint a felhalmozott nukleárisfegyver-arsenál.) A hazai atomipar jelentős tudásbázissal rendelkezik. A paksi üzemviteli tapasztalat, szakképzés és kivételes adottságú oktatóközpont mellett nemzetközileg is elismert egyetemi oktatóbázis (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Nukleáris Technikai Intézete), kutatóbázis (MTA Központi Fizikai Kutatóintézet, MTA Atomki) áll rendelkezésre. Erre alapozva van esély a leépült magyar erőműipar újjáépítésére. A fejlesztés elősegíti a régóta esedékes ge-

nerációváltást a hazai erőműrendszerben, s a létesítés viszonylag hosszú időszakában munkahelyteremtő hatású lesz.

Nemzetközileg igazolták Paks-2 létjogosultságát. Egy közelmúltban megjelent tanulmány¹⁰ külön-külön foglalkozik az atom-, a szén- és a gázerőművek költségei mellett a megújuló energiaforrások teljes üzemidőre vonatkoztatott költségeivel is. Egy energetikai beruházás gazdasági aspektusait teljes üzemidőre vonatkoztatva kell bemutatni, így a kiadvány 22 ország 181 erőművével kapcsolatban vizsgálta meg a villamosenergia-termelési költséget, a költségek figyelembevételével. A két szakmai, nemzetközi szervezet tanulmánya egyértelműen rámutat arra, hogy alaperőműi termelést biztosító gáz-, szén- és atomerőművek esetén a teljes üzemidőre vonatkozó számításakor, az atomerőművek versenyképesebben tudnak villamos energiát termelni, mint a szén- és gázerőművek, valamint a megújuló energiaforrások. Világosan látnunk kell, hogy egy villamosenergia-rendszerben egyaránt szükség van alap-, menetrendtartó és csúcserőművekre is. Így az alaperőműi, atomerőműi villamosenergia-termelés hazánkban is megkerülhetetlen.

A tanulmány természetesen részletesen elemezte a megújuló energiaforrások villamosenergia-előállítási költségeit is, amelyek ugyan az elmúlt években csökkentek, de még így is nagy szórást mutatnak 40-45 USD/MWh és 360-370 USD/MWh között. Kiemelve, hogy a megújuló költségek több esetben már megközelítették vagy alá is mentek a fosszilis, gáz- és szénerőművek költségeinek is.

Ugyanakkor nagyon fontos azt is hangsúlyozni, hogy ellátásbiztonsági és versenyképességi célok elérése érdekében az atomenergiára és a megújuló energiaforrások alkalmazására egyaránt szükség van, hiszen minden energiatermelési mód más-más tulajdonságokkal rendelkezik. Mindezek miatt szakmailag téves bármely olyan nyilatkozat, amely szerint azért nincsen szükség a Paks-2 beruházásra, mert a megújuló energiaforrások költségei évek óta csökkennek, így a megújuló energiaforrásokkal teljes egészében helyettesíteni lehetne az új nukleáris kapacitást. Hiszen megújuló energiaforrásokkal ésszerűen, szakmailag megalapozottan nem lehet nukleáris kapacitást kiváltani!

Erőmű-építési program

Rövid távú fejlesztés (2015–2030). Az igények kissé növekednek, ha a közlekedésben és automobilizációban jelentős elektrifikáció következik be, de az ellátási kockázatok biztosan, mert további 700-1500 MW hazai kapacitáscsökkenés várható. Ezen belül nagy kérdés a Mátra jövője. A fő tulajdonos nem fogadta el a bővítésre vonatkozó magyar ajánlatot, sőt a Déli lignitbánya műveléséről levonult, újranyitotta a Keleti bányát, ami önmagában semmilyen bővítést, de még szinten tartást sem biztosít a termelőkapacitásoknak. Csak reménykedni lehet az élettartam részleges hosszabbításában.

Látható az 5. táblázatból, hogy Paks bővítése elengedhetetlen, sőt további kapacitástöbblet is szükséges az importkockázat kezeléséhez. Az új kapacitásoknál kiemelt szempont a piaci viszonyokhoz történő alkalmazkodás, rugalmas kombinált ciklusú üzem, stratégiai gáztartalék stb. Kézenfekvő a főleg tartalék jelleggel rendelkezésre álló gázturbinás kapacitások egy részének korszerűsítése és/vagy üzemképes állapot-

ban tartása, de ez csak egy állami vállalatától várható el, ha a kapacitáspiac vagy egy hatékony remunerációs mechanizmus nem jön létre.

5. táblázat: Rövid távú erőműfejlesztés

	Éves átlagos kapacitásmérleg (GW)		Éves energiamérleg (TWh)	
Évek	2015	2030	2015	2030
Igény	6,0	6,5	42,5	45,0
Hazai források				
Nukleáris	2,0	4,4	15,5	34,0
Lignit	0,8	0,4	6,0	2,5
Gáz	3,5	2,5	2,0	2,0
Megújuló+kapcsolt	1,7	1,7	4,5	4,5
Összes hazai	8,0	9,0	28,0	43,0
Import	2,0	0,5	14,5	2,0
Rendszer	10,0	9,5		
Tartalék	4,0	3,0		

Középtávú fejlesztés (2030–2045). Az adatokat a 6. táblázat mutatja. A Paks-1 erőmű ismételt élettartam-hosszabbítása zajlik, és annak vizsgálata, hogy milyen feltételekkel hosszabbítható a század végéig az élettartama. Ezzel párhuzamosan meg kell keresni az új atomerőmű telephelyét, mely összetett vizsgálatot és gazdasági elemzést igényel. Ebből a szempontból is előnyös lenne a szlovák és a magyar villamosenergia-rendszer egyesítése, mert Bohuniceben van egy minimum 1000 MW-ra alkalmas telephely.

6. táblázat: Középtávú erőműfejlesztés

	Éves átlagos kapacitásmérleg (GW)		Éves energiamérleg (TWh)	
Évek	2030	2045	2030	2045
Igény	6,5	7,0	45,0	50,0
Hazai források				
Nukleáris	4,4	4,4	34,0	34,0
Lignit	0,4	0,4	2,5	2,5
Gáz	2,5	3,5	2,0	5,0
Megújuló+kapcsolt	1,7	2,2	4,5	6,0
Összes hazai	9,0	10,5	43,0	47,5
Import	0,5	0,5	2,0	2,5
Rendszer	9,5	11,0		
Tartalék	3,0	4,0		

Remélni lehet, hogy ismételt rekonstrukciókkal életben tartható a Mátrában három blokk, eredőben 400 MW nettó kapacitással. Valószínűleg megoldható lesz a hulladékok tartós tüzelése, ami a hulladék szelektálásával és deponálásával párosulhat.

Az intenzív atomerőműi termelés a tartalékok növelését is igényli. A célszerűen kialakított gáztüzelésű kapacitások kedvező piaci helyzetben az energiapiacra is részesedést szerezhetnek az import rovására, de alapvetően tartalék és szabályozó szerepet tölthetnek be. A megnövekedett hatékony szabályozó kapacitás a megújuló források rendszerbe állását is elősegíti.

Hosszú távú fejlesztés (2045–2090). Az adatokat a 7. táblázat mutatja. Nyilvánvaló, hogy a kockázatok kezeléséhez és az enyhe igénynövekedés kielégítéséhez további kapacitások kellenek, még akkor is, ha Paks-1 élettartama továbbra is meghosszabbítható egy jelentősebb rekonstrukció árán. Az új kapacitások alapvetően kétfélék lehetnek:

- Alacsony változó költség viszonylag magas fix költségekkel (nukleáris, átfolyásos vízerőmű, megújulók közül szél, nap).

- Magas változó költség (tüzelőlköltség), de viszonylag alacsony fix költség. Az ilyen erőmű „olcsón áll” (nyílt ciklusú és kombinált ciklusú gázturbina).

Kapcsolódó kérdések, kilátások

Tüzelőanyag. Ha nincs közvetlen gázellátásunk, akkor függvényei vagyunk a nyugati majdani nagy spotpiacnak. Ezzel szemben a nukleáris fűtőelemek ára egyre stabilabb lesz, főleg ha a nyugat-európaiak leépítik, illetve nem fejlesztik a nukleáris erőműveiket. Csendben újra kínálati lesz a piac, mint az atombombák leszerelése idején. Ebbe csak az ázsiai piac felfutása zavarhat bele. A mai tendenciák mellett ezen a téren várhatóan nagy lesz a kínai–orosz egybefonódás, részben kényszerből, részben közös érdekből.

A gáztárolóink még nagyon felértékelődhetnek. Ez némi lavírozási, árkiegyenlítési lehetőséget rejt, és az erőműi tartalékoknak – ha azok gázturbinák – kockázati szempontból is alapvető szerepük lesz.

A lignit ügye sajnos rosszul áll. Hiába hazai és viszonylag előnyös a piacra jutás szempontjából, ha nagyon nagy jelenleg a nemzetközi ellenállás. Meg kell próbálni minél tovább életben tartani, és szép lassan, gazdaságosan felhasználni ezt a hazai ásványkincset a Mátra alján. Új bányák nyitása elvileg lehetséges, de a terméküket használó erőművek gazdaságos piaci szereplése jelenleg még nem áll fenn.

Nagy lehetőség lenne a magyar és szlovák szabályozási rendszerek egyesítése egy közös tulajdon alatt: biztosítva lenne a szlovák atomerőművek jövője (Mohi befejezése, Bohunice életben tartása és a meglévő telephely kihasználása bővítésre), a szlovák vízerőművek szabályozási kapacitása segítene a magyaroknak, és a szlovák gázellátás biztonságába a magyarok keményen be tudnának segíteni a kapcsolataikkal és tárolóikkal; egy remek villanyspotpiac jönne létre.

Ismét igazolódik Lévai professzor tisztánlátása: hazánknak a nukleáris energia a megoldás! Gondoskodni kell új atomerőmű-telephelyről. A század végén további atomerőmű-kapacitást célszerű üzembe helyezni.

A megújuló források mennyisége lassan növelhető. Vélhetően gazdaságosságuk javul, különösen, ha beépítésük nem igényel aránytalanul nagy hálózati beruházást.

A szabályozási viszonyok is javulnak a növekvő üzemképes és gazdaságos gázturbina-kapacitásnak köszönhetően. Ezt segítheti az addigra biztos megvalósuló regionális szabályozási piac kialakulása.

7. táblázat: Hosszú távú erőműfejlesztés

Évek	Éves átlagos kapacitásmérleg (GW)		Éves energiamérleg (TWh)	
	2045	2090	2045	2090
Igény	7,0	10,0	50,0	70,0
Hazai források				
Nukleáris	4,4	6,8–7,0	34,0	53,0–54,0
Lignit	0,4	0	2,5	0
Gáz	3,5	5,0–4,5	5,0	8,0
Megújuló+kapcsolt	2,2	2,5–3,0	6,0	7,0–8,0
Összes hazai	10,5	14,3–14,5	47,5	68,0–70,0
Import	0,5	0	2,5	2,0–0
Rendszer	11,0	14,3–14,5		
Tartalék	4,0	4,3–4,5		

Végeredményben esély van arra, hogy hosszú távon egy magas technikai színvonalú, koncentrált forrásokkal üzemelő és ezért kevés környezeti hatással járó villamosenergia-ellátó rendszer alakuljon ki hazánkban, mely hatékony műszaki, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatban van a környező országok villamosenergia-rendszereivel, és biztosítja az ország jó minőségű villamosenergia-ellátását.

*Bizonytalanságok a nemzeti energiapolitikában.*¹¹ Nem lehet egyetérteni azzal a kormányzati szándékkal, hogy külföldi menedzserek vezessék az atomerőművet.¹² A szándék sajnos azt jelzi, hogy a szakmai szempontok az energetikában egyre inkább háttérbe szorúlnak. Ez a tervezett intézkedés indokolatlanul és súlyosan ártana az atomerőmű hazai és nemzetközi megítélésének és a bővítés ügyének. Azt a hamis látszatot keltené, mintha a hazai szakértelem nem lenne elegendő, pedig a valóságban ennek ellenkezője igaz, amint erre korábbi kormányzati nyilatkozatok is utaltak, s amit számtalan nemzetközi szakmai felülvizsgálat is bizonyít. Mivel ez a kipróbált magyar üzemeltetőket is indokolatlanul sértené, bizonytalanságot és egzisztenciális félelmet keltene a dolgozóknak, pszichikai terhet jelentene, ami károsan hatna az üzembiztonságra. A hazai kutatóbázissal megerősített üzemeltetési, létesítési szakértelem éppen az orosz technológia gyakorlatban is alkalmazott alapos ismeretével haladja meg a nyugati azonos típusú (nyomott vizes) reaktorokat ismerő szakemberek tudását. Az üzemirányításban való külföldi részvétel önmagunk leértékelését, szuverenitásunk egy újabb részének feladását is jelentené.

Mintha a villamosenergia-iparban 2010-ben beindult kedvező folyamatok megtorpanni látszanának. Több mint egy évtizedes szakmai követelés volt a *nemzeti villamos társaság* létrehozása. Most az energetikai tulajdon s ennek révén a közszolgáltatások

visszaszerzése új bővített szervezeti formát is lehetővé tett. Kézenfekvőnek látszott, hogy ennek magja az MVM legyen. Az állami tulajdonú MVM tevékenysége a villamos energia mellett gázellátással bővülve egyre inkább *nemzeti energiaszolgáltató jelleget* vehetne fel. Ez az integráció képezhetné az alapját a *nemzeti energia-köszolgáltatásnak*. Nem illik ebbe a koncepcióba az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. (ENKSZ), amely az MVM-en kívül és nem csak energetikai tevékenységeket integrálna. Az is az MVM gyengítését jelentette, hogy a Paks-2 a Miniszterelnökség felügyelete alá került, s már az is elhangzott, hogy a Paksi Atomerőmű MVM-ről történő leválasztását is vizsgálják. Mintha az MVM lebontása került volna napirendre.

Földgázellátás^{13, 14}

A földgázellátásban alapvetően kedvező változások történtek. Az állami tulajdon jelentősen növekedett, mivel az állam tulajdonában lévő társaságok irányítása alá került a földgáz-nagykereskedelem, a tárolás és a Fővárosi Gázművek Zrt. Jelentősen megváltozott az egyetemes szolgáltatást, illetve az elosztást végző társaságok gazdasági helyzete. A hálózatok karbantartására azonban egyre kevesebb pénz jut, az új beruházások minimális szintre csökkentek. A fogyasztók száma és a földgázfelhasználás minden évben csökken.

A földgázfogyasztás alakulását mutatja a 8. táblázat a 2010–2013. évek vonatkozásában. A csökkenésnek természetesen több oka van, de a döntő ok a földgázalapú villamos erőművek felhasználásában keresendő, ami a 2011. évi 2,9 milliárd m³-ről 2013-ra 1,5 milliárd m³-re esett vissza. Ugyancsak megdőbbséget okoz a csökkenés a fogyasztók számának alakulásában. A 2012. évi 3 515 000-ről 2013 végére 3 468 000-re, azaz 47 ezerrel csökkent a gázt vételező fogyasztók száma.

8. táblázat: A földgázfogyasztás alakulása, 2010–2013 (millió m³)

	2010	2011	2012	2013
Egyetemes szolgáltatás	4522	4012	3685	3528
Kereskedők	7050	6287	5594	4846
Összesen	11572	10299	9279	8374

A csökkenés okai: az adott időszakban kb. 20 ezer kisvállalkozás megszűnése, szabálytalan vételezés miatti végleges kikapcsolások, a külföldön munkát vállalók felmondják a szolgáltatási szerződést, más tüzelőanyagra való áttérés.

A *nemzeti közműszolgáltatás elindulása*. A legfontosabb hazai változás a kormányhatározatban¹⁵ fogalmazódott meg, amely nemzeti közmű-szolgáltatási rendszer kialakítását írja elő. Azóta létrejött az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. (ENKSZ), amely a FŐGÁZ Zrt. bázisán a gáziparban kezdte meg tevékenységét. Az ENKSZ tulajdonosa, a Magyar Fejlesztési Bank egymilliárd Ft alaptőkével és 14 milliárd Ft tőketartalékkal hozta létre az új társaságot. Az ENKSZ országos szinten végez majd egyetemes szolgáltatást, amelyhez a Magyar Energetikai és Közmű-szolgáltatási Hivatal 2015. április

l-jétől a FŐGÁZ Zrt. részére az egész ország területén végezhető egyetemes szolgáltatási engedélyt adott. Az ügyfélszolgálati tevékenység végzésében közreműködnek a Magyar Posta hivatalai, a számlázásban pedig a Díjbeszedő Zrt.

Ellátásbiztonsági kérdések. Az ellátásbiztonságot alapvetően három szempontból érdemes vizsgálni: infrastruktúra (nyomvonal-diverzifikáció), kereskedelem (új gázforrások), gáztárolói kapacitás.

Magyarország számára a meghíúsult Nabucco és a Déli Áramlat vezeték is jó megoldást jelentett volna. Mindkét vezeték megfelelő kapacitással épült volna meg, és mindkét vezeték elkerülte volna Ukrajnát. A Nabucco forrásdiverzifikációt is biztosított volna. A jelenleg ismert nyomvonal-diverzifikációt jelentő szállítóvezetékek jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

– AGRI (*Azerbajdzsán, Grúzia, Románia*).

Nincs érdemi gázforrás; a Fekete-tenger mindkét pontján terminál építése szükséges, vagy kb. 2000 m mélyen, a tengerfenék alatt kell áthozni a vezetéket; a román szállítóhálózat bővítése, valamint egyes szakaszokon a vezeték felújítása szükséges.

– TANAP (*Trans-Anatolia Pipeline*).

Az 1850 km hosszúra tervezett gázvezeték első szakasza Azerbajdzsánból indul, és Grúzián keresztül éri el Törökországot. Innen Albánián át jutna Olaszországba. (Ez utóbbi szakasz külön nevet kapott: TAP, azaz Trans-Adriatic Pipeline). A vezeték kezdetben évi 16 milliárd m³ gázt szállítana. Ebből 6 milliárd köbmétert igényel Törökország, további 10 milliárd m³ kerülne át Európába. A vezeték kapacitása 31 milliárd köbméterre növelhető. A jelenlegi tervek szerint 2018 végére készülhet el a vezeték első üteme.

– *Török Áramlat*.

A vezeték orosz gázforrásra épül, kezdetben a korábbi Déli Áramlat nyomvonalán halad, majd a Fekete-tenger alatt ér a török oldalra. Innen 250 km hosszú új nyomvonal vezet a török–görög határig. A vezeték a török–görög határtól továbbépíthető Görögország, Macedónia, Szerbia, Magyarország útvonalon Ausztriáig. A szállítóvezeték maximális kapacitása 63 milliárd m³, amelyből Törökország 10-12 milliárd köbmétert igényel.

A három új lehetőséget értékelve megállapítható, hogy egyik megoldásnak sincs 100%-os megvalósulási esélye. Az AGRI vezeték beruházási költsége igen jelentős. Románia érdekeltsége erősen megkérdőjelezhető, mivel saját földgáztermelésük több mint 80%-ban biztosítja az ország igényét. A TANAP-TAP azeri gázforrásra épül, Törökorszáig egészen biztos, hogy a vezeték elkészül. Ha a TAP vezeték albán–olasz szakasza meg is épül, Olaszország déli részéből tovább kell hozni Kelet-Közép-Európa felé.

A Török Áramlatnak orosz gázforrása van, részben elkészült, mivel a kezdeti szakasz a Déli Áramlat nyomvonalával azonos. Valószínűsíthetően megépül a török–görög határig, de a vezetéket innen Magyarországra hozni nem kis feladat, figyelembe véve Görögország jelenlegi gazdasági helyzetét, Macedónia és Szerbia meglehetősen kis gázigényét, és azt a tényt, hogy egyik ország sem tagja az EU-nak.

A Gazpromnak mindenképpen az a célja, hogy olyan vezeték épüljön, amely elkerüli Ukrajnát. A Török Áramlatnak orosz gázforrása van, így feltehetően jelentős orosz állami támogatást kap, hogy a vezeték eljusson Kelet-Közép-Európába.

Új gázforrás-lehetőségek.

– Észak–déli gázfolyosó

Az előzőekben ismertetett kelet–nyugati irányú infrastrukturális lehetőségeknél nagyobb eséllyel valósulhat meg az észak–déli gázfolyosó, amely a Balti-tenger és az Adriai-tenger között teremt kapcsolatot. Az észak–déli gázfolyosó nem új vezetékrendszer, hanem az érintett öt országban (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Horvátország) meglévő szállítóvezetékek összekötése, néhány új vezetékszakasz építése mellett (ilyen például a Szlovákiát Magyarországgal összekötő, 55 km hosszú új vezeték).

Az észak–déli gázfolyosó két végén LNG-terminál építése szükséges. A lengyel végponton a balti-tengeri Swinoujscienél a terminált 2015 végén üzembe helyezik. A Krk-szigetre tervezett LNG-terminál tervei elkészültek, de a beruházás befejezési határideje bizonytalan. Az észak–déli gázfolyosó mindenképpen csökkenti az orosz importfüggőséget, amellet az LNG új forrást is jelent. Az LNG Norvégiából, illetve a Közel-Keletről érkezhethet.

– A határkeresztesző vezetékek kétirányúsítása

Az ellátásbiztonságot szolgálja az országok közötti határkeresztesző vezetékek kétirányúsítása is, amelyet a 2011. évi ún. „SOS” EU-határozat szerint minden tagországnak 2017. december 31-ig meg kell oldania. Magyarország Szlovénia kivételével minden szomszédjával rendelkezik gázvezeték-összeköttetéssel. A kétirányú szállítási lehetőség jelenleg csak a magyar–szlovák és a magyar–horvát viszonylatban lehetséges. Remélhetőleg a közeljövőben megvalósul a magyar–román összekötés kétirányúsítása is.

Az ellátásbiztonság infrastrukturális kérdései közé tartozik az a tény is, hogy a Magyarországot ellátó Testvériség vezeték több mint 40 éves. Az acélvezetékek élettartamát a szakirodalom 40–45 évben határozza meg. A Testvériség vezeték magyarországi szakasza – a megtett intézkedések eredményeként – igen jó műszaki állapotban van. Ugyanez nem mondható el a vezeték ukrainai szakaszáról, amely mindenképpen felújításra szorul.

– Gáztárolás

A jelenlegi gáztárolói kapacitás Magyarország legfontosabb ellátásbiztonsági tényezője. A 2006. és a 2009. januári orosz importgázhiány következtében hozott tárolói fejlesztési döntések és a megvalósult bővítések, illetve új kapacitások legalább 60 téli napra nyújtanak ellátásbiztonságot. A kereskedelmi tárolókból kinyerhető 59 millió m³/nap, illetve a stratégiai tárolókban rendelkezésre álló 20 millió m³/nap kapacitással biztosítható egy átlagos téli nap országos gázigénye.

Európai közös gázellátási piac. Az ellátásbiztonságot az Európai Uniónak elsősorban az import primer energiahordozók közös piacával kellene elősegítenie.¹⁶ Ezzel szemben a meghatározó államok külön utakon járnak. A legnagyobb kelet–nyugati gázvezeték mintegy fél tucat EU-tagállamot megkerülve Oroszország és Németország között létesült. Májig alig vannak a régióknak fejlesztésére irányuló közös európai érdekű primer energetikai beruházások. Mivel a visegrádi országoknak ebből a szempontból közősek az energetikai érdekei, a kibővített közép-európai regionalitás keretében le-

hetséges és szükséges ezek összehangolása. A magyar energiapolitika feladata az Unió energiapolitikájának magyar érdekű befolyásolása. Az EU-ban változást elérni csak szakmai hozzáértéssel párosuló elszántsággal lehet, ha van jól kommunikálható cél, amelyhez a tagállamok egyetértése megszerezhető. Ehhez kell kihasználni a visegrádi együttműködésben (V4) rejlő lehetőségeket és a máshol jelentkező hasonló törekvéseket. Reménykedni lehetett abban, hogy az orosz földgáz Ukrajna déli megkerülésével történő Európába vezetése megvalósul.

Távfűtés

Épületenergetika. A lakóépületek igen jelentős energiafogyasztók. Az ország földgáz-felhasználásának mintegy 44%-a, a teljes hazai energiafelhasználás mintegy 15%-a épületfűtés, és kb. 5% a távfűtés. Az épületek energiafogyasztásának mérséklése tehát fontos célkitűzés, de nem szabad hatását túlértékelni. A hőszigetelés hatékonyságát leghelyesebb az új épületek létesítésekor és szerkezetileg szükséges felújításakor megkövetelni. A hőszigetelés korszerűsítése önmagában csak igen hosszú idő alatt megtérülő beruházás, ritkán lehet gazdaságos. A panelprogram tehát fontos, de a távfűtés alapproblémáit nem oldja meg. Az államnak ezért ezt a területet – az uniós támogatásokat is figyelembe véve – megfelelő programokkal kiemelten kell támogatni.

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

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

Kapcsolt energiatermelés. A kapcsolt energiatermelést hazai és EU szinten egyaránt ma már általában pozitívan ítélik meg. A kedvező vélemény viszont gyakran csak szövegekben nyilvánul meg, és gyakran lobbierdekek épülnek rá. A kapcsolt energiatermelés érzékeny megoldás, hatékonyságát befolyásolja az alkalmazott műszaki megoldás, a felhasznált primer energia és a hasznos hőigény. A távfűtés két esetben lehet hatékony és gazdaságos. Egyrészt akkor, ha az egyedi fűtéshez képest jobb hatásfokkal és olcsóbb primerenergia-felhasználással biztosítja a település hőellátását. Másrészt akkor, ha a távhőt nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelés állítja elő.

Integrált távhőtulajdon. A nagy hazai távfűtések többségének sajátossága, hogy a kapcsolt hőtermelést és a távhőszolgáltatást más-más vállalat végezte, végzi. A kapcsolt energiatermelés két terméke közötti primerenergia- és költségfelosztás problematikáját súlyosbította a *különböző tulajdonosok eltérő érdeke*. Ha a fűtőerőmű a villamosenergia-rendszer része (tulajdona), akkor abban érdekelt, hogy a kapcsolt energiatermelés

minden hasznát a termelt villamos energia kapja. Ha a fűtőerőmű önkormányzati tulajdonú, akkor az a természetes érdeke, hogy a kapcsolt energiatermelés hasznát a hőfogyasztók javára érvényesítse.

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

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

Szociális bérlakások. Az energiaszegénység nagy részben a városi lakótelepek közműszolgáltatásait igénybe vevő, amúgy is szegény lakók körére jellemző. Az ő szociálisan indokolt támogatásukat az egyes közszolgáltatások ártámogatása helyett, az önkormányzat tulajdonában lévő, „szociális bérlakás” támogatást tartalmazó kedvezményes lakbérben lehetne érvényesíteni. A „lakbér”, a lakásbérlet díja mellett, egy minimálkomfortú közműszolgáltatás díját is tartalmazná.

Megújuló energiaforrások

A Megújuló Nemzeti Cselekvési Terv értékelése azt mutatja, hogy a szóba jöhető megújuló források rövid távon nem tudnak jelentős szerepet vállalni az energiaellátásban.¹⁷ A velük elérhető pozitív hatások kiugróan nagy gazdasági terheket jelentenek. Célszerűnek látszik hosszú távra tekinteni a megújulókkal kapcsolatban, és a kivárás taktikájához folyamodni. Nagy valószínűséggel a berendezések előállítási költségei jelentősen csökkenni a jövőben.

J E G Y Z E T E K

¹ A cikk Járosi Márton – Héjjas István – Kacsó András: *A magyar energetika középtávú lehetőségei az EU keretében* c. tanulmány alapján készült.

² *World Energy Outlook 2014*. Nemzetközi Energiaügynökség, 2014.

³ *Eltitkolt tények a klímaváltozásról*. Energiapolitika 2000 Társulat kiadványa, 2015.

⁴ Fazekas András István: *A CO₂-kibocsátás globális és regionális alakulása az 1990–2013 közötti időszakban*. Magyar Energetika, 2015/3., 30–33. o.

⁵ Csallóközi Zoltán: *A gázellátás jövőképe a várható hazai változások tükrében*. Magyar Energetika, 2015/2.

⁶ IEA Key World Energy Statistics 2013.; BP Statistical Review of World Energy 2013.

⁷ <http://enpol2000.hu/szakmai-keres/energiapolitika/magyar-energiapolitika/article/Szakmai%20keres%20Energiapolitika/56-Magyar%20energiapolitika/26-96-energiapolitikai-hetfo-este>; III. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv tervezete. www.kormany.hu/hu/dok?source=9&type=302&year=2015#!DocumentBrowse

- ⁸ Contract No. ENER/2012/NUCL/S12.643067. <http://enpol2000.hu/szakmai-keres/atomenergetika/article/Szakmai%20keres%C5%91/18-Atomenergetika/432-mennyibe-kerul-a-nuklearis-energia>
- ⁹ Járosi Márton: *Kell egy kis energia*. file:///C:/Users/Jarosi/Downloads/Magyar%20Nemzet%20Htvgi%20Magazin%20mellklet.pdf
- ¹⁰ Projected Costs of Generating Electricity – 2015. Nemzetközi Energia Ügynökség és a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség, 2015. augusztus 31.
- ¹¹ *Interjú dr. Járosi Mártonnal, az Energiapolitika 2000 Társulat elnökével*. forró drót, 21. évf., 4. sz., 2015. 8. 6.) file:///C:/Users/Jarosi/Downloads/Bizonytalansagok%20a%20nemzeti%20energiapolitikban%20(2).pdf
- ¹² <http://enpol2000.hu/dokumentumok/allasfoglalasok/article/67-Állásfoglalások%20/522-tiltakozunk-a-kulfoldi-menedzserek-szerzodtetese-ellen-a-paksi-atomeromu-vezeteseben>
- ¹³ Magyar Energetikai Közmű-szabályozási Hivatal honlapja: www.mekh.hu
- ¹⁴ Lásd 5. lábjegyzet.
- ¹⁵ 1545/2014. (IX. 29.) sz. Korm. határozat.
- ¹⁶ *Az építkezés energiapolitikája*. Az Energiapolitika 200 Társulat 2014. januári állásfoglalása.
- ¹⁷ Héjjas István – Járosi Márton – Kacsó András: *A megújuló energiahordozók alkalmazásának lehetőségei és korlátai*. <http://enpol2000.hu/dokumentumok/mediavalogatas/article/Dokumentációk/11-Médiaválogatás/525-a-meg-julo-energiahordozok-alkalmazasanak-lehetosegei-es-korlatai>

Szalai Piroska

Család és munka: a női foglalkoztatás összehasonlító elemzése

Family and Work: Comparative Analysis of the Employment of Women



Összefoglalás

A szubjektív biztonságérzet fontos összetevője a munkahelyi kilátás. Akik nem érzik biztonságban magukat, azok nagyobb számban halasztják el a gyermekvállalást. Így a fiatalok és a nők foglalkoztatása, munkaerőpiaci helyzetének javítása pozitívan befolyásolja a családok szubjektív biztonságérzetét, ezáltal elősegíti a termékenység növekedését. A 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája a csatlakozásunk utáni első években hazánkban stagnált. Leszakadtunk Európától, 2009-ben már a nők kevesebb mint felének volt csak lehetősége dolgozni. A 2010-ben hatalomra kerülő polgári kormány legfontosabb céljává tette a foglalkoztatás javítását úgy, hogy a munkaerőpiac családbarát jellegét is javítani kívánta. A csatlakozásunk első öt évének sereghajtójából a második öt év éllovasává váltunk.

Summary

An important component of the subjective feeling of safety is a positive job prospect. Those who do not feel safe are more likely to postpone having children. Thus the employment of young people and women and improving their situation on the labor market affect positively the subjective feeling of security of families and thereby helps to increase fertility rates. The employment rate of women aged 15–64 years in our country stagnated after joining the EU. We dropped behind the EU – in 2009 less

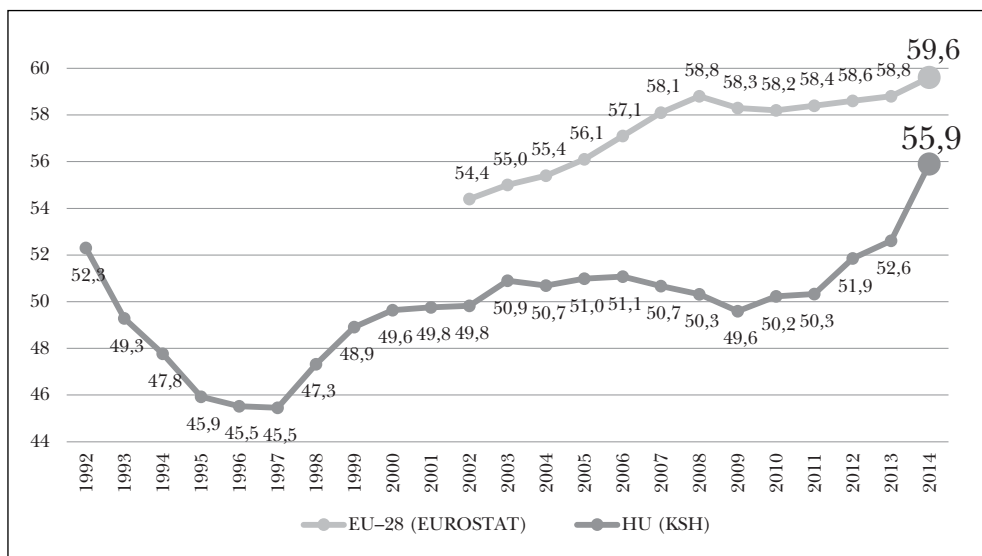
than the half of Hungarian women had the opportunity to work. The most important goal in 2010 when the civic government came to power was to improve employment and the family-friendly features of the labour market at the same time. It is not exaggeration to state that we became frontrunners in the second five years after joining the EU whilst we were tail-enders in the first five years.

ÁTTEKINTÉS

A 2014-es év a női foglalkoztatás eddig legkimagaslóbb éve Magyarországon. 1992 óta mérjük hazánkban is az ILO metodikája szerint a munkaerőpiaci mutatókat, azóta ilyen magas, 55,9%-os foglalkoztatási rátánk még nem volt, és ilyen jelentősen, 3,3 százalékponttal még nem javult a rátaértékünk egy éven belül. Az Eurostat adatai szerint a női foglalkoztatásbővülésünk a legnagyobb az uniós tagállamok közül, rajtunk kívül csupán két országnak van 2 százalékpont feletti növekedése, s nyolc éve, 2006 óta nem volt egyik tagállamban sem akkora javulás.

A nők – köztük a kisgyermekesek – javuló munkaerőpiaci helyzete növelte hazánkban a családok biztonságérzetét és a gyermekvállalási kedvet. Kimutatható, hogy a 2014-es születésszám-növekedésünk 92%-a a foglalkoztatott édesanyáknak köszönhető.

1. ábra: A 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája



Érdekes megjegyezni, hogy a négy legjobb, legnagyobb javulást hozó évünk közül kettő az első (1998-ban 1,8; 1999-ben 1,6 százalékpontot javultunk), kettő pedig a második Orbán-kormány idejében volt (2012-ben 1,5 és 2014-ben 3,3 százalékpont).

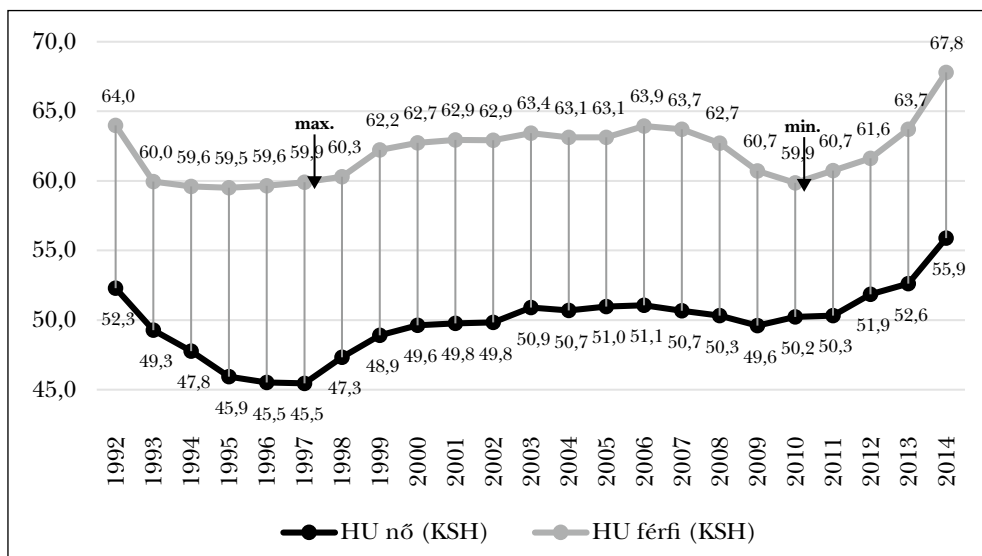
Ezenkívül 2003-ban növekedtünk még egy százalékpontnál többet (1,1). S épp ekkor, 2003-ban voltunk a múlt évet kivéve a legközelebb, 4,1 százalékpont távolságra az uniós átlagtól. Mivel az Unióban a női foglalkoztatás folyamatosan bővült 2008-ig, nálunk pedig 2006-ig stagnált, majd jelentősen csökkent, a leszakadásunk 2009-re megduplázódott (8,7). Míg hazánkban 2004 és 2009 között, az uniós csatlakozásunk első öt évében, 1,1 százalékpontot romlott a nők helyzete, addig Bulgária, Lengyelország és Németország 6,7 százalékpontot, Ausztria pedig 6 százalékpontot javított. 2010-ben a kormányváltás után nemcsak a szlogenek szintjén került fókuszba a foglalkoztatás, aminek eredményeképpen már abban az évben visszatértünk a 2008-as szintre.

Ismerjük már a 2015-ös havi adatokat szeptemberig, s jól látható, hogy a növekedés nem állt meg, félévkor az 57,6%-os foglalkoztatási rátánkkal elértük Írországot és Belgiumot, 3%-nál kisebb a lemaradásunk az uniós átlagtól.

SZEMLÉLETVÁLTÁS

Hazánkban a foglalkoztatáson belül önálló területként 2012-től megjelent a női foglalkoztatás mint önálló szakpolitikai kérdés. A diagram jól mutatja, hogy 2003 és 2009 között, azon kormányok alatt, amikor a nők munkaerőpiaci problémáit nem foglalkoztatáspolitikai eszközökkel kívánták megoldani, hanem esélyegyenlőségi vagy szociális problémaként fogták fel, valós eredményeket nem sikerült elérni.

2. ábra: A 15–64 éves nők és férfiak foglalkoztatási rátájának különbsége



A nőjogi, esélyegyenlőségi megközelítés elsődlegesen mindig a nemeket hasonlítja össze, „versenyezteti”, s a nemek közti eltérést kívánja minimalizálni. Hazánkban a férfiak és a nők foglalkoztatási rátájának különbsége 1997-ben volt a legmagasabb,

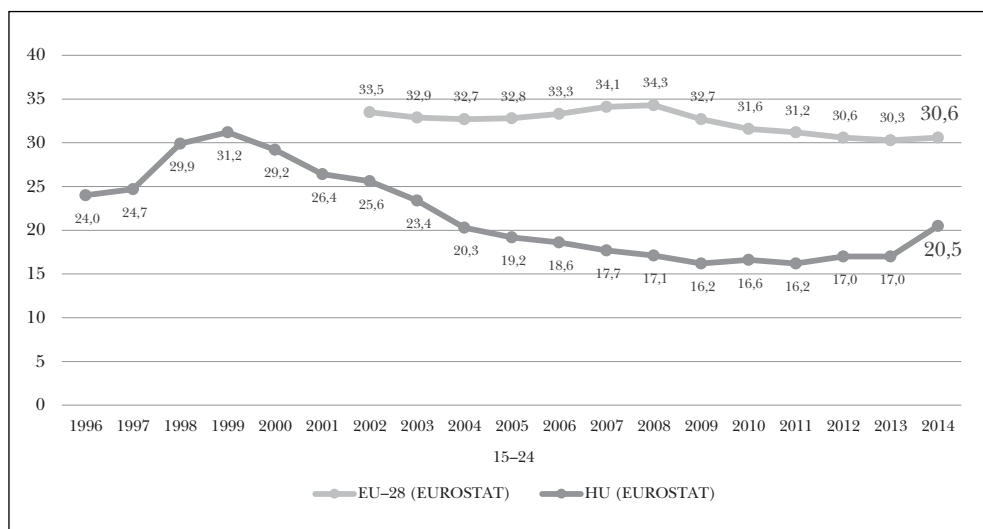
14,5 százalékpont, mert a Bokros-csomag idején a férfiak foglalkoztatásának zuhanása tudott csak megállni, a nőké nem. A különbség 2010-ben volt a legkisebb, a férfiak foglalkoztatása ebben az időben többet zuhant, mint a nőké. A nemek közti esélyegyenlőséget a munkaerőpiacon akkor mondhattuk a legjobbnak, amikor a foglalkoztatási adataink uniós szinten a legalacsonyabbak voltak.

Az igazi javulás, valós női foglalkoztatásirata-növekedés 2012 II. negyedévében indult el, amikor a Nemzetgazdasági Minisztériumban először lehetőség adódott átpozicionálni, a korábbiaktól eltérő gazdasági nézőpontból vizsgálni a nők munkaerőpiaci kérdéseit. Ekkor készült először valós kép önállóan a nők helyzetéről, nem a férfiakhoz hasonlítva őket, hanem a magyar női adatokat az uniós átlaghoz viszonyítottuk. Itt a korábbi megközelítést továbbfejlesztve célunk a nők különböző szegmenseinek munkaerőpiaci fogalomrendszerben történő bemutatása, azaz a munkaerőpiac számára rendelkezésre álló női erőforrás pontos leírása volt. E helyzetképből már látható és mérhető, hogy a munkaerőpiac mely területeiről hiányoznak a nők, és az egyes szegmensekből pontosan mennyivel kevesebben tudnak hazánkban benn maradni a munka világában, mint más tagállamokban.

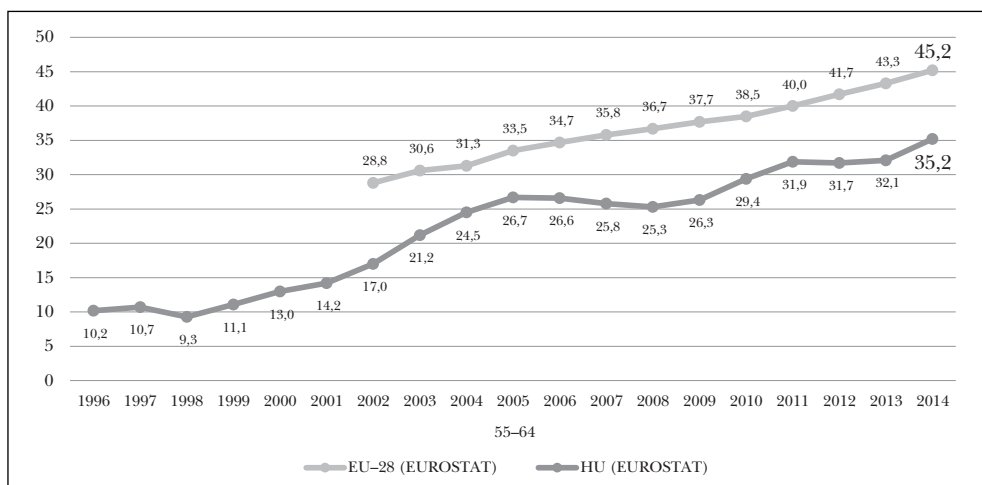
KOCKÁZATOS CSOPORTOK

A nők esetében munkaerőpiaci szempontból legnagyobb kockázatú csoportok a 25 év alattiak, az 55 év feletiek, a szakképzetlenek, azaz azok, akiknek legfeljebb alapfokú iskolai végzettségük van, valamint a kisgyermeket nevelők. Az első három csoport mindkét nem esetében kiemelt kockázatú, a negyedik, azaz azok a nők, akiknek a legfiatalabb gyermeke még nem érte el a 6 éves kort, csak a nők esetében bírnak magas kockázattal.

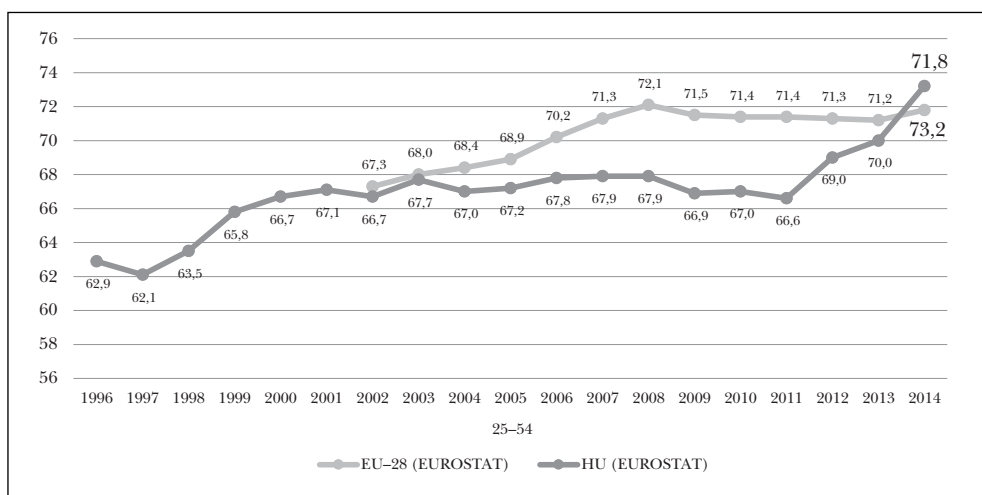
3. ábra: 15–24 éves nők foglalkoztatási rátája



4. ábra: 55–64 éves nők foglalkoztatási rátája



5. ábra: 25–54 éves nők foglalkoztatási rátája

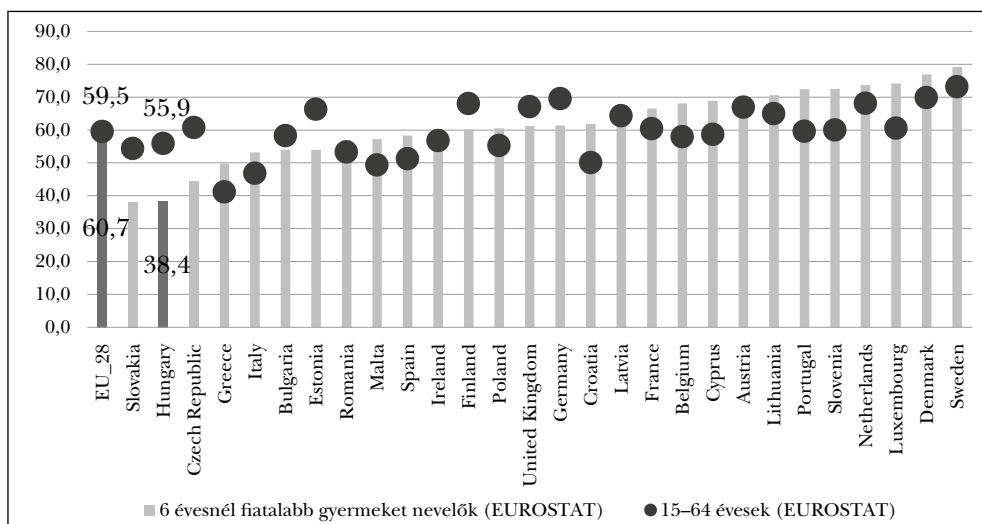


A 15–24 éves fiatal nők esetében az Unióban 2008 és 2013 között jelentős, 4 százalékpontos csökkenést tapasztalhattunk, 2014 volt az első év, amikor javulást mérhettünk. Nálunk ez a romló folyamat sokkal korábban megkezdődött, és sokkal nagyobb mértékű. E területen az első eredményt 2010-ben értük el azzal, hogy megállítottuk a zuhanást, majd a 2011 és 2014 közti három évben 4,3 százalékpontot javítottunk, ebből tavaly 3,5 százalékpontot, s így a fiatalok esetében is a tagállamok közül a legnagyobb javulás nálunk történt.

A fiatalok esetében feltétlenül meg kell valósítani azt, hogy pályakezdőknek az iskoláik befejezésekor legyen munkájuk. E cél eléréséhez nagyon komoly erőfeszítésekre van szükség.

Az 55–64 éves korcsoport mind az Unióban, mind itthon komoly bővülést mutat, aminek egyik oka csupán a nők nyugdíjkorhatárának emelkedése. A nők két különféle attitűddel érik el ezt a kort. Egyik csoportjuknak – többnyire az alacsonyabb iskolai végzettségűeknek, illetve azoknak, akiknek a foglalkoztathatósági kompetenciáik megköpöttak – az az elsődleges motivációja, hogy minél hamarabb jogosult legyen valamilyen fizetett inaktív státuszra (speciális vagy rokkantnyugdíj stb.). Mellettük folyamatosan bővül azoknak a csoportja, akiknek pedig az a céljuk, hogy minél tovább – akár még a nyugdíjkorhatár elérése után is – bent tudjanak maradni a munkaerőpiacon, azaz valahol dolgozni tudjanak. Igaz, jobbára atipikus megoldásokat keresnek már a nyugdíjkorhatárhoz közeledve. Ismert tény, hogy a nőknek magasabb az átlagos iskolai végzettségük, mint a férfiaknak: a 15–64 éves felsőfokú végzettséggel rendelkezők 58%-a nő, s 2009-től már az 55–64 évesek közt is a diplomásoknak több mint fele nő.

6. ábra: A 15–64 éves és a kisgyermekes nők foglalkoztatási rátája 2014-ben



A bemutatott két korcsoportra világszerte fokozottan figyelnek. Az Unió, az OECD és az ILO is számos ajánlást fogalmazott meg, és programot is indított számukra. Van rajtuk kívül azonban egy olyan női szegmens, amelynek más tagállamhoz képest hazánkban sokkal rosszabbak a kilátásai, ők a kisgyermeket nevelő anyák. Európában nálunk a legnagyobb, 17,5% a kisgyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátájának lemaradása az átlagtól. Az e szegmensbeliek hazánkban egyedi problémákkal küzdenek, ezekre önálló magyar megoldásokat kell megalkotnunk.

A múlt évben Magyarországon dolgozott Szlovákia után a legkevesebb olyan nő, aki 6 évesnél fiatalabb gyermeket is nevelt. Közülük azok, akik gyedre vagy gyesre jogosultak, a juttatás mellett 2014 előtt nem, illetve csak korlátozottan vállalhattak munkát. E korlátokat döntötte le a gyed extra, s múlt évtől már a gyermek egyéves kora után legálisan is dolgozhatnak az anyák úgy, hogy nem kell semmilyen juttatásról

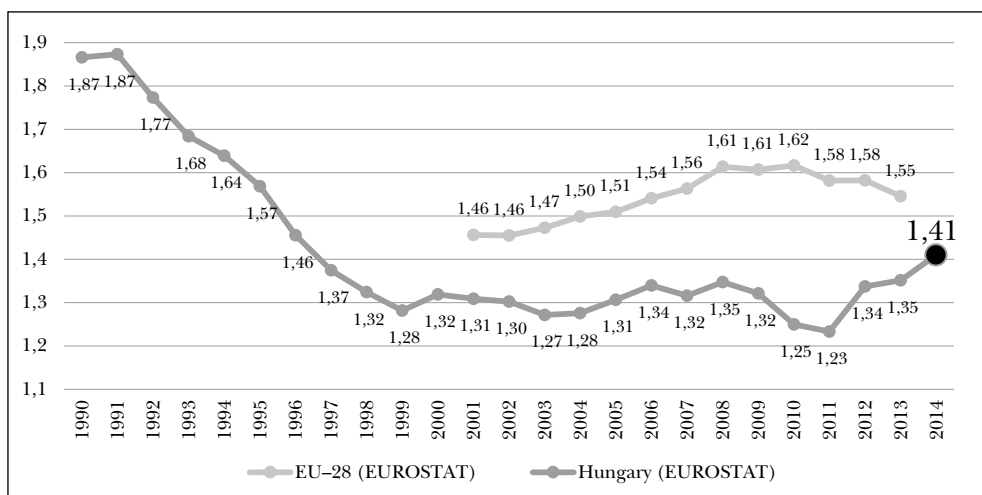
lemondaniuk. Az intézkedés közvetlen hatása, hogy 2014 decemberében 9 ezer nő dolgozott a gyed mellett és 7 ezer a gyes mellett heti 30 órát meghaladó időben. Jelentős eredmény, hogy az egyévesnél idősebb gyermekkel gyeden levő anyák 16%-a élt ezzel a lehetőséggel, s várhatóan ez az arány csak növekszik többek között azért, mert 2016-tól már a gyermek féléves kora után el lehet kezdeni dolgozni.

2014-ben a kisgyermekes nők foglalkoztatási rátája ugyanolyan ütemben, 3,3%-kal javult, mint a teljes női foglalkoztatási ráta. Ezzel elértük a 38,4%-ot, s most először tudtunk előrelépni az uniós sereghajtó pozícióból. Korábban soha nem dolgoztak még nálunk 36%-nál többen e szegmensben.

TERMÉKENYSÉG ÉS FOGLALKOZTATÁS

A kisgyermekes anyák munkaerőpiaci helyzetének javulása a múlt évben együtt járt a születések számának, illetve a termékenységi arányunknak a növekedésével. A Bokros-csomag 1996-os bevezetése óta most először haladta meg a magyar termékenységi ráta az 1,4-es szintet.

7. ábra: A teljes termékenységi arány alakulása az elmúlt 25 évben

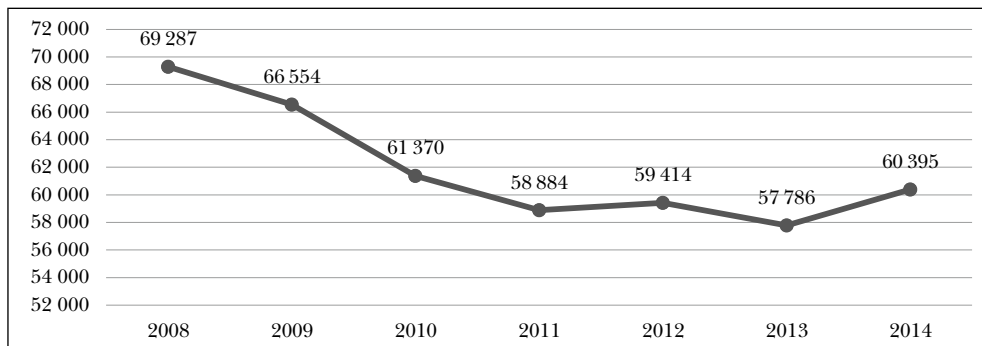


A születésszám legutóbbi, 2008 után észlelt hatalmas csökkenése mind abból adódott, hogy a foglalkoztatott státuszú anyák kevesebben vállaltak gyermeket. Míg 2008-ban a 99 149 újszülött közül 69 287-et foglalkoztatott anya hozott világra, addig 2013-ban a 88 689 közül csupán 57 786-ot. A vizsgálatok szerint nem végleg mondtak le a szülésről, „csak” elhalasztották azt. Legnagyobb arányban a középfokú végzettségű, foglalkoztatott státuszú és házasságban élő nők halogatták a gyermekvállalást – tehát nagyot téved az, aki „karrierkérdésként” akarja beállítani e problémát.

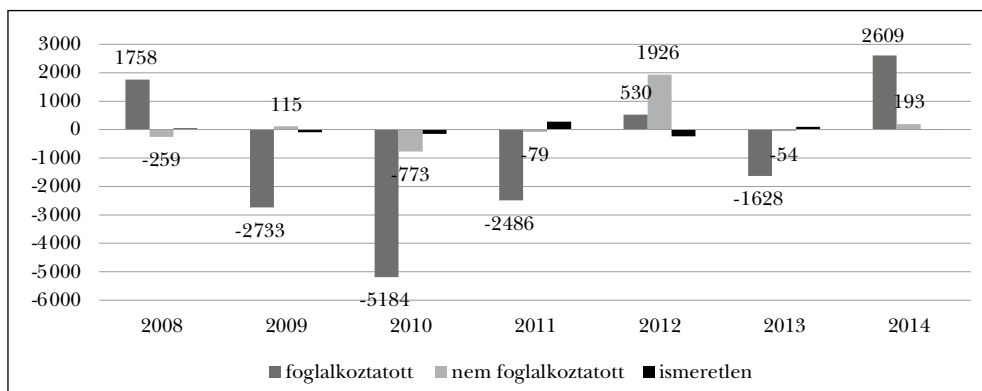
A most szülőképes korban levő nők olyan generációnak a tagjai, akik az iskoláik elvégzése után azonnal találkoztak a munkanélküliség fenyegetésével. Míg 1990-ben az első

munkahelyet keresők 2,8%-a volt munkanélküli, addig 1993-ra már 63,1%-a lett az. A közép fokú végzettségűek foglalkoztatási rátája csökkent legnagyobb mértékben 2011 előtt.

8. ábra: A foglalkoztatott anyák születéseinek száma



9. ábra: A születésszám évenkénti változása az anyák munkaerőpiaci státusza szerint



A családok szubjektív biztonságérzete annyira megromlott, hogy nem merték kockáztatni az anyák munkahelyét. A döntésüket még az is befolyásolta, hogy a Bajnai-kormány 43 év után először nyúlt a gyeshez úgy, hogy két évre kívánta lerövidíteni. Ennek egyértelmű üzenete az volt, hogy az állam magára hagyja a gyermekeseket. Az anyagi problémáikat csak tetézte a devizahitelek terheinek növekedése. Arányaiban több gyermekes háztartás rendelkezett devizahittel, mint gyermeket nem nevelő. A 2010-ben hatalomra lépő második Orbán-kormány egyik első intézkedése volt a gyes visszaállítása 3 évre, ezzel is demonstrálva, hogy új korszakot kíván nyitni a családok támogatásában. Ezzel, illetve a családi adókedvezmények bevezetésével a termékenységi ráta zuhanása megállt, majd emelkedni kezdett. Az Unió tagállamai között is 2013-ban mindössze 3 országban volt emelkedés.

2014-ben aztán a gyed melletti munkavégzés lehetővé válása olyan jelentősen növelte az anyák munkahelyének megtartási esélyét, illetve ezáltal a családok biztonság-

érzetét, hogy 2821-gyel több, 91 510 gyermek született. Ez a gyed harminc évvel ezelőtti bevezetése óta a harmadik legnagyobb növekedés – az 1985-ös és a 2000-es években volt nagyobb. S a legörvendetesebb az, hogy a növekedés 92%-ban a foglalkoztatott státuszú anyáknál volt kimutatható, akik 60 395 gyermeknek adtak életet a múlt évben.

2015 első félévében tovább növekedett a születésszám, de a harmadik negyedévben már csökkent az előző magas bázishoz képest. Fontos látni azt, hogy a 2015. június–augusztusban megszületett gyermekek 2014. szeptember–novemberében fogantak. A bizalmi indexek 2014. IV. negyedéves adatai mind a pénzügyi, mind a munkahelyi kilátások tekintetében csökkentek, a 2015. évben pedig ismét emelkedtek, ezért további termékenységnövekedést lehet prognosztizálni. Mivel a szülőképes korban levő nők száma a következő években jelentősen csökken, ezért célszerűbb a születések száma helyett elsődlegesen a termékenységre fókuszálnunk.

A bizalmi indexek pénzügyi kilátásai tekintetében a szociális szféra intézkedései jelentős javulást hozhatnak. A munkahelyi kilátások tekintetében azonban feltétlenül a foglalkoztatáspolitikának kell a nők átmeneti problémáira további intézkedéseket hozni. A munkavállalói megközelítés mellett a munkáltatók igényeire és javaslataira is nyitottabban kell figyelni a további javulás biztosítása érdekében. Fontos tudnunk azt, hogy a női foglalkoztatottak kétharmada dolgozik a versenyszférában, és egyharmada a közszférában.

TARTALÉKOK

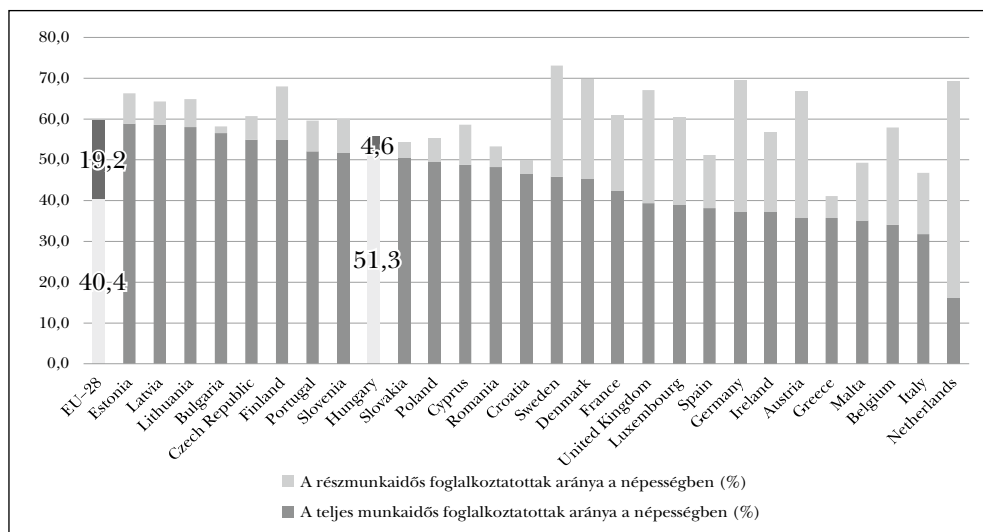
Az eddigi eredmények elemzése után érdemes megvizsgálni, hogy hol vannak még tartalékaink.

Sajnos még mindig igaz, hogy a magyar munkaerőpiac nem elég rugalmas, azaz nagyrészt csak annak van lehetősége, hogy foglalkoztatott maradjon, aki heti 35 órát meghaladó időben tud munkát vállalni. Aki ennél kevesebbet szeretne akár átmenetileg is dolgozni, az a környező országoknál és az Unió átlagánál is jóval kevesebb lehetőséget talál. Igaz ez a kisgyermekes anyákra is és a többi szegmensre is.

2014-ben az összes növekedésünk a teljes munkaidősök bővüléséből adódott. Így nálunk száz nő közül 51,3 teljes munkaidős, az Unióban 40,4. Nálunk 4,6% csupán a részmunkaidősök aránya a női népességben, míg az Unióban majdnem négyszer ennyi, 19,2%. Ezzel a teljes munkaidős arányunkkal a tagállamok rangsorának első felében, a 9. helyen állunk.

Az elmúlt évtizedben Ausztria és Németország női foglalkoztatása is akkor tudott bővülni, amikor sikerült a rugalmas, atipikus megoldásokat nagyobb arányban elérhetővé tenni azoknak, akik ezt átmenetileg igénylik. A munkajogi szakértők egybehangzóan állítják, hogy a jogi keretek megvannak erre nálunk is. A modellek viszont hiányoznak. A helyzet a versenyszférában jobb, de tudnunk kell, hogy a versenyszféra alkalmazottjai 73%-ának a kkv-k adnak munkát. A kkv-k számára nem elég a kifinomult jogi környezet, hanem egyszerű, jól használható modellek kellenek. A közszférában pedig még ellenérdekeltek a munkáltatók, mert a részfoglalkoztatott is egy teljes státuszt tölt be.

10. ábra: Teljes és részmunkaidős foglalkoztatás a 15–64 éves nőknél – 2014



A versenyszférában a jogi lehetőségek mellett komoly hajtóerő a munkahelyvédelmi akció kedvezményrendszere. 2014 decemberében már 412 ezer nő után vették igénybe a munkáltatók a kedvezményeket, ami az 1,9 milliós női foglalkoztatotti létszám 22%-a. Legnagyobb arányban az 55 év felettiek esetében éltek a lehetőséggel. A munkahelyvédelmi akció tartalékai a gyedről, gyesről visszatérő anyák esetében a legnagyobbak. Itt is már 40 ezer fő után érvényesítettek kedvezményt a munkáltatók, ami közel 10 ezerrel több, mint egy évvel korábban, de e szegmens több mint 180 ezer fős. Érdemes lenne nagyobb figyelmet fordítani arra, hogy a kkv-k munkáltatói és a könyvelést, bérszámfejtést végző alvállalkozói is minél pontosabb tájékoztatást kapjanak arról, hogy mit kell tenniük, ha a kedvezményeket érvényesíteni kívánják.

A női foglalkoztatás javítására irányuló innovatív, „unortodox” intézkedéseket korábban sok támadás érte, az eredmények azonban elvitathatatlanok. Sok kritika érte a közfoglalkoztatás bővülését is. A számok mögött látni kell, hogy 2014-ben a nőknél a teljes javulás háromnegyede az elsődleges munkaerőpiacon realizálódott, csak az első negyedében tapasztalhattunk bővülést a közfoglalkoztatásban. A 2009 óta mért bővülésünknek pedig több mint a kétharmada elsődleges munkaerőpiaci javulás. Az értékteremtő közmunka megítélésem szerint foglalkoztathatósági szempontból is mindenképpen jobb a teljes inaktivitásnál, ahol az állampolgárok foglalkoztathatósági kompetenciái végleg és teljesen elamortizálódnak.

Az utóbbi évek magyar munkaerőpiaci folyamatai ékes példa arra, hogy a nők nagyobb arányú megjelenése a legális munkaerőpiacon nem kell, hogy együtt járjon a férfiak kiszorulásával.

A nőknek meg kell adni azt a lehetőséget, hogy a nehezebb élethelyzeteikben átmenetileg se kényszerüljenek kiszorulni a legális munkaerőpiacról, s ilyenkor se kelljen „bevéllalniuk” a feketefoglalkoztatást.

Korom Ágoston

Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgástér

Elbowroom for Member States in the Regulation of Ownership Title and Right to Use Agricultural Land in Light of the Law of the European Union



Összefoglalás

A tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az Európai Unió Bíróságának gyakorlata határozza meg. Birtokpolitikai mozgástér alatt a mezőgazdasági földek tulajdonának és használatának szabályozását értjük. A Bíróság gyakorlata elismeri, hogy a kis- és közepes, életképes birtoktestek kialakítása és fenntartása az uniós jog által elismert célkitűzéseknek minősülnek. A problematika a részletekben rejlik: nem tudni pontosan, a tagállamok milyen eszközöket alkalmazhatnak. E bizonytalanságok elsősorban az új tagállamok számára jelentenek gyakorlati hátrányokat. Ezt nem segíti, hogy az Európai Bizottság csak az új tagállamokkal szemben folytat átfogó vizsgálatokat és kötelezettségszegési eljárást, ugyanakkor nem ad válaszokat a birtokpolitikai bizonytalanságok enyhítésére irányuló kérdésekre. Megoldás lehetne a birtokpolitikai bizonytalanságok megszüntetése és az egyenlő elbánás elvének alkalmazása.

DR. KOROM ÁGOSTON PhD, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közizagzgatás-tudományi Kar (Korom.Agoston@uni-nke.hu).

Summary

Theoretically, the European Union Law allows for member states the right to regulate the ownership and use rights of the agricultural land. However, the EU law went through significant development mainly due to the Lisbon Treaty. As a result of these alterations, the room to maneuver of member states is uncertain in certain points. These uncertainties affect negatively the new member states and their agricultural landlord and tenant in particular. According to their accession treaties, these member states were periodically exempt from complying with some part of the Common Agricultural Policy. Consequently, after the moratorium these member states developed new regulations based on new logic. There are criticisms, that the European Commission initiates procedures only against the new member states. It would be necessary to determine the exact frame of the room to maneuver on the field of Agricultural Policy.

Jelen írás célja, hogy felhívja a figyelmet a tagállamoknak a mezőgazdasági termőföldek tulajdonára és használatára vonatkozó uniós jogrend által meghatározott mozgásterével kapcsolatos bizonytalanságokra, valamint arra, hogy e bizonytalanságok első sorban az új tagállamok és azok mezőgazdasági termelői részére jelentenek gyakorlati hátrányokat. E publikáció azonban nem kíván megállni a problémafelvetés szintjén, cél olyan javaslatok megfogalmazása, amelyek elősegíthetik, hogy a tagállamok – és különösen az új tagállamok – az uniós jog jelenlegi keretei között megfelelő szabályozást vezethessenek be a földpiacon.

„Megfelelő szabályozás” alatt az alapító szerződésekben a – tagállamban az agrár-gazdasági szempontokat is figyelembe vevő¹ – mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzés előmozdítására alkalmas tagállami célkitűzések – közepes méretű birtokok létrejöttének és fenntartásának elősegítése, termőföldpiacra nehezedő spekulációs nyomás visszaszorítása – tagállami birtokpolitikai eszközökkel történő elősegítését értjük, amelyet az Európai Unió Bírósága is elismer állandó gyakorlatában, mint az uniós joggal összhangban lévő, legitim célkitűzéseket. Ezt a tagállami mozgásteret az Európai Unió jogrendje azonban csak alapelvi szinten ismeri el, a bizonytalanság a részletekben „rejtőzik”: nem lehet pontosan tudni, hogy az uniós jogrend pontosan milyen eszközöket tekint elfogadhatónak, milyen mértékig tekinti azokat arányosnak, mely gazdasági alapszabadság kritériumait kell figyelembe venni a birtokpolitikában, milyen hatásokkal járt a Lisszaboni Szerződés, az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós közeledés. E bizonytalanságok első sorban az új tagállamok mezőgazdasági termelői számára okozhatnak gyakorlati hátrányokat, mivel az Európai Unió Bizottsága csak az új tagállamokkal szemben indít átfogó vizsgálatot, valamint az egyéni jogviták lehetősége – főként az alacsonyabb földárak és a rendezetlenebb birtokszerkezet miatt – szintén csak az új tagállamok esetében jelentős.

A tagállamok nincsenek könnyű helyzetben: ha az Európai Unió Bírósága előtt „bebizonyosodik”, hogy egy tagállam földjogi szabályozása nincs összhangban az uniós

joggal, akkor annak nemcsak azzal a következménnyel kell számolni, hogy a szabályozás szóban forgó részét nem lehet alkalmazni. A kérdéses szabályozás által érintett természetes és jogi személyek az uniós jogrendből eredően kártérítést követelhetnek az adott tagállamtól, ami „indirekt szankcióként” is értelmezhető. Fontos hangsúlyozni, hogy egy vagy több tagállam esetlegesen uniós jogot sértő rendelkezései akár évtizedekig is hatályban maradhatnak, ha az adott tagállam nem módosítja azokat, vagy valamilyen eljárással – akár az Európai Unió Bizottsága által indított jogsértési eljárás vagy egyéni jogvita során – nem kerülnek a kérdéses uniós jogot sértő rendelkezések az Európai Unió Bírósága elé.

A régi tagállamokat valószínűleg kevésbé érintik hátrányosan az új uniós jogrendből eredő tagállami mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságok: velük szemben az Európai Unió Bizottsága – tudomásunk szerint² – nem indított átfogó vizsgálatot és jogsértési eljárásokat a földszabályozásuk tekintetében, valamint az egyéni jogviták kialakulásának esélye is – főként a magasabb földárak és rendezettebb, kialakultabb birtokszerkezet miatt – lényegesen kisebb, mint az új tagállamok esetében.

Az Európai Unió Bizottsága a tagállamok mozgástérével kapcsolatos bizonytalanságok csökkentésére irányuló – európai parlamenti képviselők által feltett – kérdésre nem adott megfelelő választ. A Bizottság szintén nem adott megfelelő, érdemi választ arra a kérdésre, hogy mi az oka annak, hogy a Bizottság csak az új tagállamokkal szemben indított átfogó vizsgálatokat és jogsértési eljárásokat arra figyelemmel, hogy az uniós jogrenddel kapcsolatos bizonytalanságok e területen ezen eljárások indítása nélkül is főleg az új tagállamokat érintik hátrányosan.

Ezzel a hátrányos megkülönböztetéssel szembesülve úgy véljük, az új tagállamoknak pozitív diszkriminációra lenne szükségük, hiszen a Közös Agrárpolitika célkitűzései között az alapító szerződésekben elismert, a mezőgazdasági népesség életminőségének növelésével összhangban lévő birtokpolitikát ki is kell alakítani, nem csak fenntartani, mint a régi tagállamok többségében. Ehhez viszont a szabályozás nagyfokú stabilitására lenne szükség, nem pedig a derogációs időszak lejártát követően az új földforgalmi szabályozások alkalmazásának átfogó vizsgálatokkal és jogsértési eljárásokkal történő „ellehetetlenítésére”.³ Igaz, a Bizottság az új tagállamokkal szemben indított vizsgálatait és kifogásait során nem igazán azokat a rendelkezéseket vizsgálta, amelyeket az uniós jog szempontjából bizonytalannak tarthatunk. Ennek ellenére az új tagállamokkal kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága által kifogásolt tagállami rendelkezések Európai Unió Bírósága elé kerülésével már nagy eséllyel érvényesülnek az uniós jogrenddel kapcsolatos bizonytalanságokból eredő hátrányos következmények. Az új tagállamok jelentős kártérítési perekkel számolhatnának, és ezen eljárások alááshatják a birtokstruktúra átalakítására irányuló – és az uniós jogrend értelmében legitimnek minősülő – szabályozási törekvéseiket is. Ez azonban feleslegesen növelné az EU-szkepticizmust.

A fentiekben vázolt helyzet elkerülésére alapvetően két lehetőség kínálkozik: elsődlegesen kísérletet kellene tenni az Európai Unió Bizottságának meggyőzésére, hogy – a birtokpolitikai mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságokra és az új tagállamok kényes helyzetére is tekintettel – függessze fel az új tagállamokkal szemben indított

eljárásokat. Ezt követően nemzetközi kutatásokat és konferenciát kellene szervezni, ahol a régi és az új tagállamok szakértői – „lehetőleg” az Unió intézményeinek bevonásával – kísérletet tennének a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének tisztázására, és esetlegesen olyan javaslatot tehetnének az Unió intézményei felé, amely a jelenlegi keretekbe illeszthetően, de a mostaninál biztosabb keretrendszerben, szélesebb szabályozási mozgásteret tenne lehetővé a tagállamok részére e területen.

A TAGÁLLAMOK BIRTOKPOLITIKAI MOZGÁSTERE

A közös agrárpolitika rendelkezéseitől eltérően – amelyben az uniós jogalkotó főként rendeletekkel szabályoz – a mezőgazdasági termőföldek tulajdonát és használatát érintő területet nem szabályozzák másodlagos uniós jogi aktusok (rendeletek, irányelvek). A tagállamok termőföldek tulajdonával és használatával „kapcsolatos szabályozási” mozgásterét az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakította ki. A legismertebb ítéletek az úgynevezett „dán jogeset” és az Ospelt-ügy.⁴

Fontos hangsúlyozni, hogy a birtokpolitikában és az uniós jogrend egészében az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata alapján a tagállamok nem hivatkozhatnak⁵ az alapító szerződéseknek a tagállamok tulajdoni autonómiáját előíró rendelkezéseire a gazdasági alapszabadságok rendelkezéseivel szemben.⁶ Az Európai Bizottság egy írásbeli választ igénylő kérdésére adott válaszában⁷ is megerősítette ezt az értelmezést, hogy:⁸ „noha a tulajdoni rend az EUMSZ 345. cikkének értelmében továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, az említett rendelkezésből nem következik az, hogy az adott rendszer mentesülne a szerződés alapelvei alól. A szerződésben foglalt alapszabadságok minden tagállam esetében megkülönböztetés nélkül alkalmazandók”. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a tagállamok korlátozásokat vezethetnek be a földpiacon, főként a kis- és közepes életképes birtokok kialakítása, vidéki népesség megtartása, spekulációs nyomás enyhítése érdekében.

Fontos hangsúlyozni, hogy az uniós jog által a birtokpolitikában működtetett kontroll nemcsak a birtokpolitikára vonatkozik, hanem az jellemző a belső piac jogának egészére is. Ez a kontroll, vagyis a gazdasági alapszabadságok érvényre juttatása az alapító szerződések egyéb rendelkezéseivel szemben is primátust élvez: ezt az uniós kontrollmechanizmust nevezhetjük európai gazdasági alkotmányosságnak vagy európai gazdasági alkotmányjognak. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az uniós jog „nem hiszi el”, hogy a tagállam által bevezetett intézkedések valóban arra irányulnak,⁹ mint amivel azt a tagállam indokolja, hanem a kérdéses rendelkezéseket – főként – a protekcionista intézkedések kivédése érdekében az uniós jog saját kritériumrendszere alapján vizsgálja meg.

Az Európai Unió Bírósága által alkalmazott arányosság, a megfelelőség, a helyettesíthetőség kritériumai tulajdonképpen e kontrollrendszer „eszközei”. Ezen erős uniós kontroll fennállása ellenére számos uniós jogot sértő szabályozás vagy közigazgatási gyakorlat akár évtizedekig hatályban maradhat, amennyiben az nem jut el az Európai Unió Bírósága elé. A kötelezettségszegési eljárások megindítására az Európai Unió Bizottságának – az Európai Unió Bírósága által elismerten – széles mérlegelési jogköre van. Feltételezhető, hogy az Európai Bizottság e területen – az új tagállamokkal szem-

ben indított eljárásokon kívül – nem igazán kíván konfrontálódni a régi tagállamokkal, azok mezőgazdasági népességével, valamint azok agrárszervezeteivel.

Az uniós jog érvényesülésének másik útja a nemzeti bíróságok előtti jogérvényesítés, azaz az előzetes döntéshozatali eljárás. A régi tagállamok esetében az érdekellentétek hiánya jóval kisebb eséllyel vezethet ilyen típusú jogvitákhoz.

BIRTOKPOLITIKAI BIZONYTALANSÁGOK AZ UNIÓS JOGBAN

Úgy látjuk, a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré¹⁰ az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata által „elismert”, a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzésével is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek¹¹ méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokban megfogalmazott célkitűzésekkel való „összeütközésének lehetőségét” is.

A tőke szabad mozgásának pozíciója a többi gazdasági alapszabadsághoz képest nagymértékben változott: míg ha a 2008-as pénzügyi válságot megelőző időszakban az Európai Unió Bírósága a tőke szabad mozgásával kapcsolatban megvizsgálta¹² egy tagállam – vitatott – rendelkezését, már nem vizsgálta ugyanazt a rendelkezést a többi alapszabadság szempontjából. Ezzel szemben napjainkban már – adott esetben – a tőke szabad mozgásának korlátozhatósági kritériumainak vizsgálatát követően, a többi gazdasági alapszabadságra és az uniós polgárság szempontjaira is kiterjed az „uniós bíróság vizsgálata”. Ennek következtében a tagállami szabályozásnak – szükségszerűen – egy szélesebb spektrumú kritériumrendszernek kell megfelelnie, ami a tagállamok mozgásterének értelemszerű csökkenését vonja maga után.

Az egyes tagállamok által – a 2008-as pénzügyi válságot követő időszakban – bevezetett protekcionista intézkedésekre adott válaszként az Európai Unió Bírósága új, igen szigorú elveket fejlesztett ki, főként a letelepedés szabadsága tekintetében.¹³ Nem világos, hogy ezen elvek milyen hatással vannak a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére.¹⁴ Nem segíti a bizonytalanságok feloldását, hogy e területen viszonylag kevés ítélettel találkozhatunk. Továbbá a Lisszaboni Szerződésben bekövetkezett jogfejlődés és az Európai Unió Alapjogi Chartája egyes rendelkezéseinek a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére gyakorolt hatásait sem ismerjük: mint a tulajdonhoz való jog vagy a vállalkozás szabadsága. A mezőgazdasági üzemszabályozás logikája, úgy tűnik, könnyebben illeszkedik az uniós jogrend által támasztott követelményekhez, a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét érintő bizonytalanságokat azonban e lehetőség sem csökkenti lényegesen.¹⁵

Tovább növeli a tagállamok mozgásterével kapcsolatos bizonytalanságokat, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e területen számos esetben azzal az indokkal minősít egy tagállami rendelkezést az uniós joggal összeegyeztethetetlennek, mert az adott legitim cél költségvetési támogatással is elérhető. Ez viszont könnyen felveti a tiltott állami támogatás kérdését. A vidéki szegénység csökkentése, mint strukturális indok, alapelv szerint nem indokolhatja az állami támogatások tilalma alóli felmentést.¹⁶

Fontos megemlíteni azonban, hogy az állami támogatások tilalma per definitionem nem terjed ki az Unió által nyújtott támogatásokra.

Az Európai Unió Bizottságához európai parlamenti képviselők írásbeli választ igénylő kérdéssel fordultak¹⁷ annak tisztázása érdekében, hogy a birtokpolitikában alkalmazható-e az az Európai Unió Bírósága által kialakított elv, amelynek értelmében a letelepedés szabadságát korlátozó szabályozás csak abban az esetben tekinthető olyannak, mint ami a kitűzött közérdekű célkitűzést koherens, szisztematikus módon próbálja meg elérni – azaz uniós joggal összeegyeztethetőnek –, ha az adott tagállami szabályozás a már meglévő létesítményeket is fokozatosan átalakítja a jogalkotó által kitűzött célkitűzésnek megfelelően. Az Európai Unió Bizottsága válaszában¹⁸ – többek között – kifejtette, hogy e kérdések megválaszolása nemzeti hatáskörbe tartozik.¹⁹ E kérdésben a képviselő lényegében az európai gazdasági alkotmányosság egy kontrollkritériumának alkalmazhatósága felől érdeklődött. Mivel e kontrollt az uniós jog „végzi”, keretrendszerének meghatározása semmi esetre sem képezheti tagállami hatáskör tárgyát. Ezért a bizottsági válasz „kitérő” válaszként értelmezhető.

2015-ben az Európai Unió Bizottságához – egy európai parlamenti képviselő – írásbeli beadványában azzal a kéréssel fordult, hogy válaszolja meg konkrétan²⁰ a 2012-ben feltett – birtokpolitikai bizonytalanságokra vonatkozó – kérdést. A képviselő annak megválaszolását is kérte, hogy a tőke szabad mozgásának többi alapszabadsághoz történő gyengülése növeli-e a birtokpolitikai bizonytalanságokat? Az Európai Unió Bizottsága nevében Csáky Pál képviselő kérdésre Jonathan Hill adott választ: a Bizottság válaszában ismét csak elvi szinten ismertette a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos és széles körben ismert elvi kérdéseket, azonban a tagállamok mozgásterét érintő konkrét kérdésekre nem reagált.

BIRTOKPOLITIKAI BIZONYTALANSÁGOK HATÁSAI AZ ÚJ TAGÁLLAMOK FÖLDPIACÁRA

Az új tagállamok esetében – különösen a derogációs időszakok lejártát követően – számos jogvitára lehet számítani, amelyek közül több – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – „eljuthat az Európai Unió Bíróságáig”.

Az uniós jog tagállamokkal szembeni kikényszerítéséhez nem volt elegendő a kötelezettségzegési eljárás,²¹ főként azért, mert az Európai Unió Bizottsága²² diszkrecionális jogkörrel rendelkezik annak megindítását²³ illetően. Az uniós jog megfelelő alkalmazásának kikényszerítése,²⁴ és ezzel összefüggően, az alapvetően jog által összetartott gazdasági integráció fenntartása, arra ösztönözte az Európai Unió Bíróságát, hogy az eredetileg az uniós jog egységes értelmezése, és nem az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése – főként nem a tagállamok indirekt szankciójának lehetősége – érdekében létrehozott előzetes döntéshozatali eljárást úgy alakítsa át, hogy az az egyéni jogérvényesítés és az ahhoz fűzött szankciórendszer segítségével a tagállamokat az uniós jog végrehajtására „ösztönözze”. Ha ugyanis a jogalanyok is követelhetik a „tagállammal szemben” a nemzeti bíróságok előtt az uniós jogból eredő jogosultságaik érvényre juttatását, valamint jogsérelem esetén az állammal szembeni kártérítési igényük köz-

vetlenül az uniós jogrendből ered, könnyen egyetérthetünk azzal, hogy ezen szankciós mechanizmus növeli a tagállamok hajlandóságát az uniós jog végrehajtására.²⁵

E bizonytalanságok különösen súlyosan érintik a birtokpolitikában az új tagállamokat – ahol a kialakulatlan birtokszerkezet miatt a régi tagállamoknál is nagyobb szükség van szabályozásra.

Az uniós jog – e szankciós rendszer automatikus alkalmazásával – pontosan a tulajdonviszonyok rendbetételéhez szükséges, és a Közös Agrárpolitika egyik legfontosabb célkitűzését elősegítő szabályozástól tántoríthatja el a tagállamokat. (E szankciós mechanizmus onnantól kezdve lesz „automatikus”, ha a Bizottság az új tagállamokat a Bíróság elé citálja e területen, és a Bíróság ekkor már az eddig bizonytalan területek szemszögéből is „megvizsgálja a tagállam szabályozását”).

Az új tagállamokban sokkal nagyobb – legfőképpen a magas földárkülönbségek miatt – a potenciális érdeellentét, például a szabályozó állam és az esetleges, a földárak különbségeiből profitálni kívánó spekulációs szándékú vásárlók között, ezzel együtt pedig nagyobb a jogviták kialakulásának esélye. Ilyen ellentétekre a régi tagállamok rendezettebb birtokviszonyai és jóval nagyobb konvergenciát mutató földárai miatt sokkal kisebb az esély.

Erdős Norbert európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő kérdéssel fordult²⁶ az Európai Unió Bizottságához. Beadványában – többek között – arra kívánt választ kapni, hogy a Bizottság miért csak az új tagállamokkal szemben indított jogsértési eljárásokat. Jonathan Hill a Bizottság nevében adott válaszában hangsúlyozta, hogy a Bizottság az összes tagállamban folyamatosan ellenőrzi az uniós jog alkalmazását, és az összes tagállam törvényeire és intézkedéseire irányuló panaszok kapcsán egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket. Jonathan Hill válaszában azt is hangsúlyozta, hogy – a fentiekből következően²⁷ – „a Bizottság tehát nem csak a tagállamok bizonyos csoportja ellen indít kötelezettségszegési eljárást”. Ezzel a megállapítással nem lehet egyetérteni. Ha a Bizottság kinyilvánítja, hogy az összes tagállam esetében folyamatosan ellenőrzi az uniós jog alkalmazását, valamint az összes tagállam törvényére és intézkedéseire irányuló panaszok esetében egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket, az semmi esetre sem jelenti azt, hogy ezt az ellenőrzést azonosnak kellene tekinteni az alapító szerződésekben meghatározott – szigorú és formalizált eljárási rendet követő – kötelezettségszegési eljárással. A Bizottság – válasza végén – ugyanakkor elismerte, hogy az új tagállamok új földtörvényeivel szemben indított módszeres felülvizsgálatot követően kötelezettségszegési eljárásokat indított.

A Bizottság válaszában utal arra, hogy a „jelenleg folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálat az érintett tagállamok csatlakozási szerződéseire vezethető vissza, amelyek értelmében az érintett országok számára a mezőgazdasági földterületek tekintetében ideiglenes eltérést biztosítottak a tőke szabad mozgása alól. A Bizottság válaszából egyértelműen kitűnik, hogy az új tagállamokkal szemben módszeres felülvizsgálatot végez, amely a kötelezettségszegési eljárások „előszobájaként” értelmezhető. Ezzel szemben a régi tagállamok földszabályozásával kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága nem végez ilyen „módszeres felülvizsgálatot”. (Kiemelés – K. Á.)

Érdemes végiggondolni, hogy mire kívánt célozni a Bizottság azzal, hogy az új tagállamok földjogi szabályozásával kapcsolatos módszeres felülvizsgálat a csatlakozási szerződésekre vezethető vissza. Az új tagállamok többsége a csatlakozási szerződésekben valóban átmeneti derogációban részesült a termőföldek tulajdonának megszerzése tekintetében.

A bizottsági válaszból – első ránézésre – azt a következtetést vonhatnánk le, hogy az új tagállamokkal szemben lefolytatott módszeres felülvizsgálat valamiféle jogi „követelmény vagy következmény”. Ez azonban nem helytálló: a csatlakozási szerződések által meghatározott derogációs időszakok lejárta nem „kötelezi a Bizottságot jogilag” módszeres felülvizsgálat lefolytatására, amely egyébként is – az Európai Unió Bírósága által – elismerten diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a jogsértési eljárás megindítása tekintetében.

MEGOLDÁSI LEHETŐSÉGEK – ÖSSZEGZÉS

Látható, hogy főként az új tagállamokkal szemben lefolytatott eljárások és a birtokpolitikai bizonytalanságok nem igazán teszik lehetővé, vagy jelentősen akadályozzák,²⁸ hogy e tagállamok a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzésének megfelelően szabályozzák földpiacukat, és emellett akaratlanul is jelentős uniós jogból eredő szankciókkal nézhetnek szembe. Ezt a tendenciát tovább erősíti az Európai Unió Bizottsága azzal, hogy csak az új tagállamokkal szemben indít módszeres felülvizsgálatot és jogsértési eljárásokat, ugyanakkor a tagállamok mozgásterével kapcsolatos – többször megismételt – kérdésekre nem ad megfelelő válaszokat.

A fentiekre tekintettel úgy véljük, hogy legitim célkitűzésnek lehet tekinteni az új tagállamok azon kérését, hogy az Európai Unió Bizottsága ne alkalmazzon velük szemben hátrányos megkülönböztetést a jogsértési eljárások²⁹ és a módszeres felülvizsgálatok lefolytatásánál, valamint hogy a Bizottság működjön közre a tagállamok mozgásterének tisztázásában.

Első lépésként kísérletet kellene tenni az Európai Unió Bizottságánál az új tagállamokkal szemben indított eljárások felfüggesztésére. Ezt követően tudományos és szakmai alapokon nyugvó, széles körű összefogással – ideértve az Unió intézményeit is – kutatásokat kellene indítani, amelyek támpontot adhatnak a tagállamok cselekvési határainak meghatározására.

E célból nemzetközi tudományos konferencia szervezése alkalmas lehet az európai mezőgazdasági termelők – különösen az új tagállamok termelői – érdekeinek előmozdítására. Egy ilyen rendezvényre a tagállamok többségéből tervezünk meghívni – lehetőleg – a CEDR Nemzetközi Agrárjogi Egyesület keretein belül tudományosan és szakmailag elismert szakértőket, akik magas szintű ismeretekkel rendelkeznek a négy szabadság területén, azaz a belső piac jogában, emellett otthonosan mozognak a Közös Agrárpolitika és legalább egy tagállam földviszonyaiban is.³⁰ Igyekezzünk elérni, hogy az Európai Unió intézményei, különösen az Európai Unió Bizottsága és az Európai Unió Bírósága képviselői is jelen legyenek a tudományos tanácskozáson. A konferencia keretein belül lehetőség nyílik megvizsgálni a tagállamok birtokpoliti-

kai mozgásterével kapcsolatos bizonytalan területeket, és ezek – esetleges – hatásait az egyes tagállamok földszabályozására.

Ezen összehasonlítás több eredménnyel járhat: egyrészt az Európai Unió intézményei „fel tudják mérni”, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének változása milyen hatásokkal járhat a tagállamok földügyi szabályozására. Ugyanakkor a tagállamok szakértői előtt is világossá válhat, hogy milyen, uniós joggal leginkább összhangban lévő szabályozási irány felé érdemes elmozdulni.

Amennyiben a tanácskozás során bebizonyosodik, hogy az uniós jog fejlődésének mai állása szerint a birtokpolitikában nem igazán lehet uniós joggal nagy valószínűséggel összhangban lévő szabályozást alkotni, akkor lehetőség nyílik, hogy a konferenciát követően a szakértők olyan, az Európai Unió Bírósága által is alkalmazható és a belső piac rendjébe beilleszthető uniós keretrendszerre tegyenek javaslatot, amelyben a tagállamok a jelenleginél jóval biztosabb jogi környezetben alakíthatják ki szabályozásukat.

Felmerülhet egy közös európai birtokpolitikai szabályozás kialakításának lehetősége is. Mivel az európai földpiac meglehetősen heterogén képet mutat, igen nehéz lenne megtalálni a közös nevezőt e területen.

E tekintetben ennél is fontosabb problémát jelent, hogy – álláspontunk szerint – az alapító szerződések jelenlegi verziójukban nem teszik lehetővé egy közös európai birtokpolitikai szabályozás kialakítását, mivel – többek között – az EUMSZ 345. cikke autonómiát biztosít a tagállamoknak tulajdoni kérdésekben.

JEGYZETEK

¹ Prof. Lentner Csaba: *A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében*. In: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Konferenciakötet, szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 39–55. o. Írásában Lentner professzor – többek között – kifejtette, hogy az agrárium megfelelő működéséhez adminisztratív eszközökön kívül egyéb tényezők is fontosak. Példaként hozta fel az 1990-es évek magyar monetáris politikájával kapcsolatos hiányosságokat, amelyek hozzájárultak az ágazat válságának kiteljesedéséhez.

² Indirekt módon ezen álláspontunk kitűnik az Európai Unió Bizottsága elemzett válaszaiból is.

³ A továbbiakban részletesebben alátámasztjuk, hogy miért gondoljuk azt, hogy az új tagállamokkal szemben indított jogsértési eljárások tulajdonképpen az új tagállamok földpiacon történő szabályozási lehetőségeinek ellehetetlenüléséhez vezethet.

⁴ Európai Unió Bírósága, C–370/05., C–452/01.

⁵ Uo.

⁶ Így szakmailag értelmetlennek azok az elméletek, amelyek szerint a termőföldek szabályozását a nemzeti szuverenitás alapján kívánják igazolni. A tulajdoni kérdésekben autonómiát biztosító EUMSZ 345. cikk ugyanis valóban értelmezhető a szuverenitás megalapozójaként, azonban a gazdasági alapszabadságokkal szemben nem lehet erre a cikkekre hivatkozni. Ezen értelmezés az uniós jogrend egészére értendő, ennek hiányában nem maradhatna fenn az egységes belső piacra épített integráció.

⁷ Írásbeli kérdésre adott válasz, E–0034419/2012.

⁸ Dr. Szilágyi János Ede PhD, a Miskolci Egyetem egyetemi docense is azon a véleményen volt, hogy az Európai Unió Bírósága lényegében a tőke szabad mozgásának szempontjából vizsgálja meg a mezőgazdasági termőföldekkel kapcsolatos tagállami rendelkezéseket. Szilágyi János Ede: *Az új tagállamok csatlakozási szerződésai és a termőföldek tulajdonára vonatkozó szabályozások, különösen a magyar jogi szabályozás*. Agrár- és Környezetjog, 2010/9., 53. o.

- ⁹ Jean-Bernard Aubry: *Administrative Law*. Bruylant, Bruxelles, 2010, collection sous la dir. de Jürgen Schwarze, 96. o.
- ¹⁰ Birtokpolitika alatt a tagállamok által alkotott, a mezőgazdasági termőföldek tulajdonaira és használatára vonatkozó szabályokat és célkitűzéseket értjük.
- ¹¹ Európai Unió Bírósága, C-452/01.
- ¹² Európai Unió Bírósága, C-251/98, C-540/99.
- ¹³ Európai Unió Bírósága, C-400/08; C-348/08.
- ¹⁴ Visszatérünk egy-két példával a letelepedés szabadságában bekövetkezett uniós jogi jogfejlődés birtokpolitikában való alkalmazhatóságára. Úgy véljük, ha ezen elveket alkalmazni kell a birtokpolitikában, az a tagállamok mozgásterét e területen drasztikus mértékben csökkentheti.
- ¹⁵ Ezzel a témával – bár e kijelentéssel nem biztos, hogy maradéktalanul egyetért – dr. Kurucz Mihály habilitált egyetemi docens foglalkozik magas szinten. Kurucz Mihály: *Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje, és annak alapjai. Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 55–79. o.
- ¹⁶ Európai Unió Bírósága, C-121/10.
- ¹⁷ Írásbeli választ igénylő kérdés: E-003420/2012.
- ¹⁸ Írásbeli választ igénylő kérdés: E-003420/2012.
- ¹⁹ Álláspontom szerint egyértelmű, hogy e kérdés – mivel azok az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait képezik – semmi esetre nem lehet nemzeti hatáskörnek tekinthető. Ennek ellenére – mivel uniós intézmény álláspontjáról van szó – a tagállami bíróságok figyelembe vehetik ezen álláspontot. Tudományos szempontból viszont ezen álláspont annak következménye lehet, hogy az Európai Unió Bizottsága – talán a kevés számú ítélet miatt – nem tudja eldönteni, hogy e kérdésekben alkalmazni kell-e az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait, vagy a KAP rendelkezései miatt az előzetes hatósági engedélyezéshez hasonlóan e kritériumokat nem vagy csak korlátozottan kell figyelembe venni.
- ²⁰ Írásbeli kérdést igénylő válasz, P-005526/2015.
- ²¹ Azt el kell ismerni, hogy gazdasági közösség csak abban az esetben maradhat fenn, ha szabályainak alkalmazását ki lehet kényszeríteni.
- ²² Az alapító szerződések lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak is ilyen eljárások indítására, azonban a tagállamok ettől – igen ritka kivételektől eltekintve – politikai okok miatt tartózkodnak.
- ²³ A termőföldek esetében az Európai Unió Bizottságának óvatossága különösen szembevetendő.
- ²⁴ Korom Ágoston: *A hatékony állam az Európai Unió keretei között, különös tekintettel az európai jog rendszertani hiányosságaira*. Pro Publico Bono, Támop Speciál, 2011.
- ²⁵ Ebből a szempontból mellékes ezen felelősségi rendszer Európai Unió Bírósága általi kialakításának legitimitása.
- ²⁶ Írásbeli választ igénylő kérdés, P-005558/2015.
- ²⁷ A Bizottság nem használta a „fentiekből következően” szavakat, hanem a „tehát” szót alkalmazta, aminek hasonló a jelentése.
- ²⁸ Az előző részekben bebizonyosodott, hogy ezen a tényen az sem változtat érdemben, hogy az Európai Unió Bizottsága az új tagállamokkal szemben csak az uniós jogot kirívóan sértő esetekben indítottak eljárást, ugyanis az eljárások következtében ezen államok esetében az eljárások „katalizálnak” más kérdések megvizsgálását is.
- ²⁹ Páczai György egy tudományos rendezvényen felvetette, hogy az Európai Unió Bizottságának jogsértési eljárások lefolytatásával kapcsolatos diszkrecionális jogköre ellenére jelen esetben a Bizottság régi és új tagállamokat megkülönböztető gyakorlata az egyenlő elbánás Európai Unió Bírósága által – ilyen helyzetekre kialakított gyakorlatába – ütközhet.
- ³⁰ Szilágyi János Ede: *A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei*. In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Konferenciakötet, szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 109–121. o.

Szabó Tamás

A modern nagyvárosi kormányzás jelene

City Governance Today



Összefoglalás

A tanulmány témaköre az elmúlt másfél-két évtized egyik meghatározó globális közpolitikai területe, a modern nagyvárosi kormányzás. Az egyes kontinensek és makrorégiók jövőjét, habár különböző mértékben, de egyre erőteljesebben determinálják a jelen urbanizációs folyamatai, azok gazdasági, társadalmi és közpolitikai vonatkozásai. A tanulmány a nyilvánvaló trendek bemutatásán túl erőteljesen koncentrálna a szakirodalomban néhány kevésbé hangsúlyozott, de egyre fontosabbá váló vizsgálati aspektusra, így az ún. globális nagyvárosi fogyasztói osztály jelenségére, a környezeti és társadalmi fenntarthatóságra, valamint a nagyvárosi térségi közpolitikai hatékonyság kérdéskörére (input és output közpolitikai indikátorok, az abból képzett indexek és mérési módszerek).

Summary

The last 15-20 years of modern metropolitan governance, as a predominant global area of public policy, are examined in the study. The current urbanisation processes increasingly determine the future certain continents and macro-regions. In addition to a description of the obvious trends, strong emphasis is put on a few less highlighted but increasingly important features like the emergence of a global consumer class in the metropolitan regions, social and environmental sustainability, input and output public policy indicators, indices and measuring methods.

A különböző statisztikák, illetve az ENSZ, az OECD, az Európai Unió, valamint egyéb nemzetközi kormányközi szervezetek és szakmai kutatóközpontok keretében az elmúlt egy-másfél évtizedben született nagyvárosi tendenciákat vizsgáló jelentések szerint a 21. századra visszavonhatatlanul urbánus jellegűvé vált a világ. 2030-ra a földgolyó népességének már közel 60%-a városlakó lesz, ahogy az ENSZ két évente napvilágot látó összefoglaló kiadványa fogalmaz, a következő 15-20 évben a homo sapienst felváltja a *homo sapiens urbanus* szimbolikus kategóriája. A 20. század hozta az urbánus létforma óriási elterjedését: amíg az 1900-as évek elején a Föld népességének mindössze 13% volt városlakó, ez a szám adata 1950-re már 29%-ra emelkedett; az ezredforduló évtizedében közel kiegyenlített, és 15 éven belül várható a 60%-os arány elérése.¹ A 21. század kétségkívül a nagyvárosok, valamint az azokat övező agglomerációs térségek évszázada: csak a fejlődő országokban havonta 5 millió fővel gyarapodik a városi lakosság aránya az ENSZ 2008/2009-es jelentése szerint.² A roppant dinamikus urbanizálódási folyamat hátterében a következő tényezők kombinációja áll: földrajzi lokalizáció; jelentős természetes népszaporulat; falu–város irányú migráció; infrastrukturális fejlesztések; a városi térségekre koncentráló nemzeti szakpolitikák; vállalati stratégiák – benne különösen a transznacionális nagyvállalatok tevékenysége; a globalizációs folyamatok által indukált egyéb gazdasági, társadalmi és politikai kényszerek. Ahogy általában a népszaporulat a fejlődő világra – különösen kiemelkedő Ázsiára és Afrikára – koncentrálódik, ez még hatványozottabban jelentkezik a városi, nagyvárosi lakosság esetében.

A fejlett és fejlődő térségek urbánus tendenciái között a népszaporulat eltérő dinamikája mellett a másik alapvető differencia a nagyvárosi térségi folyamatok minősége, azok spontán vagy tervezett-irányított jellege. Így az afrikai urbanizáció (különösen a szubszaharai makrorégióban) rendkívül aránytalan képet mutat, mind a lakosságnövekedés, mind a befektetések területi eloszlását illetően a legnagyobb városok (általában fővárosok) javára: ez a rendkívül monocentrikus folyamat egyúttal koncentrálja a negatív urbánus társadalmi tendenciákat – pl. városi szegénység növekedését. Ehhez képest a fejlett régiókban, Észak-Amerikában (Kanada, Egyesült Államok), valamint Európában a városfejlődés sokkal tervezettebb keretek között történik egy jellemzően jóval inkább policentrikus települési és városhálózati térben.

A globalizáció korában a határokon átnyúló gazdasági folyamatok (tőke- és munkaerő-áramlás; nemzetközi árukereskedelem; globális turizmus) jellege és volumene drámai átalakuláson esett át az 1980-as évtized óta. Az állami és önkormányzati szektorok felgyorsult privatizációja és a közszektorban tapasztalható erőteljes dereguláció, illetve a korábbi időszakokhoz képest a nemzetgazdaságok erőteljes megnyitása a külföldi (globális) multinacionális vállalatok számára, valamint a szabadkereskedelmi övezetek és globális infrastrukturális hálózatok (telekommunikáció, közlekedés, kereskedelem stb.) – mindezek még inkább kiemelik a nagyvárosi térségek szerepét a nemzetközi gazdasági és társadalmi folyamatokban. A külvilág és a nemzetközi közvélemény számára ezek a nagyvárosok mint az adott régió, tartomány „szubnacionális szimbólumaként” jelennek meg, olyan nemzetközi jelentőségű események házigazdjaként, mint az olimpiai játékok, világkiállítás, nemzetközi konferenciák és vásárok, nemzetközi kulturális rendezvények.³ A globális anyacégek külföldi leányvállalatai lo-

kális alapokon koncentrálódnak, olyan globális, makroregionális gazdasági központokat erősítve, mint New York, London, Frankfurt, Szingapúr vagy São Paulo, de egyúttal új helyszíneket (régiók, térségek, városok, központi telephelyek) is keresve, amelyre jó példa az 1989–1990-es rendszerváltás utáni posztkommunista közép-európai fővárosok, Prága, Varsó, Budapest vagy az ezredforduló után Bukarest. A felgyorsult nemzetközi gazdasági koncentráció és diszperzió eme párhuzamos folyamatán alapulnak az új posztmodern globális városok és városhálózatok. A nemzeti, a szubnacionális, valamint a nemzetközi piacok fokozatos egymásba integrálódásának vagyunk a szemtanúi, az elsődleges kapcsolódási pontokat pedig a nagyvárosi térségek jelentik.⁴ Ugyanakkor az új termelési és szolgáltatási mechanizmusokra épülő posztfordista gazdasági modell korszakában a multinacionális vállalati szereplők újraértelmezik a telephely-stratégiákat, fokozatosan dekoncentrálva a korábbi, sokkal inkább a belvárosi övezetekre összpontosuló térbeli hálózatokat. Az elmúlt 2-3 évtized során a meghatározó ipari, kereskedelmi és egyéb szolgáltatócentrumok tudatos kitelepítése folyik a külvárosok, illetve az agglomerációs övezetek (külterület, szuburbán települések) felé, maga után vonva a teljes nagyvárosi önkormányzati közpolitika (reguláció, hatósági engedélyezési gyakorlat, területpolitika, helyi szakpolitikák) újragondolását, kifejezetten egy vállalkozóbarát és befektetésorientált proaktív metropolisz-önkormányzati attitűd irányába. A globalizált világ gazdaságban a nagyvárosok a szubnacionális, de a szupranacionális szinteken is egymás kíméletlen versenytársaivá váltak, sokszor eleve lerontva a metropolisztérségek közötti kooperációs lehetőségeket – pl. kölcsönös fellépés az országos politikai szint ellenében; közös makroregionális közpolitikai kezdeményezések.⁵

A NAGYVÁROSI FOGYASZTÓI IGÉNYEK KÖZPOLITIKAI DIMENZIÓJA

Az amerikai The McKinsey Global Institute 2012. júniusban publikálta *Urban world: Cities and the rise of consuming class* címen összefoglaló tanulmányát. A nagy hírű think-tank munkatársai a világ nagyvárosait hat tényező alapján vizsgálták: termelés és növekedés; pénzpiaci pozíciók; technológia és innováció; urbanizációs folyamatok; munkaerőpiac; természeti erőforrások. A tanulmány központi premisszája, hogy a globális makrogazdasági folyamatok és kényszerek alapjaiban befolyásolják a nagyvárosi térségek üzleti, gazdaságpolitikai stratégiáit és az alkalmazott közpolitikákat. A tanulmányt egy megdöbbentő becslés alapozza meg, miszerint a glóbusz 600 legnagyobb nagyvárosa és térsége fogja biztosítani a 2010 és 2025 közötti globális gazdasági növekedés 65%-át (évente mintegy 30 trillió dollár). A globális erőter átalakulását jelzi, hogy a 600 vizsgált metropolisz közül mintegy 440 várostérséget a feltörekvő országok (Kína, India, Délkelet-Ázsia, Latin-Amerika) biztosítják – önmagukban csak ezek részesedését mintegy évi 23 trillió dollárra és 47%-osra becsülve a 2025-ig tartó növekedési előrejelzésben. A számok mögött a fejlődő világ hihetetlen népességszaporulásának további folytatódása, illetve a gazdaságilag feltörekvő országok (különösen Kína és India) egyre növekvő lakossági fogyasztói elvárásai – s vele a tömeges középosztályosodás jelensége⁶ – állnak. Árulkodó a metropolisztérségek társadalmi és gazdasági fenntarthatóságának igényét alátámasztó évi 10 trillió dolláros növekedési igény

is a McKinsey szakértői szerint.⁷ A metropolisztérségeknek a korábban nem tapasztalt hihetetlen mértékű gazdasági gyorsulása és területi (morfológiai és funkcionális ingázási) növekedése az egyik fő meghatározója a belső demográfiai, népességvándorlási folyamatoknak, különösen a már említett feltörekvő régiókban, országokban.⁸ Ez a posztmodern, globalizációs hatások által meghatározott urbanizáció egyszerre jelent lakosság- és népsűrűség-, gazdaságtelephely-, munkaerőpiac- és jövedelemkoncentrációt. A McKinsey-tanulmány szerint a világ metropolisztérségeiben egy olyan közel egymilliárdos népességű ún. globális fogyasztói osztály (global consumer class) alakulhat ki 2025-re, amely jövedelmi viszonyai és vásárlóereje révén is kiemelkedik a világ népességéből.⁹ Ebből következően a jövedelmi pozíciókhoz hasonlóan már most magas szintű tömeges fogyasztói elvárások fogalmazódnak meg a gazdaság szekunder, tercier és kvaterner (csúcstechnológiai ágazatok – ICT, biotechnológia stb.), valamint a különböző közösségi szolgáltatások (állami és önkormányzati közfeladat- és közszolgáltatások), de egyúttal a közösségi fejlesztések, beruházások (terület- és településfejlesztés, lakás- és ingatlanfejlesztések, gazdaságfejlesztés stb.) irányába. A reálgazdaság különböző globális szereplői – folytassanak termelő- vagy szolgáltatótevékenységet – egyre kitüntetettebb figyelmet szentelnek a nagyvárosi térségek fogyasztói elvárásainak. Egyre inkább ennek a formálódó globális fogyasztói osztálynak a demográfiai összetétele, kulturális szokás- és attitűdrendszere, jövedelmi viszonyai határozzák meg a nagyvállalatok expanzív üzlet- és telephely-politikáját (befektetés, tőke kivonás, struktúraváltás stb.), valamint termék- és szolgáltatásskáláit. Így például a globális élelmiszeripari szereplők ázsiai üzletpolitikáját nagyban befolyásolják olyan tényezők, mint a nagyszámú vegetáriánus indiai háztartás vagy a gyors népszaporulatból fakadó óriási létszámú gyermek- és fiatalok kohorszok Dél- és Délkelet-Ázsiában; ugyanakkor a magas átlagéletkorú Japánban a nagyszámú, de jól szituált időskorú lakosság szintén egy nagyon fontos fogyasztói csoportot reprezentál.¹⁰

A globális vállalati stratégiai döntések mögött alapvetően még mindig a nemzeti dimenzió és értelmezési keret a meghatározó viszonyítási tényező: hol, melyik országban érdemes befektetni, illetve hol szolgálják ki jobban a központi kormányzati adminisztrációk a befektetői érdekeket. A nemzetközi nagyvállalati befektetési motivációkat alapvetően determinálta az expanzióra kiszemelt országok (benne konkrét térségek, települések) gazdasági, társadalmi és politikai-igazgatási viszonyai: így a kedvező adózási viszonyok (adómentesség, adókedvezmények), a befektetések jogi környezete, a helyben megtalálható szakképzett munkaerő, hatékony állami (és önkormányzati) bürokrácia, stabil és kiszámítható politikai viszonyok, kiépített modern hálózatos infrastruktúrák (internet, szennyvíz, csatorna stb.).

A 2012-es McKinsey-tanulmány talán legfontosabb novuma annak a kimondása és példákkal való bizonyítása, hogy napjainkra egyre markánsabbá vált a nagyvárosi térségek – különösen az ezredforduló óta drámai mértékű gazdasági és társadalmi dinamizálódásnak köszönhetően – önálló entitásként, potenciális befektetői célpontként való megjelenése a globális piaci, vállalati szereplők gondolkodásában, akár „kiszakítva” ezzel a tágabb nemzeti viszonyítási keretek közül. A befektetői döntések tapasztalatai azt mutatják, hogy a fejlődő országok metropolisztérségei már önmagukban von-

zóbb zöldmezős befektetési célpontként jelennek meg, mint tágabb (régiós, országos, szupranacionális) környezetük. Ilyen a nyugat-indiai Surat, amely a szubkontinenti ország teljes textiliparának kétötödét koncentrálja egy „alig” négymilliós településen; az egyre jelentősebb kikötői kapacitásokkal rendelkező Porto Alegre Brazíliában; vagy Fosan városa Kínában, amely Guangdong tartomány fővárosaként is funkcionál (erős adminisztratív pozíció), de elsősorban mint Kína egyik legfontosabb high-tech fejlesztési központja, irányítja magára a figyelmet az utóbbi időben. A McKinsey merész következtetése az, hogy a globális piaci befektetők ma már sokkal inkább vizsgálják a célpont nagyvárosok és a környező övezetek viszonyaiban rejlő fogyasztási, infrastrukturális és egyéb (önkormányzati igazgatási, helyi-térségi piaci beszállítói szereplők) lehetőségeket, mint a nemzeti feltételeket. Az új befektetésekért, illetve a telephelyek megszerzéséért folytatott küzdelem a korábbi jobbára nemzeti keretek mellett áttevődik a metropolisz-agglomerációs térségekre – s velük a nagyvárosi önkormányzati politikai szintérre –, hogy ki és milyen feltételekkel tudja fogadni, menedzselni a nemzetközi befektetői szándékokat.¹¹

KÖZPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ A METROPOLISZTÉRSÉGEK BEN

A globalizálódó gazdasági és társadalmi miliőben a térségi kapcsolatok és koordináció szerepe jelentősen felértékelődik. Egy 2003-as tanulmány a nagyvárosi térségi közpolitikai koordináció 3 szintjét nevesítette:

a) területi koordináció – az országos, regionális (szubnacionális területi), metropolisz, valamint a helyi alapszintű önkormányzati egységek közötti interaktív és integrált közpolitikai koordináció (pl. az egyes szakpolitikák nemzeti, regionális és lokális „összemérése”);

b) funkcionális koordináció – a nagyvárosi térségen belül a föld- és területhasználat (területfejlesztés és -rendezés stb.), illetve a különböző szakpolitikák (környezetpolitika, gazdaságfejlesztés, közlekedés, lakáspolitikák stb.) ágazati koordinálása, „egymásra hangolása”;

c) szektorközi koordináció – a köz- (esetünkben az önkormányzati), a privát és a nonprofit szereplők fejlesztési, beruházási és egyéb közpolitikai együttműködései a stratégiai tervezéstől és közös projektek felmerülésétől (agenda setting) egészen azok megvalósításáig (policy implementation), pl. nagyvárosi PPP-projektek.¹²

Kulcskérdés, hogy ez a hármas koordináció milyen intézményi közpolitikai keretek között valósul meg, legyen szó előzetes konzultációról és javaslattevési kompetenciákról, illetve a politikum felől a civil és gazdasági stakeholder szektorok irányába delegált meghatározott döntési pozíciókról: melyek a hatékony és eredményes alkalmazott governance eszközök, megoldások a nagyvárosi térségek esetében, amelyek képesek egy-egyesen kezelni a nagyvárost és agglomerációs övezetét, azok problémáit, válságjelenségeit. A területi koordináció, azon belül is a felsőbb (országos, regionális) szintekkel történő formális és informális közpolitikai konzultáció talán a legfontosabb kooperációs mechanizmus: különösen olyan közpolitikai ügyek (policy issue) esetében, amelyek tartalmuknál és jellegüknél fogva éppen a nagyvárosi térségek lakosságát és közintézményeit érintik.

ményrendszerét sújtják leginkább. Jellemző példa a világ egyik legfejlettebb és legkifinomultabb közpolitikai mechanizmusait magában foglaló kanadai szövetségi szintű közpolitikai gyakorlat, amely a bevándorlás- és menekültügy kormányzati kezeléséhez a társadalmi partnerség többlépcsős egyeztetési rendszerét alakította ki, és amelyben a területi szereplők – azon belül kiemelten a probléma által leginkább érintett metropolisztérsegek – közvetlenül konzultálnak a kanadai szövetségi kormányzattal.¹³

A multinacionális befektetésekért folytatott gazdasági „küzdalem” globális versenyt eredményez a metropoliszrégiók és általában a nagyvárosi települések között, a McKinsey-tanulmány éppen ezért tartja kiemelkedő fontosságúnak azokat a közpolitikai válaszokat (terület- és ingatlangazdálkodás, helyi adópolitika, munkahelyteremtés, infrastruktúrafejlesztés, klastropolitika, városi szegénység kezelése stb.), kezdeményezéseket, stratégiai növekedési terveket, igazgatási-adminisztratív kereteket, amelyek „előállítás” a térségi politikai-igazgatási struktúrák feladata. Tervezési szempontból elengedhetetlen a rövid, közép- és hosszú távú tervek, célok harmonikus „összeillesztése”, valamint függetlenítése az önkormányzati politikai ciklusoktól, aktuálpolitikai „vonzalmaktól”. Szükséges egyúttal, hogy kiszámíthatók legyenek az egyes metropolisztérsegek külső (ön)kormányzati kapcsolatai (intergovernmental network, ahogy Rhodes azt definiálta).¹⁴ Az „okos és vállalkozó város” (smart & entrepreneur city) jelszó alatt fontos a környezetbarát technológiák alkalmazása az önkormányzati ingatlanállomány felújítása, bővítése terén, a metropolisz tömegközlekedési szisztémáinak optimalizálása – ezzel mintegy közvetve formálva a helyi-térségi lakossági fogyasztói szokásokat, motivációkat. Mindezek alapja pedig egy fenntartható hatékony és felelősségteljes nagyvárosi fiskális menedzsment működtetése.¹⁵

AZ OECD ÉS A NAGYVÁROSI KORMÁNYZÁS

A globális urbanizáció társadalmi és gazdasági hatásainak vizsgálata, az arra adott különböző közpolitikai válaszok képezik a posztmodern public policy egyik kiemelt szegmensét. Különböző nemzetközi kormányközi szervezetek, valamint egyéb közpolitikai szakértői „agyközpontok” (McKinsey és társai) reflektálnak az urbanizációs folyamatokra. A válaszok tudatos közpolitikai tervezést és értékelést feltételeznek, amelynek elengedhetetlen része a stabil szakmai konszenzuson alapuló statisztikai mutatók, gazdasági és társadalmi indikátorok, valamint az azokból képzett indexek, mérési eszközök használata – mint a közpolitikai indikátorok. A nagyvárosi agglomerációs kormányzás területén ma már beszélhetünk széles körben alkalmazott közpolitikai ajánlásokról – mint alapelvek –, valamint mérőeszközökről (indikátorok), amelyek komoly nemzetközi hivatkozási reputációval bírnak. Ezek között megtalálhatók kormányközi nemzetközi szervezetek, de a piaci szektort erősítő tanácsadó agytrösztök módszertani „termékei” is. Ezek közös nevezője egy fenntartható nagyvárosi térségi közpolitikai tervezés, mint olyan holisztikus közpolitikai célrendszer, amely egyszerre igyekszik megfelelni a gazdasági növekedés, a környezeti fenntarthatóság, a társadalmi jól-lét (well-being), valamint a transzparens és demokratikus, kellő társadalmi legitimációval rendelkező közpolitikai döntéshozatal alapfeltételeinek.

OECD-ALAPELVEK A NAGYVÁROSI KORMÁNYZÁSRÓL

A fejlett ipari államokat tömörítő OECD 2000-ben hozta nyilvánosságra a nagyvárosi kormányzás dimenzióit összegző tematikus jelentését *The reform of metropolitan governance* elnevezés alatt. Ez, mint a téma szempontjából egyik meghatározó hivatalos nemzetközi policy paper, három tényezőt nevesít, mint a „jó kormányzást” (good governance) nehezítő konfliktusgócokat a nagyvárosi térségekben. Az első a fragmentált igazgatási struktúrák, amelyek a közjogi-adminisztratív és funkcionális összhang hiányát okozzák sok nagyvárosi régióban. A második a nagyvárosi térségben található helyi, lokális önkormányzatok fiskális-közpénzügyi kondícióinak, rendszereinek és eljárásai módszereinek különféle negatív deformációi, gyakorlatai. A harmadik a transzparens, átlátható döntéshozatali folyamatok hiánya.¹⁶

A 2000-es OECD-jelentés több konkrét közpolitikai ajánlást (policy direction) fogalmaz meg a nagyvárosi kormányzás „kinyitása” érdekében:

- nagyobb legitimitás, de egyúttal elszámoltathatóság a politikai döntéshozók (polgármesterek, képviselő-testületek) irányába;
- a helyi-lokális politikai elitek tekintetében a vezetői kompetenciák fejlesztése;
- a szavazási eljárások modernizációja, szintén erősítve a társadalmi legitimitást;
- a transzparens és hatékony nagyvárosi kormányzás érdekében a politikai döntéshozatal participatív elemeinek megújítását, a meglévő formák megerősítését, a különböző gazdasági és civil stakeholder csoportok aktív bevonásán keresztül;
- a közpolitikai döntések kívánt társadalmi hatásainak (social outcome) eléréséhez, a különböző multiszektoriális megoldások bátor alkalmazását, pl. a köz- és üzleti szféra együttműködésére épülő PPP- (public-private partnership) megoldások.¹⁷

A jelentés kísérletet tesz a sikeres nagyvárosi karakter meghatározására, amely révén egy olyan ún. „vállalkozói nagyváros” (entrepreneurial city) képe bontakozik ki, amely nemcsak a szűken vett nagyváros, de a teljes nagyvárosi régió (város és agglomerációs térsége) versenyképességét és életminőségét javíthatják jelentős mértékben. Az ajánlott feltételek között találhatunk kifejezetten „kemény” (a gazdaság, az infrastrukturális adottságok és a közigazgatás) és „puha” (környezettudatosság és egyéb posztmaterális értékek, társadalmi hálózati kapcsolatok) tényezőket, amelyek a végeredmény tekintetében egymásnak komplementerei.¹⁸ A „sikeres nagyvárosi térség” lehetőségét megalapozó funkcionális feltételek:

- Az üzleti szektor feltételei (megfelelően diverzifikált, nagy hozzáadott értékkel rendelkező ipari és szolgáltató szektor; az új technológiák alkalmazására fogékony ágazatok jelenléte, kiemelt támogatása);
- Infrastrukturális feltételek (megfelelő közlekedési és kommunikációs feltételek; jól képzett humánerőforrás-állomány; hatékony köz- és felsőoktatási intézményrendszer; jól funkcionáló hatékony nemzetközi gazdasági kapcsolatok);
- Kormányzati-közpolitikai¹⁹ feltételek (erős és hatékony nagyvárosi kormányzás; stratégiai közpolitikai tervezés; az innováció és a minőségi gazdasági, termelő-szolgáltató klaszterek politikai támogatása; a különböző szektoriális politikák

összehangolása a megfelelő horizontális célok mentén; a különböző követendő szakpolitikákat megalapozó indikátorok, monitoring- és ellenőrző rendszerek alkalmazása);

– Civil hálózati környezeti feltételek (kiegyensúlyozott társadalmi környezet; pozitív kulturális légkör; jól funkcionáló hálózati jellegű város és vonzáskörzete kapcsolatok).

Az OECD szorgalmazza a helyi saját bevételek²⁰ növelését és a központi állami transzferektől, támogatásoktól való minél sikeresebb függetlenedés, „leválás” fontosságát; a nagyváros erőteljesebb megjelenését a tőkepiacokon (közvetlen önkormányzati nyílt értékpapír-piaci műveletek stb.); a korábbiakhoz képest a nagyváros innovatívabb részvételét a térségi tervezésben; valamint a magánszektor (elsősorban az üzleti, másodsorban a nonprofit) további térnyerését a különböző közösségi feladatok és szolgáltatások terén. A központi kormányzati transzferekről való „leválás” azonban közel sem jelenti a lokális–országos kapcsolatok leépítését, éppen ellenkezőleg, az OECD kifejezetten ajánlja a központi kormányzati és nagyvárosi térségi közpolitikák összevetését és meghatározott struktúrák mentén való koordinációját. A jelentés egyik legtöbbet hangoztatott kulcsfogalma a nagyvárosi kormányzás jövője kapcsán a decentralizáció – itt alapvető befolyásoló tényező az adott állami (törvényhozói és központi kormányzati) szabályozás, a központi kormányzat és intézmények részvétele a feladat-, hatáskörök és a források decentralizációjában, az eljárások decentralizációs irányú átalakításában.²¹

Ugyanakkor a 2000-es OECD-jelentés nyilvánvalóvá teszi, hogy a decentralizáció és a szubszidiaritáson alapuló ajánlott „nagyvárosi agglomerációs útja” napjaink globális gazdasági közegében nagyon is függ bizonyos specifikus tényezőktől. Ilyen többek között a nagyvárosi térségek, városrégiók erősebb megjelenítése a nemzeti jogrendszerekben, vagy a hatékonyabb (ez esetben kifejezetten értsd: gazdaságosabb) közfinanszírozási, közpénzügyi modellek alkalmazása. Ugyancsak kiemelt tényező a kreatív, az üzleti szektor szerves bevonására építő közösségi szolgáltatások, valamint nagyobb transzparencia és átláthatóság a lokális politikai döntéshozatalban, továbbá a hosszú távú stratégiai tervezés, a lakosság közszolgáltatásokhoz és a közérdekű információkhoz való minél szélesebb hozzáféréseinek biztosítása, a kormányzás egészét átható teljesítményértékelés, és általában a helyi demokrácia (választási eljárások fejlesztése stb.) erősítése a nagyvárosi régiókban – ez utóbbit a *nagyvárosi kormányzás kinyitásaként* is értelmezve.²²

„There is no one ideal model of metropolitan governance” – tehát nincs egyetlen ideális nagyvárosi kormányzási modell, ahogy fogalmaz a *Cities for citizens* OECD-jelentés 2001-ben. Minden egyes metropoliszkormányzati megoldásnak – legyen az önálló struktúra, eszköztechnika, eljárás – megvan a maga speciális nemzeti és szubnacionális politikai, társadalmi és gazdasági kontextusa. Fontosak a szakmai analízisek és nemzeti-nemzetközi információcserék a különböző „legjobb gyakorlatokról” (policy benchmarking; best practises), ezzel valamennyire mégis uniformizálhatóvá válik a „jó nagyvárosi kormányzás” (good metropolitan governance).²³

HATÉKONYSÁGI INDEXEK A NAGYVÁROSI KORMÁNYZÁS TERÜLETÉN

A posztmodern közpolitika elengedhetetlen feltétele a professzionális programértékelés, amely keretében alkalmazott statisztikai mutatók, indikátorok, mérőszámok segítségével történik a szakpolitikai programok tervezett és racionális evalvációjá, előzetes és utólagos értékelése. A közpolitikai indikátorok 3 típusának – *közpolitikai input*; *közpolitikai output*; *közpolitikai outcome* – racionális és korrekt alkalmazásával mérni tudjuk a kiinduláskori – értsd a közpolitikai beavatkozás előtti – gazdasági, társadalmi és egyéb (pl. intézményi kapacitás) ún. inputértékeket. A közvetlen beavatkozás hatására tapasztalható kvantitatív és/vagy kvalitatív értelemben megváltozott ún. outputértékeket; valamint a közpolitikai beavatkozás/változás közvetett gazdasági, társadalmi, intézményi hatásokat, ún. outcome-értékeket. A folyamat klasszikus példája a felsőoktatás „kiszélesítése” adott politikai (kormányzati/parlamentari) ciklusban, időszakban, amely következtében a folyamat előtti diplomások száma mint inputérték a kiindulópont. A beavatkozás közvetlen következményként a diplomások száma megváltozik, expanzió esetében kiterjed, és arányaiban, számszakilag megnövekszik – mint outputérték; majd bizonyos időtávolság, időszak elteltével kalibrálható gazdasági, társadalmi, intézményi következményekkel járhat, mint outcome-hatást generálva, példánkat követve, a diplomások számának növekedése az átlagos munkajövedelem, kereset emelkedését és az életszínvonal javulását eredményezheti. Hasonlóan modellezhetőek a különböző országos, de akár helyi önkormányzati foglalkoztatáspolitikai intézkedések, ahol az input a beavatkozás előtti foglalkoztatottsági, munkanélküliségi, aktív/inaktív értékek; az output a beavatkozás következtében a kiinduló inputadatokban beálló változások; az outcome pedig az indikátorváltozások háttérben lévő különböző előjelű (pozitív, negatív) társadalmi folyamatok. Így a foglalkoztatás bővülése alapvetően pozitív társadalmi folyamatot, hatásokat eredményez. Érdemes számba venni, hogy a nagyvárosi térségekre vonatkozólag milyen nemzetközileg elfogadott, alkalmazott és ajánlott közpolitikai indexek, mutatórendszerek ismeretesek.

UN-HABITAT – *Urban Governance Index*

Az ENSZ 1976-ban hozta létre UN-HABITAT (ENSZ – Emberi Települések Központja) elnevezésű szakosított szervét a településfejlődési tendenciák kutatásához. Az UN-HABITAT 2002-es World Urban Forum elnevezésű találkozásán mutatták be az átfogó horizontális városkormányzati mérőrendszert, az *Urban Governance Indexet* (UGI). Az index holisztikus 4 alapelvre épül: átláthatóság (accountability); részvétel (participation); egyenlő hozzáférés (equity); eredményesség (effectiveness).²⁴

Az UN-HABITAT az említett alapelvekhez különböző adekvát közpolitikai indikátorokat rendelt: az olyan átláthatósági és eredményességi mutatóktól kezdve, mint az átlátható költségvetés és pénzügyi gazdálkodás, a városi közszolgáltatásokkal való lakossági megelégedettség, a korrupció elleni harc, az egyenlőség meghatározott feltételeinek biztosításán keresztül (állampolgári jogok, nők részvétele a közpolitikai döntéshozatalban stb.), egészen a participáció (választási részvétel, civil szervezetek száma

és aktivitása) és a biztonság (nők elleni erőszak, önálló AIDS/HIV policy, bűnüldözés) témaköréig. Az ENSZ célja az Urban Governance Index megalkotásával egyfajta módszertani útmutató, segédeszköz biztosítása a nagyvárosi kormányzás számára.

World Economic Forum (WEF) – The Competitiveness of Cities 2014

A svájci Genfben 1971-ben létrehozott World Economic Forum (WEF)²⁵ – magyar elnevezés szerint Világgazdasági Fórum – egy nonprofit alapítványi jellegű nem kormányzati intézmény. A World Economic Forumhoz kapcsolódik a minden év tavaszán a svájci turistaparadicsomban, Davosban megrendezésre kerülő Világgazdasági Fórum, amely a glóbusz befolyásosabb politikusainak, üzletembereinek, gondolkodóinak a gyülekező- és eszmét cserélő helyszíne, éppen ezért egy ideje évről évre most már hagyományosan antiglobalista megmozdulások is kísérik a davosi fórumot. A WEF különböző, elsősorban gazdasági elemzéseket közöl makroregionális és természetesen globális kiterjedésű tematikákban. Ezek közül a leghíresebb a több mint 30 éve a nemzetgazdaságok teljesítményét komparatív alapon összemérő, értékelő *The Global Competitiveness Report* (Globális Versenyképességi Jelentés).

A WEF 2012-ben döntött arról, hogy a nemzetgazdaságok mintájára versenyképességi jelentést tesz a világ nagyvárosi térségeiről. A 2014-es *The Competitiveness of Cities* a nagyvárosi térségek kapcsán 6 ún. megatrendet nevesít, amelyek különösen meghatározóak a versenyképesség kapcsán, ezek a következők:

- urbanizáció; demográfiai növekedés és terebélyesedő urbánus középosztály;
- növekvő egyenlőtlenség;
- fenntarthatóság;
- technológiai változások;
- ipari klaszterek (parkok) és globális értékláncok;
- kormányzás.

A 2014-es *The Competitiveness of Cities* ugyanakkor azt is leszögezi, hogy a nagyvárosok vonatkozásában a fenntartható növekedést meghatározó tényezők a következők: szakpolitikák; intézmények; stratégiák és eljárások, folyamatok.²⁶ A WEF-jelentés a „hogyan” („how-to-reform”) és „mit” („what-to-reform”) kérdésekre keresi a választ. A „hogyan” kérdéshez ajánlott megoldásként az alábbi kormányzati és döntéshozatali intézményi elemeket rendelte a jelentés, úgymint:

- a) hatékony vezetés és stratégiai vízió;
- b) az intézményi stabilitás és hatékonyság (negatív példák a mexikói nagyvárosok);
- c) a decentralizáció és koordináció (a közvetlen területi joghatóságon túli pozitív kapcsolatok, illetve a köz- és magánszféra közötti működő, kialakítandó kooperációk);
- d) a lehetőségek megtalálása és sikeres kiaknázása.²⁷

A „mit” kérdéshez kapcsolódva a 2014-es WEF-jelentés az üzleti környezetet meghatározó szakpolitikákat és szabályozási tevékenységet határozta meg, mint:

- a) Közpolitikai alapok: kiszámítható és transzparens gazdaságpolitika; egyszerű adórendszer; flexibilis munkaerőpiac; nyitott kereskedelmi és befektetésbarát politika; informatikai biztonság és adatvédelem.

b) Önálló külgazdasági stratégia és folyamatok: önálló külkereskedelem; külföldi működőtőke-politika; turizmus (pozitív példa Szingapúr vagy Dubai városi külgazdasági stratégiái).

c) Fizikai infrastrukturális feltételek: közlekedés; minőségi elektromos és internetes ellátottság; a növekvő népsűrűséghez területi terjeszkedés ajánlott (ez például a kínai nagyvárosnál több mint problematikus); metropoliszszintű közlekedési dugók, szituációk hatékony kezelése.

d) Humán infrastrukturális feltételek: jövedelmi viszonyok; oktatás; digitális írásbeliség – közületi és lakossági internethasználat; kultúra.²⁸

A *The Competitiveness of Cities 2014* kiadvány 33 esettanulmányt mutat be. Ezek alapján igyekszik a WEF választ adni a „how-to-reform” és „what-to-reform” kérdésekre. Intézményi (governance) szinten szükséges a hatékony nagyvárosi vezetés (leadership/management), amely innovatív, sikerorientált, és képes eredményesen fókuszálni a valódi problémákra, illetve a kitörési, növekedési pontokra. A WEF pozitív példaként beszél Szingapúr vagy Dubai nagyvárosokról, az elmúlt 30 évben vibráló és sokoldalú metropolisszá alakult baszk regionális központról, Bilbaóról, vagy a McKinsey-anyagban is kiemelt indiai Suratról. A rossz minőségű, negatív és eredménytelen városvezetésre pedig az amerikai Detroitot, illetve az argentin fővárost, Buenos Airest említi a kiadvány, ezekben képtelen volt a várospolitikai hatékonyan kezelni a népességnövekedésből adódó társadalmi feszültségeket, romlott a közbiztonság, és egyértelműen csökkent az ott lakók életminősége (quality of life).

A World Economic Forum a politikai és jogrendszer tekintetében erős intézményeket, okos decentralizációs gyakorlatot, valamint a köz- és a magánszektor közötti hatékony kooperációkat ajánl. Itt külön kiemelik Bilbaót, vagy a szektorközi partnerségre Wroclaw város ICT, bio- és nanotechnológiai kezdeményezéseit. Detroit talán a leginkább negatív példa a fejlett régiók tekintetében: az Egyesült Államok legnagyobb adósságállományával küszködő nagyvárosának tanácsa mellé Michigan állam kormányzója egy különleges eszközökkel felruházott válságmenedzsert, gyakorlatilag csődbiztost nevezett ki 2013 végén. Az átlátható városműködés, az áramvonalasított intézményrendszer szintén nagyon fontos belső erőforrás a hatékony várospolitikához. A WEF is megerősíti azt a már több évtizedes, gyakorlatilag evidenciának tekinthető alaptételt, hogy amely nagyvárosok és térségeik sikeresen tudnak adaptálódni a globalizáció adta kihívásokhoz és lehetőségekhez, azok rendkívüli esélyekkel indulnak a várostérségek, városrégiók közötti globális versenyfutásban.²⁹

A well-being típusú közpolitikai mutatók

A közpolitikai hatékonyság mérésének egyre szélesebb körben elfogadott empirikus dimenziója a különféle közpolitikai hatékonysági és eredményességi indexek, mérőeszközök alkalmazása. Ezek a statisztikai alapú indexek alkalmasak eltérő adottságú földrajzi-területi, politikai vagy gazdasági entitások összemérésére (benchmarking). A modern társadalomtudományok – így a politikatudomány – az ilyen típusú sum-mázó indexek használatát alapvetően a közgazdaság-tudományból vették át, ahol az

1930-as évek első felében az Egyesült Államok kormányának felkérésére alkotta meg egy Simon Kuznets nevű fiatal közgazdász a nemzetgazdasági teljesítmények mérésére a GDP máig használatos, széles körben leginkább elterjedt mutatóját. A GDP növekedése, csökkenése vagy éppen stagnálása még mindig a legfontosabb nemzetgazdasági mutató, s ebből következően a kormányzati gazdaságpolitika és egyéb szakpolitikák egyik legfontosabb kiindulópontja, bázisa. Kuznets 1962-ben a *The New Republic* című könyvében már a nemzetgazdasági elszámolások alapvető újrágondolását sürgette, mondván, önmagában a GDP-adattal nem lehet teljeskörűen értelmezni egy adott nemzetgazdaság állapotát, kiválasztani a problémagócokat és a lehetséges fejlesztési irányokat.³⁰ Az ezredfordulót követően, különösen a 2008 őszen kitört gazdasági világválság óta a mértékadó közgazdászok folyamatosan sürgetik a szemléletváltást – lásd Stiglitz–Sen–Fitoussi nagy hatású 2008-as tanulmányát –, amely egyúttal a globális kapitalista berendezkedés közgazdasági kritikáját is jelenti. A direkt és mindent felülíró gazdasági növekedés célkitűzése mellett a korábban egyértelműen alternatívnak számító, napjainkra viszont egyre inkább a mainstreambe beépülő gondolatokat, célkitűzéseket fogalmaznak meg, amely legérzékletesebben a well-being („jól-lét”) terminus technicussal írható le. Ez sokkal inkább koncentrálna az adott társadalmi közeg, entitás meghatározó közérzetére, az emberek mikrokörnyezetén alapuló életminőségre, olyan kategóriákat, közpolitikai bázisokat emelve a mérési fókuszba, mint az egészségügyi ellátás, az oktatási és szociális rendszerek, a környezetvédelem és környezeti fenntarthatóság – ezeket nevezik Stiglitzék ún. *nem piaci szolgáltatásoknak*.³¹ Ebben a kontextusban az erős és sokoldalú gazdaság egyre meghatározóbb fundamentuma a számottevő humán- vagy társadalmi tőke (human capital/social capital) fogalma és annak mértéke. A humán tőke modern elméleti megalapozására az 1960–1970-es években került sor, olyan közgazdászok aktív részvételével, mint Schultz, Becker vagy Thurow. Utóbbi értelmezésében a humán tőke egy meghatározott egyén termelőképességét, tehetségét és felhalmozott tudását jelenti.³² Példának okáért a humán tőke fontos építőköve az egyén kiegyensúlyozott, megfelelő egészségügyi állapota, amely ugyebár nagyban függ az olyan nem piaci szolgáltatásoktól, mint a közegészségügyi ellátórendszer minősége vagy a hatékony oktatási és egyéb humánszolgáltatási rendszerek révén elsajátított egészség- és környezettudatos életmód. Természetesen a humán tőke csak hatékony mérési eszközök s azok által nyert statisztikai mutatók, outputok révén értelmezhető a közpolitika számára. Napjainkra számtalan ilyen közpolitikai output használata épült be a különböző állami (és önkormányzati) ellátórendszerek működtetésébe, alakításába. Csak az oktatás-képzés szegmens nagyon sok ilyen mutatóval dolgozik: beiskolázási arány, írni-olvasni tudók aránya a felnőtt lakosság tekintetében, felsőfokú képzettséggel rendelkezők aránya, szakképzetlenség aránya stb. Magyarországon T. Kiss Judit, a Debreceni Egyetem adjunktusa egy 2012-es tanulmányban gyűjtötte össze a humán tőke vizsgálatának a nemzetközi és hazai szakirodalomban használatos statisztikai mérési eszközeit, megkülönböztetve *jövedelemalapú* (pl. keresetek éves növekedési rátája), *költségalapú* (pl. egyének iskoláztatási költsége), *munkajövedelem-alapú* (pl. munkából származó jövedelem), *oktatásalapú* (pl. iskolázottság átlagos évei), illetve *egyesítő* (pl.

nemzeti aggregált humántőke-állomány) megközelítéseket.³³ A kurrens nemzetközi szervezetek közül itt is az OECD kiadványait szükséges kiemelni, mint például az éves sorozatban napvilágot látó *OECD – Education at Glance* vagy az *OECD – Health at Glance*; előbbi az oktatás, utóbbi az egészségügy fókuszálva, vagy a már említett well-being jelenség nemzeti aspektusait boncolgató 2001-es *OECD – The Well-being of Nations* tanulmánykötet. A 2001-es OECD-tanulmány különböző felmérésekre alapozva hangsúlyozza, hogy a minél magasabb mértékű humán tőke és a gazdasági növekedés között gyakorlatilag egyenes arányosság mutatható ki. A humán tőke jótékony hatásai közé sorolhatók: a sokoldalú, komplex társadalmi hálózatok, segítve többek között a munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyeit; az egyének, társadalmi szervezetek és vállalkozások közötti bizalmi és kooperációs attitűdök; vagy a különböző kreatív iparági regionális klaszterek. A folyamat másik oldalát különböző, a humán tőkét formáló és alakító direkt vagy indirekt közpolitikai „befektetések”, akciók erősíthetik – családpolitika, bűnmegelőzés, önkéntesek alkalmazása, oktatás-képzés.³⁴ A humán tőke alapjául szolgáló alkotó kompetenciák mérésére csak az OECD keretében foly-
nak különböző nemzetközi kutatások már az 1990-es évektől. Ennek révén születtek meg olyan OECD-indexek, mint az Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALLS), az International Adult Literacy Survey (IALS) vagy a Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC).³⁵

A well-being filozófia térnyerése révén az ENSZ Fejlesztési Programja (United Nations Development Programme, UNDP) egy olyan négy tagból álló indexegyüttessel dolgozik, amely mindegyik eleme a GDP-hez képest igyekszik komplexebb képet adni egy ország általános állapotáról, így a társadalmi „jól-lét” különböző dimenzióit a fókuszba helyezni, ezek a következők:

- Emberi Fejlődés Index (Human Development Index, HDI): az egy főre jutó GNI,³⁶ a születéskor várható élettartam, a kombinált bruttó beiskolázási arány, a felnőttkori írás-olvasás arányait komplex módon keresztezve. Az ENSZ 1990 óta adja ki a világ államait rangsoroló HDI-jelentéseket, a legutóbbi 2014-es rangsort Norvégia, Ausztrália, Svájc hármasa vezette; Magyarország a 2011-es 38. helyről 2014-re a 43. helyre csúszott vissza a 187 államot tartalmazó HDI-listán.³⁷

- Társadalmi Egyenlőtlenségi Fejlődési Index – (Inequality-adjusted Human Development Index, IHDI): a HDI korrigálása a társadalmi egyenlőtlenség empirikus mértékével.

- Nemi Egyenlőtlenségi Index (Gender Inequality Index, GII): a nemek közötti egyenlőtlenség aspektusa, magában foglalva a jövedelmi, egészségügyi differenciákat, valamint a különböző döntéshozatal és felhatalmazás terén (pl. politikai és gazdasági döntéshozók szintje) tapasztalható nemi egyenlőtlenségeket.

- Többdimenziós Szegénységi Index (Multidimensional Poverty Index, MPI): az oktatás, az egészségügy és a jövedelmi viszonyok alapján méri a szegénység dimenzióját.³⁸

Nem meglepő módon a well-being típusú mérések megjelentek a metropolisz- és agglomerációs területek vonatkozásában is. Az egyik legnagyobb hagyományokkal rendelkező amerikai központú, de napjainkra globális vállalat, a Gallup Institute az egészségiparban működő, szintén amerikai Healthways céggel közösen készít nagy-

szabású és folyamatos felméréseket az amerikai társadalom well-being állapotáról, és ennek részeként mérték a nagyvárosi térségek különböző mutatószámait. Legutóbbi 2012–2013-ból származó kutatásuk során 6 indikátorból (pl. dohányzás, napi stressz, rendszeres testedzés stb.) kalibrált általános jól-léti adatok megtalálhatók a Gallup amerikai honlapján.³⁹ Ezekből látható, hogy az Egyesült Államok grandiózus méretei ellenére nagyon hasonlóan alakultak az általános well-being paraméterek – csak hogy említsünk néhány legmagasabb indexet elért metropolisztérséget is: San Francisco, Honolulu (Hawaii), Boulder városrégió Colorado államból.

A well-being értelmezési kereténél tágabb, de jellegét tekintve nagyon hasonló felmérés Európában az EU Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG for Regional and Urban Policy) által megrendelt európai városi életminőség-felmérés (Quality of life in cities). Ennek legutóbbi 2013-ban kiadott jelentése a 2012 végén 79 városban (Magyarországról Budapest és Miskolc), valamint 4 nagyvárosi agglomerációban (párizsi, athéni, lisszaboni és manchesteri) a városlakók által érzékelt 41 000 percepciót választ összegezte. A válaszoló városlakók egy rövid, 4 kérdéses Q&A-alapú kvantitatív survey négyes fokozatú skáláin értékelhettek olyan, az életminőség és a well-being szempontjából fontos kérdéseket, mint a tömegközlekedés, az egészségügyi szolgáltatások, zöld területek aránya, sport- és kulturális lehetőségek, levegőminőség, zajszint, tisztaság. Továbbá olyan speciális vizsgálati kérdésekben is kikérték a városlakók véleményét, mint a városban lakó külföldieknek a többségi társadalomhoz való integrálódási mértékét, biztonság- és elégedettségérzet vagy a közvetlen lakószomszédokban való bizalom. Valamint 10 vizsgált paraméter közül kellett a 3 leginkább pozitívnak érzékeltet kiválasztani. Jellemző, hogy rendkívül alacsony általános elégedettség jellemezte Athént (52%), valamint a görög metropolisz agglomerációs övezetét (59%). A legnagyobb differenciákat leginkább a tömegközlekedés megítélése okozta, kezdve egészen a nagyon magas 95%-os zürichi elégedettségi szinttől a budapesti 45% vagy a nápolyi 23%, palermói 13%-ig. Az egészségügyi szolgáltatások megítélése Észak- és Nyugat-Európa vizsgált városaiban szignifikánsan magasabbnak bizonyult, mint Dél-, Közép- és Kelet-Európában.⁴⁰ Az *elégedettség versus elégedetlenség* mutató észak/nyugat – dél/közép/kelet korrelációban nagyon hasonlóan alakult a felmérés más szegmenseiben: környezeti paraméterek, sport- és kulturális lehetőségek, biztonságérzet stb. A második Barroso-bizottságban az EU regionális biztosi pozícióját betöltő osztrák Johannes Hahn az *EU Quality of life in cities 2013* előszavában kijelölte a felmérés stratégiai közpolitikai célját: inspirálni a döntéshozókat, a várostervező szakembereket, a civil szervezeteket és végső soron az állampolgárokat, hogy a jelentésből kiderülő városi, nagyvárosi problémák megoldását integrált keretek között közelítsék meg, és lehetőség szerint oldják meg.⁴¹

Ezek az új típusú well-being indikátorok, valamint az azokra épülő felmérések a posztmodern hatékony várospolitiká számára jelenthetnek nagyon jó kiindulási alapot a holisztikus, de a konkrét ágazatpolitikai tervezési folyamatokhoz. Továbbá az egyes szakpolitikák végrehajtási fázisának megismeréséhez – így az ott keletkező hibák elkerüléséhez – is alkalmas eszközként használható.

A.T. Kearney globális nagyvárosi index

Komplex jellege miatt érdemes közelebbről megvizsgálni az amerikai gyökerekkel rendelkező globális tanácsadó cég, az A.T. Kearney kapcsolódó mutatórendszerét. A cég 2008 óta két évente elkészíti a saját fejlesztésű globális nagyvárosi indexén alapuló metropoliszlistát. A módszertan 5 fő indikátorra koncentrál – amelyhez hozzárendelnek egy mesterségesen meghatározott maximálisan megszerezhető %-os arányt – a rangsorok kialakításához, ezek a következők:

Üzleti aktivitás 30%

Humán tőke 30%

Információcsere 15%

Kulturális élet 15%

Politikai szerep, fontosság 10%

Látható, hogy az A.T. Kearney munkatársai az üzleti tevékenység, aktivitás, illetve a humán tőke, tudás fontosságát emelik ki – a kettő együtt 60%-át teszi ki a teljes indexnek. Természetesen minden egyes versenyképes metropolisz rendelkezik olyan üzleti, politikai, földrajzi vagy egyéb adottsággal, ami biztosítja, illetve erősíti a nagyváros és térségének pozíciót: pl. Washington, mint az amerikai föderális törvényhozási és kormányzati központ; Bécs, mint a világ egyik legfontosabb nemzetközi konferenciaközpontja; nemzetközi iskolák Isztambulban; kiemelkedő sportesemények Londonban; a svájci Genf, szintén a nemzetközi kapcsolatok terén; Brüsszel, mint az Európai Unió központja. Természetesen azok a világvárosok kerülnek évről évre az A.T. Kearney listájának az élére, amelyek minél több tekintetben globális szinten kiemelkedő versenypozícióval rendelkeznek. Ez alapján kiemelkedik 5 metropolisz: New York (amely folyamatosan az 1. helyre kerül), London (2. hely 2008 óta), Párizs (amely stabilizálta a 3. helyét a 2010-es évekre), Tokió, valamint Hongkong. De az első 10-ben „bérelt helye” van még az amerikai Chicagónak.

Nagyon érdekesek a „felsőházban” 2008 és 2014 közötti kisebb-nagyobb ingadozások: látványos dinamizmus jellemzi az argentin főváros, Buenos Aires pozícióját (6 év alatt a 33.-ról a 20. helyre jött fel); lassan, de biztosan „tör előre” a két kínai metropolisz, Peking és Sanghaj – elsősorban a kapcsolódó roppant üzleti aktivitásnak köszönhetően, de ugyanez elmondható Moszkváról. Meglepő módon az A.T. Kearney-indexek szerint fokozatosan veszít a pozícióiból az ICT globális „fellegvárának” minősülő San Francisco; de nagyot zuhant a 2008-as helyezééhez képest a thaiföldi főváros Bangkok (a 22.-ről a 42. helyre), nagy valószínűséggel ebben fontos szerepe volt az immár évek óta tartó thaiföldi belpolitikai forrongásoknak, amelyeknek elsődleges színtere éppen a főváros. A 2014-es listára első ízben került fel Budapest (46.) és Prága (47.), mindkét közép-európai főváros alapvetően a makroregionális üzleti központ funkciójának köszönhetően. A nagyvárosi versenyképesség komplexitására jó példa Washington (2014-ben a 10.), ahol az üzleti szektor tevékenysége jóval alatta marad a többi „élenjáró” metropolisznak, viszont az információcsere, valamint a politikai tevékenység rendkívül meghatározó versenyképesség-alakító tényező; vagy a kaliforniai Los Angeles, ahol sokkal inkább a térségi humán tőke aránya a domináns, semmint az üzleti szektor tevékenysége.⁴²

JEGYZETEK

- ¹ *State of the World's Cities 2010/2011*. UNHABITAT, London, 2012, 9–10. o. <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>
- ² *State of the World's Cities 2008/2009*. UNHABITAT, London, 2010, 11. o. <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562>
- ³ Csak a közelmúltat tekintve az olimpiai rendezővárosok közül Barcelona (1992) Katalónia, Atlanta (1996) az amerikai Georgia állam, Sydney az ausztrál Új-Dél-Wales állam számára hozott nagyon jelentős marketingértéket; de említhetnénk Budapest és a Sziget Fesztivál kapcsolatát; utóbbi a magyar főváros talán legfontosabb nemzetközi brandjévé vált az elmúlt másfél évtizedben.
- ⁴ Saskia Sassen: *Global networks, linked cities*. Routledge, New York, 2002, 1–8. o.
- ⁵ Kálmán Judit: *Urbanizációs, dezurbanizációs folyamatok a fejlett világban*. In: Válogatás a Nemzeti Fejlesztési Hivatal fejlesztéspolitikai háttér tanulmányaiból. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2005, 50. o.
- ⁶ Az ENSZ a világ városait és nagyvárosi tendenciáit összefoglaló 2011-es tanulmányában 200 millió lakos felettire becsüli azoknak a számát, aki csak a fejlődő országokban, régiókban és csak a 2000 és 2010 közötti időszakban törtek, törnek ki a mélyszegénység (slum conditions) körülményeiből. *State of the World's Cities 2010/2011*. United Nations Human Settlements Programme, UNHABITAT, London, 2011, 6. o.
- ⁷ *Urban world: Cities and the rise of consuming class*. McKinsey Global Institute, 2012, 6–10. o. www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class
- ⁸ A McKinsey-tanulmány jelzi a trend globális demográfiai földrajzi egyenlőtlenségét az ún. fejlődő régiók javára, azzal, hogy míg 2007 és 2010 között 3 kínai metropolisz is bekerült a megaváros (10 millió lakos a nagyvárosi térségben) kategóriába, addig a fejlett világban 2025-ig ez várhatóan csak az egyesült államokbeli Chicagónak és agglomerációjának fog sikerülni. *Urban world: Cities...*, i. m. 16. o.
- ⁹ A McKinsey-tanulmány által megjelölt globális fogyasztói osztály sok szempontból nagyon is rokon a Richard Florida által megalkotott kreatív osztály (creative class) értelmezésével, amennyiben az igényes fogyasztói szokások – így a közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan is –, a kreatív alkotó munkakörök, a kiegyensúlyozott jövedelmi viszonyok és magas életminőség magas szinten prezentálódnak ezeknél a döntően nagyvárosi rétegeknél, csoportoknál.
- ¹⁰ *Urban world: Cities...*, i. m. 18–20. o.
- ¹¹ Uo. 21–23. o.
- ¹² W. G. M. Salet – Andy Thornley – Anton Kreukels: *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*. In: *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. Eds.: W. G. M. Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, Taylor & Francis, London – New York, 2003, 6–7. o.
- ¹³ A 2015 nyarán rendkívüli mértékben dinamizálódott európai migránsválság elsődlegesen az Európai Unió szupranacionális, illetve a tagállamok szintjén mozog, de a logisztikai szempontból leginkább érintett határátkelőhelyek, valamint nagyvárosok (Budapest, München, Bécs) révén közvetlenül megjelent helyi lokális önkormányzati vonatkozásban is.
- ¹⁴ R. A. W. Rhodes: *Policy networks in British government*. Clanderon Press, Oxford, 1992.
- ¹⁵ *Urban world: Cities...*, i. m. 65–70. o.
- ¹⁶ *The reform of metropolitan governance*. OECD, Paris, 2000, 2. o. <http://78.41.128.130/data-oecd/3/17/1918016.pdf>
- ¹⁷ Uo. 2–3. o.
- ¹⁸ Uo. 3–4. o.
- ¹⁹ Itt egyidejűleg gondolhatunk a helyi (város, városkörnyék) önkormányzati közpolitikákra, de a központi kormányzati közpolitikák ösztönző szabályozási, eljárási és közvetlen támogatási, transzfermegoldásaira, pl. állami szintű keretjogszabályok, növekedési pólusprogramok, egyéb központi hatáskör-, illetve pénzügyi transzferek, akciók. Sőt az Európai Unió tekintetében magára az EU által alkalmazott direkt és indirekt eszközökre (közösségi jogforrások, közpolitikai jelentések és riportok, európai uniós támogatások).
- ²⁰ Ez tartalmazza a helyi szinten generálható összes önkormányzati bevételt, legyen az vállalkozási, intézményi működési, illetve adó- és járulékbévétele.

- ²¹ The reform of metropolitan..., i. m. 5–6. o.
- ²² Uo. 6. o.
- ²³ *Cities for citizens*. OECD, Paris, 2001, 12–15. o.
- ²⁴ Urban Governance Index. <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/UGI-Report-Aug04-FINAL.doc.doc>
- ²⁵ Bővebben a www.weforum.org oldalon.
- ²⁶ *The Competitiveness of Cities 2014*. World Economic Forum, 2014, 5. o. http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_CompetitivenessOfCities_Report_2014.pdf
- ²⁷ Uo. 5–6. o.
- ²⁸ Uo. 6. o.
- ²⁹ Uo. 49–55. o.
- ³⁰ Szigeti Cecília: *Alternatív mutatók, jólét és fenntarthatóság Magyarországon*. Polgári Szemle, 2011/június, 30–31. o.
- ³¹ Joseph E. Stiglitz – Amartya Sen – Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2008, 13. o. www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf
- ³² Lester C. Thurow: *Investment in Human Capital*. Wadsworth Publishing Co., Belmont, 1970.
- ³³ T. Kiss Judit: *A humán tőke statisztikai mérése*. Statisztikai Szemle, 2012/1., 65–88. o. www.ksh.hu/statszemle_archive/2012/2012_01/2012_01_064.pdf
- ³⁴ *The Well-being of Nations 2001*. OECD, Paris, 2001. www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf
- ³⁵ Az indexekről bővebben lásd www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/adultliteracy.htm
- ³⁶ GNI – Gross National Income (Bruttó Nemzeti Jövedelem).
- ³⁷ Human Development Report. 2014, 160–163. o. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>
- ³⁸ Szigeti, i. m. 34–35. o.
- ³⁹ U.S. Community Well-being Tracking. www.gallup.com/poll/145913/City-Wellbeing-Tracking.aspx
- ⁴⁰ *Quality of Life in cities, 2013*. European Commission, 2013, 6–15. o. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013_en.pdf
- ⁴¹ Uo. 5. o.
- ⁴² *Global Cities Index and Emerging Cities Outlook, 2014*. A. T. Kearney, 2014, 4–5. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

State of the World's Cities 2012/2013. UNHABITAT, London, 2014.
<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>
Urban Governance Index. UNHABITAT, London, 2004.
<http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/UGI-Report-Aug04-FINAL.doc.doc>
 Carol H. Weiss: *Értékelés*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2005.

Szigeti Cecília – Tóth Gergely

Csökkenthető-e a gazdasági növekedés környezeti ára?

Can the Ecological Price Paid for Economic Growth be Cut?



Összefoglalás

A gazdasági növekedés környezeti hatása nagy vitákat kiváltó kérdés, ahol az ideológiák gyakran messze állnak a tényektől. Tanulmányunkban az országok ökohatékonyságának alakulását vizsgáltuk a 21. század első évtizedében az ökológiai lábnyom-mutató és a GDP kapcsolatának elemzésével. Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszakban az országok átlagos ökológiai lábnyom-intenzitása jelentősen javult, 2009-ben már csak feleakkora terület kell egységnyi GDP előállításához. Több országnál is megfigyelhető az erős szétválás, vagyis a GDP növekedése az ökológiai lábnyom csökkenése mellett ment végbe. Egy 2004-ben megjelent cikk módszerét átvéve s adatait aktualizálva ökológiai kedvező tendenciákat sikerült azonosítanunk. Ugyanakkor felhívjuk a figyelmet a módszer hiányosságaira is – a fenntartható fejlődés megvalósulása még messze van.

Summary

The ecological price of economic growth is a heavily debated issue, where ideologies often neglect facts. In this paper the trends in eco-efficiency in various countries in the first decade of the 21st century, through the correlation between the ecological footprint and GDP. We have concluded that the average ecological footprint intensity of the countries have improved significantly in the given period: in 2009, 50 per cent less area was required for the production of a unit of GDP. Many countries have been able to achieve ‘strong decoupling’, i.e. GDP has increased and the ecological

DR. HABIL SZIGETI CECÍLIA PHD, egyetemi docens, Széchenyi Egyetem (szigetic@sze.hu), DR. TÓTH GERGELY PHD, tanszékvezető egyetemi docens, Pannon Egyetem (tg@georgikon.hu).

footprint has decreased in absolute terms. Based on a scientific article published in 2004 and by updating its data, we could identify ecologically favourable trends. But as a word of caution, the attention is called to the limits of the method applied – sustainable development is still far from being realized.

BEVEZETÉS

A világ fejlett pénzügyi piacainak válságát követően önvizsgálatra kényszerült a közgazdaságtudomány, amelyet az alternatív és heterodox irányzatok képviselői, a média, a nagyközönség és a gazdasági döntéshozók részéről is erős kritikák értek.¹ Ennek tükrében a közgazdaság-tudomány egyik alapvető kérdését, a növekedés mérését és korlátait érdemes más szempontból is értékelnünk. A nemzetek és a rájuk épülő államalakulatok keresik annak módját, hogy a többi országot megelőzzék a gazdasági mutatóikkal és a belőle fakadó kedvezőbb életminőség biztosításával.² A gazdasági növekedés és az ökológiai korlátokon belüli, fenntartható fejlődés kapcsolata, ellentmondása vagy összeegyeztethetősége az egyik legfontosabb kérdés, amelyre elméleti válaszokat és gyakorlati megoldásokat is kell találnunk. Ilyen sürgősen megoldandó problémát jelent az energiakérdés az Európai Unió és ezen belül Magyarország számára is. A növekvő földgázimport következtében Európa mindinkább függő helyzetbe került a legfőbb földgázszállítójától, Oroszországtól, amely több alkalommal is megmutatta már, nem riad vissza attól, hogy nyersanyagforrásait saját politikai célkitűzéseinek szolgálatába állítsa.³ Az energiakérdés egy olyan komplex probléma, ahol az egyes megoldások értékelésénél a közgazdasági kérdéseken túl figyelembe kell venni a környezeti és társadalmi hatásokat is. A témakör egyik legismertebb elemzése olvasható a Római Klub jelentésében (*A növekedés határai*), ahol számos, sok szempontból vitatható forgatókönyvet vázoltak fel az emberiség számára.⁴ A GDP, az ökológiai lábnyom és a boldogság kapcsolatának részletes értékelése olvasható Kocsis cikkében, amelyben Magyarország számára felvázolja a különböző fejlődési utak hatásait és következményeit.⁵ Fontos megállapítás, hogy a környezet jó állapotban való megőrzéséhez erős állam szükséges, a gyenge állam, a be nem avatkozó állam vagy a liberális gazdaságfilozófia mentén vezető állam esetében a környezet állapota, mint hosszú távú érdek, szükségszerűen háttérbe szorul. Biztosítani kellene, hogy azokat a környezetpusztításokat, amelyeket a gazdaság fejlődése miatt a vállalkozói szektor és a lakosság okoz, az állam az adóbevételekből természeti beruházásokkal pótolja. A jelenlegi magyar társadalom a rendszerváltás előtti korlátozott fogyasztás alól felszabadulva, egy ezt kompenzáló, fokozott fogyasztást igénylő magatartással jellemezhető, és sajnos értetlenül fogadja a fogyasztáscsökkenésre biztató felhívásokat. Mivel Európában már vannak olyan államok, ahol 42-43 000 euró az egy főre jutó GDP, Magyarország relatív elmaradása szembetűnő. Ilyen viszonyok között egyszerűen nincs „piaca” a fogyasztáscsökkentést célzó kezdeményezéseknek, hiszen a mintaként tekintett államok GDP-je többszöröse a miénknek.⁶

IRODALMI ÁTTEKINTÉS

A fenntarthatóság problematikája a modern kor terméke, mert míg a tradicionális társadalmak tagjai közvetlenül szembesültek cselekedeteik következményeivel, addig a 21. század emberének már statisztikákra és jelentésekre van szüksége ahhoz, hogy megismerje a környezetében zajló folyamatok környezetre gyakorolt hatását.⁷ Azonban a környezetünkben zajló folyamatok változásaival, az időjárási viszonyok megváltozásával – ami a klímaváltozás következménye – nap mint nap szembesülni kényszerül a modern kor embere is. A klímaváltozás hatásai a napi gazdasági folyamatokra is hatással vannak.⁸

A fenntarthatóság egyik központi kérdése az, hogy miként lehet összhangba hozni a gazdasági rendszerek dinamikáját az ökológiai rendszerekével.⁹ Ennek egyik eszköze lehet az ökohatékonyság javítása, amely a hozzáadott érték növekedését jelenti, miközben az erőforrás-használat intenzitása csökken, vagyis az erőforrás-hatékonyság növekedését úgy éri el, hogy egyúttal üzleti hasznot is hozzon,¹⁰ ami az ökohatékonyság koncepcióját különösen vonzóvá teszi az üzleti szféra számára is.¹¹ Ennek kifejezésére szolgál az úgynevezett IPAT-formula, mely széles körben ismert, és látszólag egyértelmű következtetésekkel szolgáló analitikus keretet biztosít az ökológiai hatékonyság fogalomköre számára. Az eredeti formájában több mint negyven éve leírt összefüggés¹² jelentős hatást váltott ki a nemzetközi és a hazai szakirodalomban.¹³

A formula a következő:

$$I = P \times A \times T$$

I = az emberi tevékenység természeti környezetre gyakorolt hatása (impact),

P = a népességszám (population),

A = az egy főre jutó gazdasági teljesítmény (affluence),

T = technológia (technology), amely azt jelzi, hogy a gazdasági javak előállítása mekkora környezeti hatással jár.¹⁴ Az IPAT-formula legnehezebben elemezhető tagja a technológia (T), ennek számszerűsítésére legfeljebb közvetetten, a formula másik három tagjának ismeretében van esély. A terhelés (I) mérésének mikéntje egyben a technológiatényező (T) értelmezését is eldönti. Jelenleg a legelterjedtebb terhelésmutató az ökológiai lábnyom, így (T) ennek alapján számítható.¹⁵ A gazdasági teljesítmény és a területileg differenciált fejlettség mérése leggyakrabban a GDP-vel történik.¹⁶ Ezzel a mutatóval szemben az az egyik legfőbb kifogás, hogy mindenfajta gazdasági tevékenységet azonosan ítél meg, függetlenül annak fogyasztásra gyakorolt hatásától vagy társadalmi hasznosságától.¹⁷ A gazdasági alrendszer nem mindenható, nem határtalan, ha erről megfeledezünk, az beláthatatlan társadalmi és ökológiai veszélyeket rejt.¹⁸ Ezért különféle adatok (makrogazdasági, államháztartási stb.) GDP-hez való kötése számos torzítást eredményez.¹⁹ A hagyományos makrogazdasági statisztikai módszerek nem képesek arra, hogy az egyes térségek a strukturális örökséget kellő árnyaltsággal kezeljék. Így viszont nagy a veszélye annak, hogy a gazdaságpolitikát irányítók, a külföldi elemzők és tőkebefektetők tévesen ítélik meg a régió helyzetét, ez pedig téves következtetésekhez és döntésekhez vezethet.²⁰ A térbeli sűrűsödések, melyek egyik indikátoraként többek között a GDP-t is alkalmazzák, szintén jelentős területi különb-

ségeket képesek mutatni.²¹ A kritikák hatására számos korrekciót hajtottak végre az elszámolási rendszerben, a változások egyik része az illegális tevékenységek számbavételéhez kapcsolódik, amely a 2005. évi számítások során integrálódott. A változások másik része a háztartási tevékenységekhez kapcsolódik.²² A korrekciók ellenére is sok kritikát megfogalmazhatunk a pénzügyi alapú mutatókkal kapcsolatban, de az egyes gazdasági területeken a piac méretének és növekedésének elemzésében a GDP viszonyítási alapként továbbra is nagy jelentőséggel bír. A GDP mellett használt alternatív mutatók közül kiemelkedik az ökológiai lábnyom- (továbbiakban: EF) mutató. Az EF alkalmazhatóságát, korlátait és stratégiai jelentőségét számos kutatás alátámasztja.²³ A koncepció szerint az EF-indikátor hat fő földhasználati kategóriából áll: szántó, legelő, erdő, a halászati területek, beépített terület és a szén-dioxid-megkötéshez szükséges energiaföld. Az összes fogyasztást földhasználati kategóriánként veszi számba, majd az ekvivalenciafaktorok (Equivalence Factor, EQF) segítségével átváltja világátlag termőképességű földterületbe, globális hektárba. A szántó magas szorzószáma miatt a tényleges és a hipotetikus földhasználat szerkezete jelentősen eltér egymástól. A gazdasági fejlettség és az ökológiai lábnyom nagysága között valószínűsíthető kapcsolat az EF és GDP közötti korreláció alapján közepesnél erősebb.²⁴ Az összefüggés mikroszinten is megfigyelhető, a jövedelem és az ökológiai lábnyom közötti kapcsolat az egyéni fogyasztók szintjén is fennáll, az alacsonyabb jövedelmű fogyasztóknak átlagosan kisebb, a magasabb jövedelműeknek nagyobb az ökológiai lábnyoma.²⁵

A környezetterhelés és a gazdasági fejlődés kölcsönkapcsolatának leírására használható a *szétválás* fogalma.²⁶ Ezzel olyan eszköz kerül az elemzések tárházába, amellyel lehetőség nyílik akár országos, akár területi szinten a környezetterhelés és a gazdasági tevékenységek között minőségileg fennálló kapcsolat számszerűsítésére. A szétválás az egymással ok-okozati összefüggésben lévő egy-egy környezetileg és gazdaságilag egyaránt fontos változó egymáshoz viszonyított változási üteme. Makro- vagy országos szinten a környezetterhelést jellemző változó (kutatásunkban az ökológiai lábnyom) növekedési üteme összevethető a GDP növekedési ütemével. A környezetromlásnak a gazdasági növekedéstől való szétválasztásáról akkor beszélünk, ha egy adott időszakban a környezetileg fontos változó növekedési üteme kisebb, mint a GDP-é. Erős (abszolút) a szétválás, ha a GDP növekedést mutat, miközben a környezetileg fontos változó nem növekszik, vagy akár csökken. Gyenge (relatív) a szétválás, ha a környezetileg fontos változó növekszik, de a GDP növekedési ütemét nem éri el.²⁷ A gazdaság méretének növekedése elvileg elválasztható a bioszféra-átalakítás mértékétől, ugyanakkor az ökológiai közgazdaságtan szerint a gyakorlatban egyelőre erre nincsen bizonyíték. Sőt, a rendelkezésre álló empirikus adatok alapján inkább az ellenkezőjét tapasztaljuk.²⁸ A fenntarthatósággal kapcsolatos szakirodalmi, politikai és közéleti vitákban az innovációk és általában a technológiai változás szerepének megítélése igen széles skálán mozog. Bizonyos megközelítésekben alapvetően a technológiai változás teszi lehetővé az elmozdulást a fenntarthatóság irányába. Az álláspontok másik része szerint viszont a technológiai változás a probléma és nem a megoldás része.²⁹ Jevons *A szénkérdés* (The Coal Question) című könyvében írta le az ökológiai közgazdaságtan máig egyik legismertebb paradoxonát.³⁰ Jevons azt figyelte meg, hogy noha az ipari szénfelhasználás

egyre hatékonyabbá vált – ezáltal egységnyi szénmennyiségből több termék előállítása vált lehetővé –, az abszolút szénfelhasználás növekedett: „Teljesen félrevezető azt feltételezni, hogy a nyersanyag gazdaságosabb felhasználása csökkenő fogyasztást jelent. A valóságban ennek épp az ellenkezője igaz. [...] A berendezések minden megvalósuló fejlesztése végeredményben a szén fogyasztását növeli.”³¹ Ennek York szerint az oka, hogy a szén hatékonyabb felhasználása következtében csökken az egy termékre eső szénköltség, aminek hatására megnő a szén iránti kereslet, ezzel helyettesítenek más energiaforrásokat, illetve a szenet hasznosító technológiákba fektetnek.³²

Általánosan megállapítható, hogy a növekvő ökohatékonyság révén nyerhető megtakarítások teljes mértékben szinte sohasem realizálhatók. Különösen azon erőforrások, amelyeket széles körben fel lehet használni, és a hozzájuk kötődő technológiák erőteljes útfüggősége esetén várható, hogy az adott erőforrásra, de még inkább a gazdaság egészére vonatkozó abszolút erőforrás-felhasználás valójában nőni fog. A visszapattanó hatás értelmében feltételezhető, hogy az ökohatékonyság növelése önmagában nem elegendő a fenntarthatóság növeléséhez, sőt adott esetben azzal pont ellentétes hatást is kiválthat.³³ Számos megfigyelés támasztja alá, hogy a fajlagos hatékonyságnövekedés (mint például az ökohatékonyság növekedése) abszolút mértékben növeli a bioszféra-átalakítás mértékét.³⁴ Ezért a rendelkezésre álló energiaforrások megőrzéséhez az energiahatékonysági intézkedések az elvártnál kisebb mértékben járulnak hozzá, az energiahatékonysággal párhuzamosan az energiatakarékosságra, az energia használatának korlátozására kell törekedni.³⁵ Tóth szerint az ökohatékonyságnak korlátai vannak (termodinamikai törvények), ezért fokozása csak egy ideig lehetséges.³⁶ Ez növekvő népesség és fogyasztás³⁷ mellett semmiképpen nem elegendő a fenntartható fejlődés megvalósításához.³⁸ Ez a kérdéskör több oldalról is vitatott, a jövedelem növekedése és a környezet állapota közötti kapcsolatrendszer főbb problémáiról Boda cikkében találunk széles körű áttekintést.³⁹ Álláspontja szerint a „szegénység okozta környezeti károk hipotézise érvek és ellenérvek keresztútjében áll, azonban nem sikerült meggyőzően bizonyítani, hogy:

1. a szegénység lenne a környezetpusztítás fő oka,
2. a gazdasági globalizáció csökkentené a környezetpusztító szegénységet,
3. még ha ez mind így is lenne, a globalizáció révén térben kiterjeszkedő és növekvő gazdasági tevékenységek okozta környezeti károk kisebbek lennének a szegénység kiküszöbölése révén megszüntetettéknél.”

York és munkatársai rámutattak, hogy nemzeti szinten a nagymértékű anyagi bőség egyaránt jár a teljes gazdaság nagyobb ökohatékonyságával (egységnyi „ökológiai lábnyomra” jutó GDP-kibocsátás) és nagyobb egy főre jutó ökológiai lábnyommal.⁴⁰ Ez azt sugallja, hogy a Jevons-paradoxonra jellemző empirikus körülmények gyakran magasabb szintekre is alkalmazhatók.

ANYAG ÉS MÓDSZER

York és munkatársainak *The Ecological Footprint Intensity of National Economies* c. cikke 2004-ben jelent meg a *Journal of Industrial Ecology* c. lapban. A szerzők három elmélet – az ipari ökológia, az ökológiaimodernizáció-teória és a környezeti Kuznets-görbe

alapján – vizsgálták azt a kérdést, vajon a technikai fejlődés ténylegesen meghozza-e a feltételezett abszolút mértékű környezeti javulást. Az országok EF-intenzitását a GDP 1998-as és az ökolábnyom 1999-es adatai alapján vizsgálták, statisztikai elemzésükkel lefedve a világnépesség 97 százalékát (139 ország). A cikk nagy idézettséget kapott,⁴¹ s a téma iránti érdeklődés azóta csak növekedett. Tíz év múltán érdemes megvizsgálni a középtávú tendenciákat, mivel rendelkezésünkre állnak a 2009-es GDP- és EF-adatok.

York és munkatársainak kutatása nyomán tehát arra a kérdésre kerestük a választ, hogy 10 évvel az első vizsgálat után is megfigyelhető-e a szerzők által bemutatott összefüggés: nemzeti szinten a magas egy főre jutó GDP egyaránt jár nagy ökológiai lábnyommal és az ökohatékonyság javulásával.⁴² Az EF és a GDP közötti kapcsolatot mindkét vizsgált évben pontfelhődiagram segítségével vizsgáltuk (1. és 2. ábra). Az eloszlás vizsgálata után Pearson-féle korrelációs együtthatót (r) számoltunk, az ábrákon feltüntettük r négyzetét.

A kutatáshoz a Global Footprint Network (továbbiakban: GFN) 2014-es szerkesztésű adattábláját használtuk fel, amely földhasználati kategóriáinként tartalmazza a világ országainak ökológiai lábnyom-adatait 2009-re. Az adatbázisában 154 országra találunk adatokat. Az egy főre eső, vásárlóerő-paritáson számított GDP-adatok a Világbank adatbázisából származnak, ahol az adatbázisban 2009-re az összegző sorokkal együtt 222 ország adatait találhatjuk meg. Ilyen jelentős adatbázisnál felmerülhetne egy többdimenziós térbeli modell megalkotása is a probléma összefüggéseinek szemléltetésére,⁴³ azonban mivel az adatok homogének voltak, a kutatás ezt nem tette szükségessé.

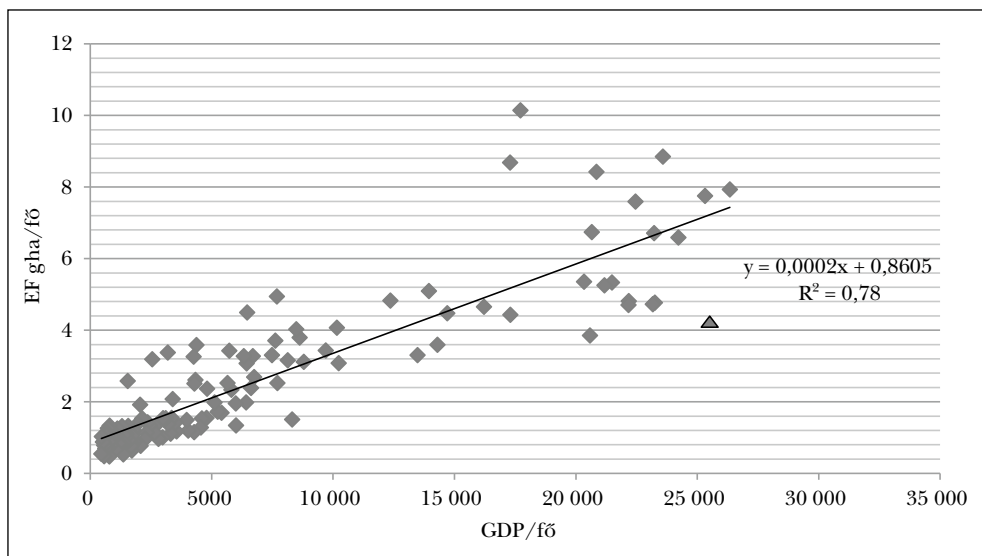
Az intenzitási mutatókat az országok vagy országcsoportok összehasonlító közgazdasági elemzéseiben gyakran alkalmazzák.⁴⁴ Az ökológiai lábnyom intenzitását a globális négyzetméterbe átváltott EF-értékek és a dollárban kifejezett vásárlóerő-paritáson számított GDP hányadosaként számoltuk ki országonként, és T-vel jelöljük, mértékegysége globális négyzetméter/dollár. York és munkatársai szerint az alacsony EF-intenzitású országok ökohatékonysága nagy. A hányadost 143 országra tudjuk kiszámolni, mert számos országhoz nem találunk az adatbázisban EF-adatot. York és munkatársainak kutatásában 139 ország adatait vizsgálták, a két évre vonatkozó adatsorban 131 összehasonlítható országot találunk. A tanulmányban szereplő sorszámok az összehasonlítható 131 országra vonatkoznak, az intenzitás mediánját a 2009-es adatsornál 143 ország adatai alapján számoltuk. A kutatás alapadatait foglalja össze az 1. táblázat.

1. táblázat: Kutatás alapadatai

	York et al.	Saját vizsgálat
GDP-adatok	139 ország (1998)	222 ország (2009)
EF/GDP-hányados (T)	139 ország	143 ország
T medián (Md)	4,86	2,27
átlagos GDP (dollár/fő)	6920	14 588

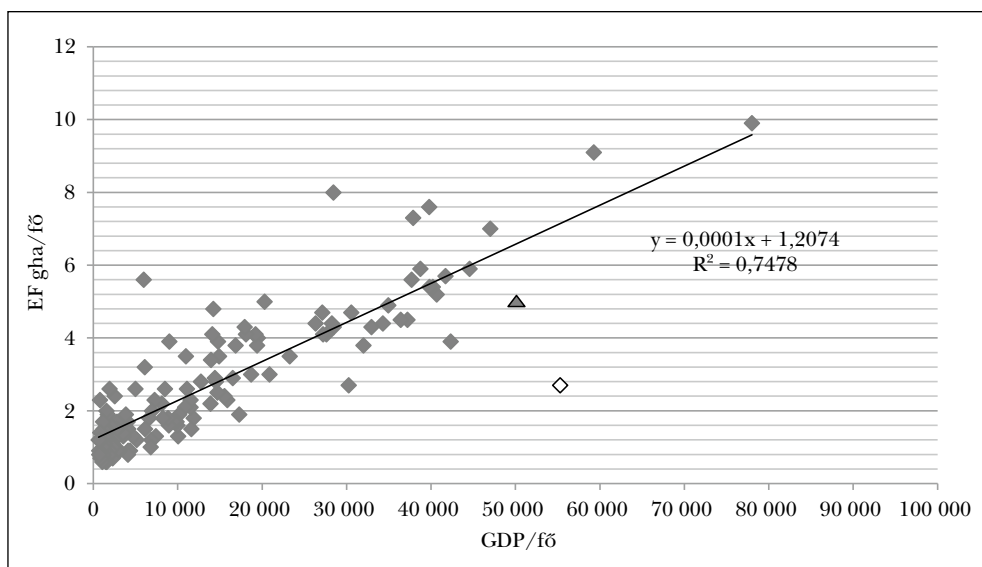
Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies*. *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4., 2004; *International Comparison Program database*. World Bank, 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

1. ábra: Országok ökológiai lábnyoma és GDP-je 1999-ben⁴⁵



Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies*. *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4., 2004; *International Comparison Program database*. World Bank, 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

2. ábra: Országok ökológiai lábnyoma és GDP-je 2009-ben



Forrás: *National Footprint Accounts, 2012. Global Footprint Network Edition, 2013. www.footprint-network.org*; *International Comparison Program database*. World Bank, 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

EREDMÉNYEK

A GDP és az EF kapcsolatát vizsgálva láthatjuk, hogy a nagyobb jövedelmű országokban jellemzően nagyobb az egy főre jutó ökológiai lábnyom nagysága. Mindkét évben vannak olyan országok, ahol az átlagtól jelentősen eltérő helyzetet találunk: a magas GDP mellett, az ökológiai lábnyom nagysága alacsony. Az 1. és a 2. ábrán a szürke háromszög Svájcot, a 2. ábrán a fehér négyzet Norvégiát jelképezi.

Az általános tendenciától való eltérés okait keresve a szétválást vizsgáljuk. A 2. táblázat a tíz legkedvezőbb lábnyom-intenzitású ország adatait tartalmazza. Az 1999-es adatsor York és munkatársainak tanulmányából származik, a 2009-es adatsor saját számítás eredménye. Az ökológiai lábnyom intenzitásánál azt tartjuk kedvezőnek, ha a hánypados értéke minél alacsonyabb, mert ez azt jelenti, hogy egységnyi GDP előállításához kevés földterületre van szükség.

A 2009-es tízes listában csak négy olyan ország szerepel (Svájc, Japán, Németország és Ausztria), amely 1999-ben is a legkedvezőbb EF-intenzitású országok közé tartozott. Az átrendeledés nagymértékű, a 2009-es oszlopban az ország neve mellett található sorszám azt mutatja, hogy az 1999-es listában hol helyezkedett el. Látható, hogy az 1999-es adatsor második harmadában szereplő ország (Új-Zéland) egy évtized alatt a legjobb tíz közé került. Magyarország 1999-ben a 131 országot tartalmazó lista 21. helyén, 2009-ben pedig a 20. helyén volt.

2. táblázat: A tíz legkisebb EF/GDP-hánypadossal rendelkező ország és Magyarország EF-intenzitása és GDP-je 1999-ben és 2009-ben

1999				
Sorszámok	Országok	T (gmm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
1	Svájc	1,62	0,33	25 512
2	Mauritius	1,81	0,37	8 312
3	Olaszország	1,87	0,38	20 585
4	Ausztria	2,04	0,42	23 166
5	Japán	2,05	0,42	23 257
6	Németország	2,12	0,44	22 169
7	Hollandia	2,17	0,45	22 176
8	Kolumbia	2,23	0,46	6 006
9	Korea	2,45	0,5	13 478
10	Franciaország	2,48	0,51	21 175
20	Magyarország	3,01	0,62	10 232
2009				
Sorszámok	Országok	T (gmm/\$)	T/Md	GDP \$/fő
1	Norvégia (22)	0,49	0,22	55 297
2	Új-Zéland (75)	0,89	0,39	30 236
3	Szaúd- Arábia (52)	0,92	0,41	42 324

2009				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP \$/fő
4	Svájc (1)	1,00	0,44	50 107
5	Kuba (46)	1,10	0,49	17 280
6	Japán (5)	1,19	0,52	31 994
7	Németország (6)	1,21	0,53	37 209
8	Egyesült Királyság (14)	1,24	0,55	36 422
9	Kuvait (24)	1,27	0,56	78 013
10	Ausztria(4)	1,28	0,56	40 679
21.	Magyarország (20)	1,44	0,63	20 879

Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies. Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4., 2004; *National Footprint Accounts, 2012. Global Footprint Network Edition, 2013. www.footprintnetwork.org.*; *International Comparison Program database. World Bank, 2015. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD.*

Mind a tíz országnál szétválásról beszélhetünk, mert az EF-változó növekedési üteme kisebb, mint a GDP-é. Erős szétválásról hat országnál beszélhetünk, itt a GDP nő, miközben a környezetileg fontos EF nem változik, vagy akár csökken. A 3. táblázat EF változása oszlopában látható, hogy néhány országnál (Norvégia, Új-Zéland, Japán, Egyesült Királyság) tapasztalható tényleges ökológiai lábnyom-csökkenés. Gyenge (relatív) a szétválás, ha a környezetileg fontos változó növekszik, de a GDP növekedési ütemét nem éri el. A javuló eredmények más országoknál (Kuba, Svájc, Kuvait és Ausztria) egyértelműen a GDP erőteljes növekedésére vezethetők vissza. Magyarországon is erős szétválás történt, a GDP növekedését az EF-mutató értékének csökkenése kísérte, ebből a szempontból a fejlődésünk iránya kedvezőbb, mint a legökohatékonyabb országok közé tartozó szomszédunké, Ausztriáé. Hazánk a visegrádi országok közül a legkedvezőbb helyzetben van az ökohatékonyaság szempontjából (2009-ben Szlovákia a 26.; Csehország a 41.; Lengyelország a lista 60. helyén állt).

Tanulságos a lista másik végét is megvizsgálni, hogy melyek azok az országok, amelyek a legkevésbé ökohatékonyak. A legkedvezőtlenebb intenzitású mutatókkal jellemzően a szegény afrikai országok rendelkeznek (3. táblázat). A fajlagos GDP rendkívül alacsony, esetenként nem éri el az 1000 dollár/fő értéket sem. Aggodalomra adhat okot az is, hogy a legjobb és a legrosszabb helyzetben levő országok közötti különbség is növekszik. 1999-ben Tanzánia T-mutatója tizenháromszorosa volt a legkedvezőbb helyzetben levő Svájc T-mutatójának, 2009-ben Niger és Norvégia adatait vizsgálva ez a különbség már hatvanszoros.

Az európai országok közül 1999-ben a legrosszabb ökohatékonyasága Ukrajnának volt (111. volt a listán), 2009-ben a Moldovai Köztársaságnak (91.).

A vizsgálat eredményei szerint a 131 országból 40-nél erős szétválás történik, 77-nél pedig gyenge, és csak 14 olyan ország van, ahol nem figyelhető meg szétválás (3. ábra). A 14 országból, ahol nem történik szétválás, 7 a legkevésbé ökohatékonyak közé tartozik (4. táblázat).

3. táblázat: A tíz legmagasabb (legkedvezőtlenebb) EF/GDP-hányaddal rendelkező ország EF-intenzitása és GDP-je 1999-ben és 2009-ben

1999				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
122	Burkina Faso	13,56	2,79	870
123	Etiópia	13,63	2,8	574
124	Niger	15,55	3,2	739
125	Ruanda	16,09	3,31	660
126	Malawi	16,68	3,43	523
127	Nigéria	16,69	3,44	795
128	Mongólia	16,72	3,44	1541
129	Mali	16,81	3,46	681
130	Zambia	17,49	3,6	719
131	Tanzánia	21,44	4,41	480

2009				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
122	Malawi	11,59	5,12	690
123	Uganda	12,26	5,41	1224
124	Etiópia (123)	12,57	5,55	955
125	Mali (129)	12,74	5,62	1570
126	Burundi	12,86	5,68	700
127	Pápua Új-Guinea	13,41	5,92	1938
128	Guinea	14,71	6,49	1156
129	Közép-afrikai Köztársaság	16,79	7,41	834
130	Libéria	19,29	8,51	622
131	Niger (124)	29,47	13,01	780

Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies. Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4., 2004; *National Footprint Accounts, 2012. Global Footprint Network Edition, 2013. www.footprintnetwork.org.*; *International Comparison Program database. World Bank, 2015. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD.*

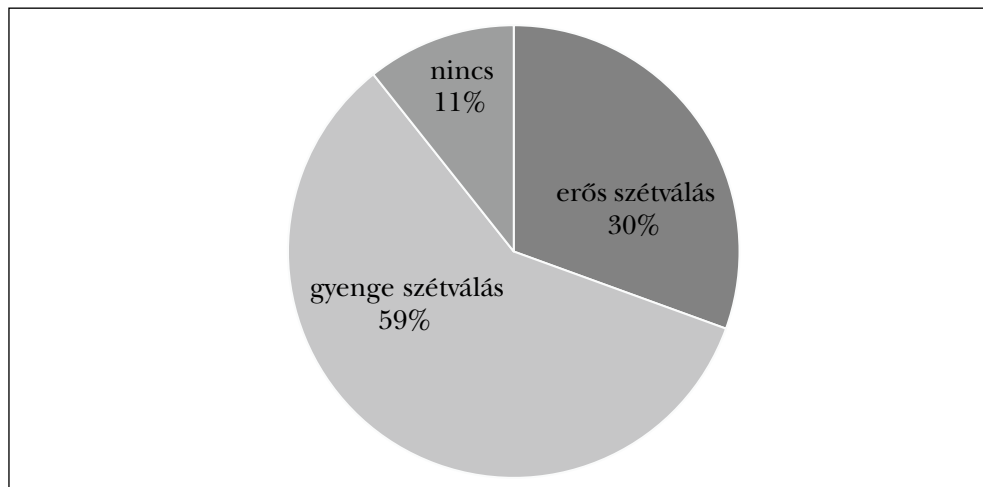
4. táblázat: Szétválás alakulása a legökohatékonyabb és a legkevésbé ökohatékony országokban és Magyarországon

Országok	GDP változása (%)	EF változása ⁴⁶ (%)	szétválás
Norvégia	110	–66	erős
Új-Zéland	75	–69	erős
Szaúd-Arábia	317	–4	erős
Svájc	96	21	gyenge
Kuba	336	28	gyenge

Országok	GDP változása (%)	EF változása ⁴⁶ (%)	szétválás
Japán	38	-20	erős
Németország	68	-4	erős
Egyesült Királyság	79	-16	erős
Kuvait	208	28	gyenge
Ausztria	76	10	gyenge
Magyarország	104	-3	erős
Malawi	32	-8	erős
Uganda	14	42	nincs
Etiópia	66	53	gyenge
Mali	130	75	gyenge
Burundi	23	88	nincs
Pápua Új-Guinea	-18	83	nincs
Guinea	-35	40	nincs
Közép-afrikai Köztársaság	-25	12	nincs
Libéria	-26	32	nincs
Niger	6	100	nincs

Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies. Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4, 2004; National Footprint Accounts, 2012. Global Footprint Network Edition, 2013. www.footprintnetwork.org; International Comparison Program database. World Bank, 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

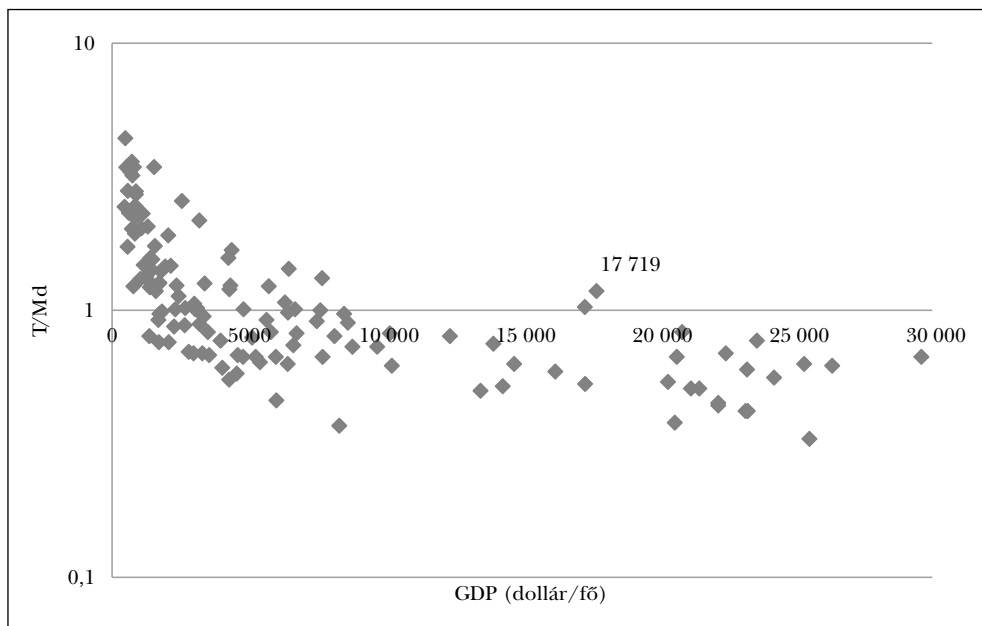
3. ábra: A szétválás megoszlása



131 ország intenzitási adatait derékszögű koordináta-rendszerben ábrázoltuk (4. és 5. ábra). Az ábrák vízszintes tengelyén az egy főre eső GDP-értékek, függőleges tengelyén a helyzeti középértékkel (mediánnal) súlyozott intenzitási adatok szerepelnek. A tengely

függőleges metszéspontja 1-nél található, így az országok jobb ökohatékonyságú 50%-a a tengely alatt, a gyengébb ökohatékonyságúak a tengely fölött találhatók. Az 1. táblázatból látható, hogy a medián tíz év alatt kevesebb mint felére csökkent, vagyis a világ országainak ökológiai lábnyom-intenzitása jelentősen javult (csökkent). A 4. és a 5. ábráról leolvasható, hogy míg a szegényebb országok között egyaránt található kedvező és kedvezőtlen ökohatékonyságú ország, addig a magas GDP-jű országok mindegyike a kedvezőbb térfélen található. A magas GDP-t úgy definiáltuk, hogy az egy főre jutó GDP olyan nagysága, amely fölött minden ország ökolábnyom-intenzitása kisebb 1-nél. Ezt a határt mindkét ábrán a fekete háromszög jelzi, ez az érték 1999-ben 17 719 dollár volt, míg 2009-ben 28 840 dollár. Hasonló eredményeket kapott Csutora, egyéni fogyasztókat vizsgálva: a „barna” (környezetileg érdektelen) fogyasztók csoportja nincs jelen a magas jövedelmű családok között. Körülbelül 350 ezer forint havi nettó jövedelem fölött eltűnnek a „barna” fogyasztók, ami azt jelzi, hogy a magasabb jövedelmű családok környezettudatosak, vagy legalább átlagos cselekvési hajlandóságot mutatnak a környezetvédelem terén.

4. ábra: EF-intenzitás (1999)

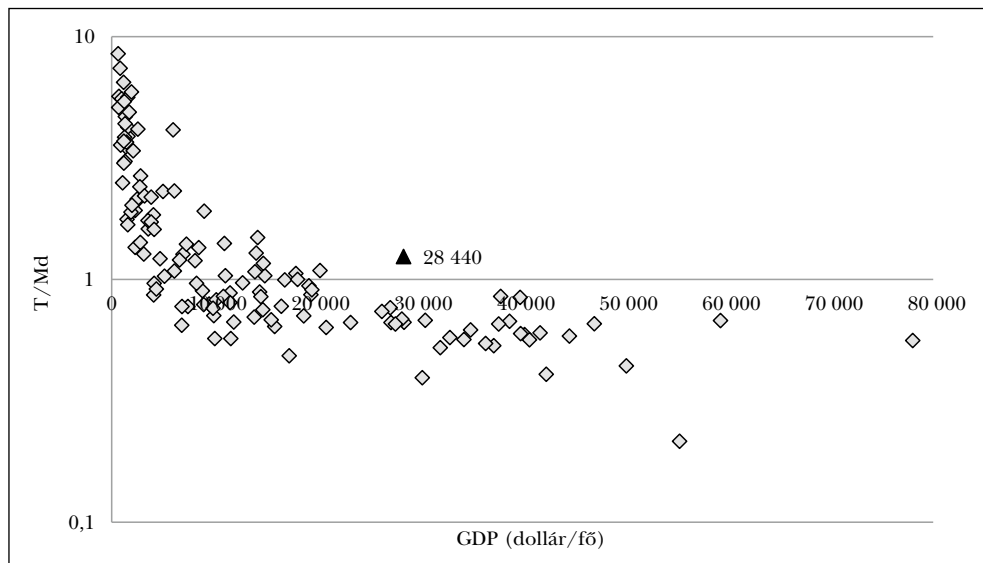


Forrás: York et al.: *The ecological footprint intensity of national economies. Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, Issue 4., 2004.

A 4. táblázat tartalmazza a magas GDP-jű országok adatait. A táblázatban kiemelten szerepelnek az országok, amelyek a legökohatékonnyabb tíz ország közé tartoznak (2. táblázat). 1999-ben a legmagasabb GDP-jű 18 ország között 7 olyan szerepel, amelyet a legökohatékonnyabb országok listájában is megtalálunk. 2009-ben a 24 leggazdagabb ország közül 9 az ökohatékonyság szempontjából is kiemelkedő. Az 5. táblá-

zatban a sorszámok az EF-intenzitási sorszámokat jelentik. A kiemelt országok az adott évben a világ legökohatékonyabb 10 állama közé tartoznak.

5. ábra: EF-intenzitás (2009)



Forrás: National Footprint Accounts, 2012. Global Footprint Network Edition, 2013. www.footprint-network.org/; International Comparison Program database. World Bank, 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

5. táblázat: A világ leggazdagabb országai

1999				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
32.	USA	3,28	0,67	29 602
22.	Norvégia	3,01	0,62	26 342
1.	Svájc	1,62	0,33	25 512
24.	Kuvait	3,06	0,63	25 314
16.	Dánia	2,72	0,56	24 218
45.	Kanada	3,75	0,77	23 582
5.	Japán	2,05	0,42	23 257
19.	Belgium	2,89	0,6	23 223
4.	Ausztria	2,04	0,42	23 166
37.	Ausztrália	3,38	0,69	22 452
7.	Hollandia	2,17	0,45	22 176
6.	Németország	2,12	0,44	22 169
11.	Írország	2,48	0,51	21 482

1999				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
10.	Franciaország	2,48	0,51	21 175
54.	Finnország	4,04	0,83	20 847
29.	Svédország	3,26	0,67	20 659
3.	Olaszország	1,87	0,38	20 585
14.	Egyesült Királyság	2,63	0,54	20 336

2009				
Sorszámok	Országok	T (gnm/\$)	T/Md	GDP (\$/fő)
9.	Kuvait	1,27	0,56	78 014
31.	Egyesült Arab Emírátsok	1,53	0,68	59 291
1.	Norvégia	0,49	0,22	55 297
4.	Svájc	1,00	0,44	50 107
25.	USA	1,49	0,66	47 001
15.	Hollandia	1,32	0,58	44 576
3.	Szaúd-Arábia	0,92	0,41	42 324
18.	Írország	1,37	0,60	41 710
10.	Ausztria	1,28	0,56	40 679
16.	Ausztrália	1,34	0,59	40 209
17.	Svédország	1,36	0,60	39 819
49.	Dánia	1,91	0,84	39 774
30.	Kanada	1,52	0,67	38 745
51.	Belgium	1,93	0,85	37 883
24.	Finnország	1,49	0,66	37 688
7.	Németország	1,21	0,53	37 210
8.	Egyesült Királyság	1,24	0,55	36 422
19.	Franciaország	1,40	0,62	34 942
11.	Olaszország	1,28	0,57	34 299
14.	Spanyolország	1,31	0,58	32 931
6.	Japán	1,19	0,52	31 994
32.	Görögország	1,54	0,68	30 544
2.	Új-Zéland	0,89	0,39	30 236
28.	Korea	1,51	0,67	28 481

KÖVETKEZTETÉSEK

– A GDP és az EF közötti közepesnél erősebb kapcsolat mindkét vizsgált időpontban megfigyelhető volt, a magasabb jövedelmű országokban általában az ökológiai lábnyom is magasabb. Ezt a megállapítást korábbi vizsgálataink eredményei⁴⁷ és irodalmi adatok is alátámasztják⁴⁸, és az összefüggés az egyéni fogyasztók szintjén is megfigyelhető.⁴⁹

– Kedvező tendenciának tekinthető, hogy a vizsgált tíz év alatt a világ átlagos ökológialábnym-intenzitása jelentősen javult: 1999-ben 4,86 gnm földterület szükséges 1 dollár megtermeléséhez, 2009-ben ez a terület csak 2,27 gnm. Ez a változás rendkívül kedvező, mert azt jelenti, hogy az átlagos ökohatékonyság javult.

– A legökohatékonnyabb országok között több olyan országot is találunk, amelyeknél erős szétválás történt. Közülük is kiemelkedik Norvégia és Új-Zéland, ahol a GDP növekedése számottevő EF-csökkenéssel járt. A vizsgált országok több mint 30%-ánál az adott időszak alatt erős szétválás történt, közel 60%-nál pedig gyenge szétválás, ami azt mutatja, hogy az országok közel 90%-a a fejlődés fenntarthatóbb irányába indult el.

– A kedvező tendenciák ellenére óvatosságra ad okot, hogy a kedvező (1 alatti) ökológialábnym-intenzitás határa 17,7 ezer dollárról 28,4 ezer dollárra nőtt. A gyenge szétválás a környezeti terhelés (EF) növekedését jelenti az egyes országokban, csak a GDP-hez viszonyított arányaiban és nem abszolút módon jelent előrelépést. Az IPAT-egyenletbe behelyettesítve a kerekített adatokat: 1999 és 2009 között a népesség 13%-kal nőtt,⁵⁰ az egy főre eső GDP 110%-kal nőtt, az intenzitás 53%-kal csökkent, ami a környezeti terhelés 12%-os növekedését jelenti.

– Aggodalomra adhat okot, hogy az ökohatékonyság javulásával nő a különbség a legjobb és a legrosszabb helyzetben levő országok között. A fejlődés fenntarthatóbb iránya egyelőre csak a fejlett országokban realitás. Az afrikai országoknál alapvető kérdés, hogy a következő évtizedekben milyen fejlődési úton indulnak el. Az Európai Unió Afrika-stratégiája erre a kettős kihívásra adandó válaszként született meg, amit Afrika fenntartható fejlődési pályára állítása és a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása jelent.⁵¹ Ezen a kontinensen arra is találunk példát, hogy az ökohatékonyság úgy romlik, hogy a jelentősen növekvő ökológiai lábnym mellett a GDP alig emelkedik (Nigéria).

– A szegénység okozta környezetrombolás, valamint a jövedelem növekedésével javuló környezeti minőség tézisei Boda szerint a fenntartható fejlődés neoliberális értelmezésének sarokköveit képezik.⁵² Ez a javulás csak a környezetpolitikai prioritásokat jelentő területeken figyelhető meg és nem általános jellegű.

A KUTATÁS KORLÁTAI

– Kutatásunk során vizsgált két év eredményeiből hosszú távú és általános következtetéseket egyelőre nem lehet levonni. A változás tendenciája kedvező, de más időtávot és intervallumot vizsgálva az eredményeket még pontosítani kell.

– A GDP absztrakt mérőszám – az itt alkalmazott vásárlóerő-paritás ellenére – nem teljesen kizárja ki az eltérő gazdagságú országok különböző ár- és jövedelmi viszonyait. Következtetésünk szerint ugyan a gazdagabb országokban nagyobb az ökohatékonyság, ám ez részben annak is betudható, hogy a nevező (GDP) magasabb, ez a gyenge szétválás jelensége. Korrektebb lenne a természetes mértékegységben megadott termeléshez, s nem annak pénzbeli értékéhez viszonyítani az ökológialábnymadatokat. Egyfelől erre nem állnak rendelkezésre adatok, másfelől a módszertanban az összehasonlíthatóság miatt ragaszkodtunk az eredeti York-cikk eljárásához.

– A kevésbé fejlett országokban feltehetőleg a GDP sokkal nagyobb része szolgálja az alapvető szükségletek kielégítését (mezőgazdaság és ipar), mint a luxusjavak és szolgáltatások előállítását. A primer, szekunder és terciér szektorok eltérő GDP-hez való hozzájárulása némileg torzíja az adataink szolgáltatása összképet. A spekuláció sem szűrhető ki, azaz egy hektár biológiailag termékeny földterületből nem feltétlenül ennyivel több reáliát tudunk termelni, hanem abbéli képességünk is nőtt, hogy jobb áron, többször, több pénzértéket termelve értékesítsük a termékeket.

– Az általános gazdagodás mindenütt feljebb vitte a fogyasztást, az arab országok olajvagyonának megjelenése a GDP-ben például egyértelműen ökológiailag fenntart-hatatlanak nevezhető.

JEGYZETEK

- ¹ Bod Péter Ákos: *Heterodox gazdaságpolitikák korszaka?* Köz-Gazdaság, 2013/2., 89–101. o.
- ² Lentner Csaba: *A polgári Magyarország új típusú versenyképességi tényezői.* Polgári Szemle, 2008. június.
- ³ Eperjesi Zoltán: *Az Európai Unió földgázpolitikája, valamint az Energia 2020 stratégia ismertetése.* Polgári Szemle, 2014. október.
- ⁴ Donella Meadows – Jorgen Randers – Dennis Meadows: *A növekedés határai harminc év múltán.* Kossuth Kiadó, Budapest, 2005.
- ⁵ Kocsis Tamás: „Hajózni muszáj!” A GDP, az ökológiai lábnyom és a szubjektív jóllét stratégiai összefüggései. Köz-gazdasági Szemle, 2010/6., 536–554. o.
- ⁶ Kerekes Sándor: *A fenntartható fejlődésről válság idején.* Fenntartható fejlődés, élhető régió, élhető települési táj 1., Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2012, 15–36. o.
- ⁷ Lazányi Kornélia: *Tudásmenedzsmenttel a vidékfejlesztésért.* In: Tanulás, tudás, gazdasági sikerek, avagy a tudásmenedzsment szerepe a gazdaság eredményességében c. tudományos konferencia kiadványa, Lifelong Learning Magyarország Alapítvány, Budapest. 2010, 407–411 o.
- ⁸ Zoltán Kovacs – Beata Sz. G. Pató: *Impacts of extreme weather in supply chains.* Időjárás Quarterly Journal of the Hungarian Meteorological Service, Vol. 118, No 3., July–September, 2014, 283–291. o.
- ⁹ Richard York: *Ökológiai paradoxonok. William Stanley Jevons és a papírmentes iroda.* 2008. Kovász 2008 tavasz-nyár, 5–15. (Virág Petra, Takács-Sánta András fordításában). <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/108/1/2008york.pdf> (Letöltés: 2014. augusztus 5.)
- ¹⁰ Szabó Elemér: *A környezetterhelés és a gazdasági fejlődés szétválása.* Területi Statisztika, 2006/4., 393–410. o.
- ¹¹ Harangozó Gábor: *Mitől zöld egy vállalat – avagy mit is jelent a jó környezeti teljesítmény?* Vezetéstudomány, 2008/1., 27–36. o.
- ¹² Paul R. Ehrlich – John P. Holdren: *Impact of Population Growth.* Science, Vol. 171. No. 3977., 1971, 1212–1217. o.
- ¹³ Takács-Sánta András: *Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2008; Kocsis, i. m.
- ¹⁴ Bajmócy Zoltán – Málovics György: *Az ökológiai hatékonyságot növelő innovációk hatása a fenntarthatóságra. Az IPAT formula dinamizálása.* Közgazdasági Szemle, 2011. október, 890–904. o.
- ¹⁵ Kocsis, i. m.
- ¹⁶ Borzán Anita: *Komplex mutatók alkalmazhatósága a térszerkezeti kutatásban.* In: A felfedező tudomány. Szerk.: Beszteri Béla, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Győr, 2013; Borzán Anita: „Nyugat és Kelet”, avagy Románia területi differenciáltsága. Journal of Central European Green Innovation, Vol. 3, No. 1., 2015, 81–96. o.
- ¹⁷ Márki-Zay Péter: *Magyarország 20. századi fejlődésének összehasonlító elemzése.* PhD-értekezés, 2005. <https://btk.ppke.hu/db/06/0A/m0000160A.pdf> (Letöltés: 2014. augusztus 21.).
- ¹⁸ Győri Zsuzsanna: *CSR-on innen és túl.* Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2010, 10. o.
- ¹⁹ Csiszárík-Kocsir Ágnes – Fodor Mónika: *Mennyire befolyásolták a makrogazdasági mutatószámok a költségvetési helyzetképet a válság előtt és után? Eredmények a viseigrádi négyek országcsoport adatai alapján.* In: Vállalkozás-

- fejlesztés a XXI. században. III. Tanulmánykötet, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, 2013. http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/05_Csiszarik-Fodor.pdf (Letöltés ideje: 2014. augusztus 26.); Ágnes Csiszárík-Kocsir – András Medve: *Germany sneezes, Hungary catches a flu – Is it true?* MEB 2015 – 13th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking-Proceedings, Óbudai Egyetem, Budapest, 2015. május 29–30.
- ²⁰ Hüttl Antónia – Surányi Bálint – Vita László: *A gazdasági növekedés és fejlettség paradoxona a kelet-közép-európai átmenetben*. Közgazdasági Szemle, 1998. november, 973–988. o.
- ²¹ Szabó Dániel Róbert: *Policentrikus Magyarország: Problémák és lehetséges stratégiák*. In: Kulturális és társadalmi sokszínűség a változó gazdasági környezetben. International Research Institute, Komárno, 2014, 18–25. o.
- ²² GNI Inventory 2009. 2.1. KSH, 2010. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/modsz/gni_inventory_ver2.1hun.pdf
- ²³ Csutora Mária: *Az ökológiai lábnyom számításának módszertani alapjai*. In: *Az ökológiai lábnyom ökonómiaja*. Szerk.: Csutora Mária, Aula Kiadó, Budapest, 2011; Mária Csutora – Ágnes Zsóka: *Maximizing the Efficiency of Greenhouse Gas Related Consumer*. Policy Journal of Consumer Policy Vo. 34, No. 1., 2011, 67–90. o.
- ²⁴ Richard York – Eugena A. Rosa – Thomas Dietz: *The ecological footprint intensity of national economies*. Journal of Industrial Ecology, Vol. 8, Issue 4., 2004, 139–154. o.
- ²⁵ Csutora Mária: *Összegződnék-e az egyéni törekvések? A cselekvés és az eredmény közötti szakadék problémája*. Közgazdasági Szemle, 2014. május, 609–625. o.
- ²⁶ Vannak olyan kutatások, amik a beruházási szokások változását vizsgálják, a gazdasági fejlődés összetevőit és mélyebb összefüggéseit veszik górcső alá. Szilágyi Tibor – Almádi Bernadett – Tóth Tamás: *Az építőipari, beruházási projekt kockázatok vizsgálata és feltárt dimenziói*. In: *A XX. Fialat Műszaki Tudományos Ülésszak Előadásai*. Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár, 2015, 287–290. o.
- ²⁷ Szabó: *A környezetterhelés...*, i. m.
- ²⁸ D. I. Stern: *The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve*. World Development, Vol. 32, No. 8., 2004, 1419–1439. o.
- ²⁹ Bajmócy–Málovics, i. m.
- ³⁰ Wiliam S. Jevons: *The Coal Question. An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines*. 2. kiadás, Macmillan and Co., London, 1866. http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ffile=317&Itemid=27
- ³¹ „It is wholly a confusion of ideas to suppose that the economical use of fuel is equivalent to a diminished consumption. The very contrary is the truth.”
- ³² York: *Ökológiai paradoxonok...*, i. m.
- ³³ Bajmócy Zoltán – Málovics György: *A fenntarthatóság közgazdaságtani értelmezései*. Közgazdasági Szemle, 2009. május, 464–483. o.; Harangozó Gábor: *A környezeti teljesítményértékelés módszerei*. Vezetéstudomány, 2008/2., 38–50. o.
- ³⁴ Málovics György: *A vállalati fenntarthatóság érintett központú vizsgálata*. PhD-értekezés, 2009. http://ktk.pte.hu/sites/default/files/mellekletek/2014/05/Malovics_Gyorgy_disszertacio.pdf
- ³⁵ Érdemes azon is elgondolkodni, hogy a nem kellően hasznosult hatékonyságbeli fejlődés milyen mértékben magyarázható a jogi és intézményi környezettel. A különböző lobbijogszabályokat befolyásoló erejéről olvashatunk Pintér tanulmányában. Pintér Tibor: *Az Európai Unió jogalkotási és válságkezelési gyakorlatának morális hiányosságai – a monetáris unió példája*. In: *Növekedés és egyensúly*. A 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai. Szerk.: Tompos Anikó, Ablonczy Mihályka Livia, 2014, 53–64. o.
- ³⁶ Tóth Gergely: *Evaluation of Environmental Performance of Companies*. Society and Economy, Vol. 25, No. 3., 2003.
- ³⁷ Az ökohatékonyság és a fenntarthatóság fogalmai szorosan kapcsolódhatnak a társadalmi felelősségvállalás és részvétel koncepciójához, egy helyi vagy területi szinten aktív állampolgár többet tud tenni a hatékonyság növelése érdekében. Reisinger Adrienn: *A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon – fókuszban a civil/nonprofit szervezetek*. Civil Szemle, 1., 2012, 23–44. o.; Uő: *Social responsibility: the case of citizens and civil/nonprofit organisations*. Tér – Gazdaság – Ember, 3., 2013, 75–87. o.

- ³⁸ A probléma a turisztika területén is vizsgálandó; emellett az is megfigyelhető, hogy a desztinációk komplex turisztikai fejlesztési terveiben a fenntarthatósággal kapcsolatos alapelvek számos esetben alulreprezentáltak más területekhez képest. Szabó Dániel Róbert: *A turisztikai desztinációs menedzsment stratégiák fenntarthatósággal kapcsolatos vetületeinek vizsgálata az EVIDENCE modell segítségével*. Journal of Central European Green Innovation, 2014/2., 115–127. o.
- ³⁹ Boda Zsolt: *A gazdasági globalizáció környezeti hatásai*. Eszmélet, 2006. http://eszmélet.hu/boda_zsolt-a-gazdasagi-globalizacio-kornyezeti-hatasai/
- ⁴⁰ York–Rosa–Dietz: The ecological footprint..., i. m.
- ⁴¹ Csak a Google Scholar 90 idézetet tart nyilván (leolvasás: 2015-03-13).
- ⁴² York–Rosa–Dietz: The ecological footprint..., i. m.
- ⁴³ G. Sz. B. Pató: *A model consisted of 5 tetrahedral network, as a scientific research appliance*. Social Educational Project of Improving Knowledge in Economics, Journal L'Association 1901 "SEPIKE", Vol. 4, 2014, 63–68. o.
- ⁴⁴ Török Ádám: *Elmaradottság, felzárkózás és innováció az Európán kívüli, nem OECD-országokban*. Közgazdasági Szemle, 2006, 1005–1022. o.
- ⁴⁵ Az 1998-as GDP és 1999-es EF-adatsort a továbbiakban 1999-es adatsornak nevezzük.
- ⁴⁶ York és munkatársainak cikkében nem szerepelnek a számításban szereplő EF-értékek (ezek az intenzitási értékekből azonban kiszámíthatók). A nemzeti ökológiai lábnyom-értékeket a GFN visszamenőlegesen is folyamatosan korrigálja, így a számított értékek és a GFN jelenleg elérhető idősoros adatsorai között eltérések lehetnek. A hivatkozott cikkben az 1999-re vonatkozó GDP-adatokat az 1998. évi EF-adatokkal vetették össze. *National Footprint Accounts, 2011*. Global Footprint Network, 2012. www.footprintnetwork.org
- ⁴⁷ Cecília Szigeti et al.: *GDP Alternatives and their Correlations*. Journal of Environmental Sustainability, Vol. 3, No. 3., 2013, 35–46. o.; Szigeti Cecília – Tóth Gergely: *Történeti ökológiai lábnyom becslése a mezőgazdaság kialakulásától napjainkig*. Gazdálkodás, 2014/4., 353. o.
- ⁴⁸ York–Rosa–Dietz: The ecological footprint..., i. m.
- ⁴⁹ Csutora: Összegződnék-e az egyéni..., i. m.
- ⁵⁰ 1999-ben 6 milliárd, 2009-ben 6,8 milliárd fővel számolva.
- ⁵¹ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az EU Afrika-stratégiája. Európai–afrikai egyezmény Afrika fejlődésének gyorsításáért. {SEC(2005) 1255}.
- ⁵² Boda, i. m.

Ilyés Ferenc

A gazdasági együttműködés feltételei a Székelyföldön

The Conditions of the Economical Collaborations Among Community Members in Seklerland



Összefoglalás

Az egyéni problémák megoldására, az esetek többségében, a közös megoldási javaslatok hatékonyabbak, észszerűbbek és mindenekelőtt olcsóbbak. A fogyasztói társadalom fejlődésével, az individualista életpálya felértékelődésével ez a megoldási lehetőség vesztett pozitív megítéléséből. Amíg a világ legtöbb részén a közösségi együttműködések jelentősen részt vesznek a helyi társadalmi élet alakításában, addig Kelet-Közép-Európában a kommunista múlt erőszakos eszközét vélik sokan felfedezni benne. A jelen írás célja annak a feltételrendszernek a megállapítása, amelyek egyidejű érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a székely társadalomban a gazdasági együttműködések elinduljanak és prosperáljanak. A mélyinterjúk felmérések kiértékelésével valós képet mutat a székely gazdasági együttműködési hajlandóságról.

Summary

In most of the cases suggestions of common solution for individual problems are more efficient, reasonable and also cheaper. With the development of consuming society, with the overvaluation of individualistic way of life this way of solving problems has lost its adjudication. While in most parts of the world community cooperations substantially influence the transformation of the local social life, in Central Europe this is considered a violent tool of the former communist era. The objective of my present work is stating those conditions, which have to show up in the same time in

ILYÉS FERENC közgazdász, Pécsi Tudományegyetem Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola doktorjelöltje (ilyes.ferenc@mutf.ro).

order to have prosperous economical cooperations in the Sekler society. With the evaluation of the deep interviews I will introduce a real picture of the Sekler cooperative willingness.

A romániai rendszerváltozás utáni időszak egyik legtöbbet hangoztatott gazdaságpolitikai szlogenje¹ az együttműködés, amely a gazdaságfejlődésben, valamint az egyén és a közösség életminőségében kedvező változásokat eredményez. E célkitűzés megvalósítása a romániai viszonyok között az egyes régiókban számos kérdést vet fel. Székelyföldön például a közösségi gazdasági forma legnépszerűbb szervezeti megoldása a szövetkezet volt, amely az elmúlt 150 évben jelentősen meghatározta a közösségek életét. A mai regionális fejlődésnek ez egyik eszköze is lehet, ha ehhez kedvező a társadalmi-gazdasági feltételrendszer. Tanulmányom célja e feltételrendszer feltárása, valamint azoknak az eszközöknek a bemutatása, amelyek regionális szinten elindíthatják a gazdasági együttműködést a vidék társadalmában. Székelyföldön néhány közösség a kooperációra alapozva szervezte meg gazdasági életét. E gondolkodás terméke a 2011-ben alakult székelykeresztúri Nagy-Küküllő Mezőgazdasági Szövetkezet, amelyet ötszáz tejtermelő gazda hozott létre. A tej feldolgozására megvásárolták a korábban államosított, majd 2010-ben bezárt tejüzemet, hogy feldolgozni és értékesíteni tudják a saját nyersanyagot. Egyedi eset és kényszermegoldás, vagy egy regionális gazdaság-szerveződés kezdete? Számos kérdés, amelyet kutatási célként megfogalmazhatunk.

A szövetkezés történelmi előzményei a mai Romániában két nagy korszakra bonthatók. A román nemzetállam megszületése előtt az erdélyi, partiumi és székelyföldi társas vállalkozások fejlődése az Osztrák–Magyar Monarchia gazdasági, jogi és szabályozási feltételei közepette zajlott. A Román Királyságban is élénk érdeklődéssel kísért európai szövetkezeti kísérletek alkalmazása értelemszerűen más környezetben fejlődött, és a magyar elképzelésektől eltérő, sajátos célkitűzéseket is tartalmazott.²

A román szövetkezeti mozgalom a fiatal román állammal párhuzamosan fejlődött, dinamikus gazdaságpolitikai eszközt jelentett a vidéki lakosság felzárkóztatása, életmódjának megváltoztatása céljából, kiegészülve a nemzeti közösség kialakításának ideológiai-politikai elképzelésével. A magyar szövetkezésnek a kialakulásakor számos belső ellenállással kellett megküzdenie – többek között a nagy birodalmi centralizált államszerkezet miatt –, illetve hosszú időbe telt, amíg a perifériákra eljutott a szövetkezés gondolata. A két eltérő fejlődési pálya ma is számos kérdést vet fel, például azt, hogy bottom-up vagy top-down szervezeteket kell-e létrehozni, az irányítási formák közötti arányokat miként lehet megteremteni.

A szövetkezés gazdaságtörténeti kutatása során juthatunk arra a következtetésre, hogy fontos megvizsgálni a közösségen belül az együttműködés állapotát, az erre való hajlandóságot, azt, hogy milyen tényezők és eszközök egyidejű léte szükséges ahhoz, hogy a közösségekben gazdasági társulások jöjjenek létre.

Kutatásomban arra kerestem a választ, hogy a mai székely társadalomban, a székely emberben megfogalmazódott-e a társulás igénye, és ha igen, akkor milyen feltételek-

nek kell teljesülniük ahhoz, hogy a személy részese és aktív szereplője legyen egy ilyen szervezetnek. Tézisem az, hogy a regionális gazdasági együttműködések akkor jönnek létre, ha a társulás alapfeltételei teljesülnek az értékalapú közösségben.

Vizsgálatom fő módszere a félig strukturált mélyinterjú³ volt, amely során olyan interjúalanyokat választottam, akik életvitelszerűen a vizsgált térségben élnek, és az általam elemzett gazdasági társulási kísérleti folyamatokban aktív szerep vállaltak. A kiválasztottak vidéki értelmiségiek, akik tapasztalataik megosztásával gazdagítani tudták a kutatás során begyűjthető ismereteket, segítettek rendszerezni azokat az információkat, amelyeket korábbi megfigyeléseim során felhalmoztam, vagy szekunder kutatások során felleltem mások kutatási anyagaiban. A kiválasztásnál szempont volt, hogy a megkérdezettek különböző generációk képviselői legyenek, és a lakóhelyük között legalább 20 km távolság legyen. A kutatás nagyobb térségre, két városra és három községre terjedt ki.

A félig strukturált interjúsorozat során négy személlyel készítettem interjút, amelyet előre megfogalmazott kérdések alapján folytattam. (Az interjúalanyok jellemzőit az *1. táblázat* mutatja.) Az interjúalanyok különböző ágazatok – többségükben azonban a vidékre jellemző agrárágazat – képviselői. Családi állapot szerint is különböző státusokat képviselnek a független útpustól a nagyszülőig. Az interjúkat digitálisan rögzítettem, a hanganyagokat szövegesen feldolgoztam, a gondolatokat strukturáltam és csoportosítottam. Az interjúalanyok megállapításait a feldolgozás értékelő szakaszában hasonló gondolataik mentén csoportosítottam, mindebből értékelési táblázatot készítettem.

Az interjúk értékelése során számos elvi kérdést, elméleti összefüggést kellett fgyelembe vennem. Ezek rendszerezett formáját és a közvetkeztetéseket a *2. táblázat* tartalmazza.

ÉRTÉK-ÉRDEK-KÖZÖSSÉG FOGALOMRENDSZERE A REGIONÁLIS GONDOLKODÁSBAN

A Székelyföld a romániai regionális fejlesztéspolitika és politikai gondolkodás egyik kulcstérsége. A három megye alkotta történelmi régió a román fejlesztési intézményrendszerben nem jelenik meg önálló egységként, a politikai decentralizáció a Székelyföld miatt nem képes a holtpontról elmozdulni. Ugyanakkor ez az a térség Romániában, amelyben a legtöbb európai uniós és modern európai területpolitikai gondolatnak számtalan követője van. A korszerű regionális szemléletmód terjedésében fontos szerepe van annak a fiatal szakértelmiségi csoportnak, amelyik magyarországi regionális tudományi műhelyekben szerzett ismeretei alapján fogalmaz meg új gondolatokat a területfejlesztés regionális cél-, eszköz- és intézményrendszerére vonatkozóan. Ez a regionális gondolkodás ma már a térség versenyképességének elemei között van jelen.

Az egyén és a közösség kapcsolata mindig valamilyen területi szinthez kötődik, a csoporton belüli és kívüli érintkezés is térhez kötött. Az egyént a társadalomban értékei, az azokhoz való viszonya határozza meg a legjobban. Az értékek „olyan tár-

I. táblázat: A kutatásba bevont mélyinterjú alanyainak társadalmi profilelemzése

Interjúalanyok	A	B
Település	Énlaka	Kobátfalva
Az interjúalany profilja	– agrártevékenység aktív végzése – vállalati és szervezeti tanácsadás – helyi termék értékesítésében érdekelt – aktív közösségi szereplő – többgyerekes szülő – középkorú személy – felsőfokú végzettség – jelentős regionális véleményformáló – állandó vidéki lakóhely	– agrártevékenység és ágazati tudományos kutatás – generációs, családi együttműködés – felsőfokú végzettség – független életmód – jelentős regionális véleményformáló – állandó vidéki lakóhely – fiatal korosztály
Interjúalanyok	C	B
Település	Zetelaka	Gyergyóújfalu
Az interjúalany profilja	– vidéki kereskedelmi és közigazgatási tapasztalat – vidéki szervezetben és szövetkezetben betöltött aktív szerep – nyugdíjaskorú személy – felsőfokú végzettség – jelentős regionális véleményformáló – állandó vidéki lakóhely	– szociális szervezetekben betöltött aktív szerep – aktív közösségi szereplő – többgyerekes szülő – középkorú személy – felsőfokú végzettség – jelentős regionális véleményformáló – állandó vidéki lakóhely

sadalom-, illetve kultúrspecifikus eszmei objektivációk, amelyekben az emberek szelektív és értékelő viszonya fejeződik ki meglevő világunkhoz, társadalmi és természeti jelenségekhez, tevékenységfajtákhoz és nem utolsósorban önmagunkhoz”.⁴ A szerző szerint az értékek érzelmileg hangsúlyosak, szemben a racionális gondolkodással vagy a tudományos megismeréssel, amelyet a logikus gondolkodás alakított ki. Az értékek, az egyén és érték kapcsolatát vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy bárhogyan – fogalmazása szerint – „nézzük-forgatjuk”, az értékek az élet értelmét védik-ápolják az egyén és a közösségek számára.

A magyar értékrendszer-kutatás vezető egyénisége Hankiss Elemér, aki a magyar társadalom értékrendjét vallási alapon osztotta fel.⁵ Szerinte a magyar társadalomra jellemző volt egy „hagyományos keresztény értékrend, melynek előnye az volt, hogy hosszú évszázadokon át lehetővé tette a hiánytársadalomban élő emberek számára azt, hogy súlyos ínséges körülmények ellenére is értékekben gazdag, értelemmel s reménnyel teli életet éljenek”.⁶ Ennek az időszaknak az eredménye a közösségek összeforrása, a közösségi érték megbecsülése, mert ez teremtette meg az érvényesülés feltételeit.

Az egyén viselkedését a közösségekben, cselekedeteit és döntéseit a mindennapi életben és távlatosan érdekei és azok viszonyrendszerei határozzák meg. Az érdekek és az

2. táblázat: A mélyinterjúk értékelése és levonható következtetések

Fejlesztési tényezők Emberi feltételek	Eszközfeltétel	Pénzügyi feltétel (támogatás)	Szervezési feltétel (projektgondolkodás)	Regionális fejlődés, város-vidék kapcsolat
Egyén, érték	Az értékalapon hozott döntések az egyént csak meghatározott személyekkel való együttműködés irányába mozdítják, csak szűk körből keres partnereket	Az egyén problémáinak megoldásához a közösségi keretek között hatékonyabb finanszírozásokat is számításba veszi	Hiteles közösségi vezetőre, leaderekre van szükség, akik gazdasági társulásokat tudnak létrehozni és működtetni. A gazdasági társulás szövetkezetként való megnevezése a vizsgált közösség elutasító magatartását váltja ki	A gazdasági együttműködésben való részvétel feltétele a partnerekbe vetett bizalom
Érdek	Az érdekek az egyént arra készítik, hogy a számára elérhető és felhasználható eszközöket a közösségi rendszerben biztosítsa, kölcsönzés, cse-re formájában	A vissza nem térítendő támogatások erősítik a vidéki egyén szövetkezési szándékát	Egy bonyolultabb projekt előkészítése és lebonyolítása több ember összefogását, tapasztalatát és különböző szakértelmét igényli	A vidék a város-tól várja, hogy általa újabb gazdasági lehetőségek jelenjenek meg, melyek hozzájárulnak a jobb megélhetéséhez
Együttműködés, közösség	A kölcsönzés mértéke egy közösségben mutatja annak együttműködő készségét	A közösségek hosszú távú életképessége feltételezi a stabil finanszírozási háttérrel	A generációs együttműködés feltételezi hosszú távon a sikeres gazdasági társulás meglétét	Azok a gazdák, akik aktív tagjai a településen működő szervezeteknek, nagyobb valószínűséggel válnak egy gazdasági társulás tagjaivá
Hosszú távú gondolkodás, tervezés	Egyéni gazdálkodó a jelentősebb fejlesztések eredményét, kapacitásait nem tudja hatékonyan kihasználni	A források biztosítása és a kockázat megosztása gazdasági társulás keretei között könnyebb és biztonságosabb	A tervezési folyamatok, számítások és a hosszabb távú gondolkodás is a társasági keretekben jobban megoldhatók	A gazdasági társulások eredményeként fejlődő vidék hozzájárul a regionális együttműködéshez

értékek számos kutatás, tudományos vizsgálat tárgyát képezték az idők során. Abban minden kutató egyetért, hogy az értékek állandó mozgásban vannak, és a környezeti hatások következményeiként alakulnak.

A klasszikus és a modern társadalomtudományi gondolkodók szép számmal foglalkoztak az érdek működésének értelmezésével. Adam Smithtől Marx Károlyon keresztül Max Weberig hosszan sorolhatnánk az érdek értelmezésének különféle interpretációit. A modern szociológiaelmélet kiemelkedő képviselője, Coleman a tárgyi énből és a cselekvő énből kiindulva, az érdekre e két énnel az együttműködéseként tekint: „Felfogása szerint az érdek egyrészt a tárgyi én kielégítésére irányul bizonyos események vagy erőforrások ellenőrzésének (befolyásolásának) a következménye révén. A cselekvő én számára viszont az érdekek mint hajtóerők szolgálnak, és az adott események vagy erőforrások feletti ellenőrzés (befolyás) megszerzésére készítetik az egyént. A tárgyi én tehát a haszon maximalizálását igényli, a cselekvő én viszont megvalósítja a haszon maximalizálását.”⁷

Az együttműködés kifejezésnek több jelentése van: együttműködést, közreműködést, összedolgozást, másrészt segítséget, támogatást, illetve szövetkezést jelöl. A kooperatív jelzőt a magyar nyelvben nehézkesen ragozható együttműködő szó helyett használjuk, arra a cselekvésre, melynek során valaki, valami közösen, egymással összhangban tevékenykedik. Az együttműködés tehát egy csoport eredményesen végzett közös tevékenysége, amelynek eredményei a csoport tagjai számára megoldást és megelégedettséget jelentenek. Egyes pszichológusok szerint az együttműködés pozitív függőséget jelent, amelyben az egyén az előnyöket keresi. „Az együttműködés az emberi kapcsolatoknak az a formája, amikor az egyén arra törekszik, hogy az adott kapcsolatban a legnagyobb közös előnnyel járó helyzetet hozza létre. A felek általában pozitív, kölcsönös függésben vannak egymástól. A tanácsadói folyamatban rendkívül fontos, hogy a tanácsadó és a tanácskérő együttműködjön egymással, hiszen sikeres tanácsadás csak így képzelhető el. A tanácsadó ezenkívül más szervezetekkel, intézményekkel, azok képviselőivel (egészségügy, önkormányzat, nonprofit társaságok, munkáltatók, képzési központok, iskolák, egyetemek stb.) is együtt kell hogy működjön.”⁸

A fenti definíciókból következik, hogy az egyének közti együttműködés az emberi élet alapvető igénye. Ennek feltétele azonban a működési szabályok elfogadása, ez teszi az együttműködést eredményessé. Ha az együttműködést a munkavégzés oldaláról közelítjük meg, akkor előnyök és hátrányok egyaránt megfogalmazhatók.⁹ A csapatmunka – mint az együttműködés egyik legaktívabb formája – gazdasági együttműködések szempontjából kiemelkedő fontosságú ismérve a saját identitás kialakításának a lehetősége, amelyet az adott tag méltón és büszkén képviselhet.

A *közösség* embercsoportot, lokalitást, közös érzést, alkotást, képességet, gazdálkodási formát, eszmét, gondolatokat, nemzetet, szokásokat, ügyet, teret egyaránt kifejezhet. A társadalmi rendszerszemlélet fő teoretikusa, Talcott Parsons szerint a közösség „a társadalmi rendszer szerkezetének egyfajta megjelenése, amelyik vonatkozhat személyek területi elhelyezkedésére és cselekvéseikre is”. Parsons *társadalmi rendszernek* tekint minden olyan társadalmi alakulatot, interakció-rendszert, ahol a cselekvők meghatározott szituációban közös magatartásszabályok, normák, értékek által szabá-

lyozva lépnek egymással kapcsolatba.¹⁰ Tehát a közösség egy gyűjtőfogalom, amely egy embercsoport belső életének minden területére kiterjed. Vizsgálatunk szempontjából azt az alapsejtet jelenti, amely képes saját belső világának a megszervezésére, öntevékeny és részben önszabályozó. Ennek a szervezetnek az életútja a történelem során gazdag volt eseményekben, megélte a szélsőséges változatokat, az egyesüléstől a teljes széthullásig. Amíg a szocializmus a társadalmi jólétet az egyének közötti harmóniaként képzelte, addig a kapitalizmus a versenyt és a távolodást, ha nem is hirdette, de létrehozta számos közösségben.

A TAPASZTALAT SZEREPE AZ EGYÉN ÉLETVITELÉBEN

Az egyének életkörülményeit elemezve következtetéseket vonhatunk le a jelen megítéléséről, a jövőbe való kitekintéséről, a közösséggel való kapcsolatáról, valamint meg tudjuk ítélni hajlandóságának állapotát, amely a jelen történéseinek megélésétől függ.

A megkérdezettek pozitív elmozdulást tapasztaltak életkörülményeik alakulásában. Abban is mindenki egyetértett, hogy a kiegyensúlyozott vidéki életmód biztosításához lassítani kell az életvitelben, tudatosan kell megszervezni az életet, és a hagyományokat újra kell értékelni. A válaszadók elégedettek azzal, amit életük munkája, lehetőségei során elértek. Minden megkérdezett pozitívként élte meg az ez irányú külföldön szerzett tapasztalatait, viszont többségüknek az volt a véleménye, hogy csak azokat az ismereteket szabad átvenni, amelyek nem verik szét egy-egy vidéki település-közösség életvitelét, hanem inkább annak pozitív előmozdításában segítenek. Az interjúalanyaim egyike urbánus menekültnek nevezte magát, aki szerint a vidéki élet terápia a városi hajtás után. Véleménye szerint valószínű, hogy ez sokak számára új esélyt tudna jelenteni. Mert a vidéki turizmus is úgy alakult ki, hogy a megfáradt, mozgáshiányos városi emberek, családok vidéki életmódot követve épültek újra lelkiileg és szellemileg.¹¹ Megállapítható, hogy az interjúalanyok nem elégedetlenek, és bíznak a térség jövőjében. Az egyik megkérdezett szerint az elmúlt időszak – a gazdasági krízis óta eltelt idő – számára a család újraegyesítését jelentette. Szerinte az utódok nevelése a jövő kulcsa, hisz csak a boldog ember tud boldog gyerekkort biztosítani utódainak. A megkérdezettek pozitívan tekintettek a térségben kialakítható lehetőségekre, gazdasági potenciálra, a társadalmi folyamatok fejlettségére.

Többségük a közösségi együttműködések iránt érzett bizalmatlanság okának az erőforrások hiányát, valamint a meglévő források egyenlőtlen eloszlása miatt kialakult bizonytalansági állapotot említette. A rendszerváltozás előtti időszak rossz irányú és rossz alapokon nyugvó közösségi tevékenységeinek emléke negatív előítéletet alakított ki az emberekben a közösségi cselekedetekkel kapcsolatban. A vagyoni gyarapodás polarizálta a székely társadalmat, és minél jobban távolodik a két véglet egymástól, annál inkább csökken az együttműködési szándék. Ahogy romlik a társadalmi helyzet, úgy lesz egyre gyengébb az együttműködési készség. Egy másik megkérdezett szerint a források elégtelenségét az egyes vágyak irrealitása is okozza. Megfogalmazása sze-

rint nagy lett a távolság a „vágyember” és a „cselekvő ember” között. Megállapítható, hogy az egyén életvitele jelentősen megváltozott. A vidéki közösségek korábban olyan, közelebbi vagy távolabbi ismeretségi körből érkező információforrásokat használtak, ahol az egyén szóban vagy írott formában tájékozódott az újdonságokról, hírekről, eseményekről. Ezek alapján hozták meg döntéseiket. Ma ezt a feladatot a médiatechnika látja el.

Erdély vidéki térségeiben az individualizmus a jellemző,¹² nem sajátossága az egyéni kezdeményezés, a felelősség és kockázatvállalás elismerése sem. A székelyföldi térségre talán leginkább az alábbi megfogalmazás illik: „Székelyföldön egy sajátossága alakult ki az individualizmusnak és a kollektívizmusnak: a történelmi hagyományok, a politikai retorika, a kulturális azonosság eszméje érvényesül, az érzelmi hovatartozás a jellemző, de ugyanakkor a történelmi romantika összekapcsolódik az individualizmussal. Személyi kötődések, kliensi viszonyok vagy az erősebb jogán nyugvó kapcsolatok jellemzik a vidék társadalompolitikai helyzetét. Az egyén a gazdasági cselekvés alanya, de politikai, társadalmi vonatkozásban fontos a közösség is. Egyébként ez az állítás akár egész Kelet-Közép-Európára általánosítható.”¹³

Nem véletlenül mondhatta Széchenyi István 1821. július 17-i nagyenyedi látogatásakor, hogy „mert itt nem az a kérdés, hogy ki vesse el a jó s hasznos magot, hanem, hogy el legyen vetve”.¹⁴ Az intellektus csaknem kétszáz év múltán is helyénvaló.

AZ EGYÉN GONDOLKODÁSÁNAK HATÁSA A KÖZÖSSÉGI ÉRTÉKÍTÉLETRE

Az egyén közösségi gondolkodása változóban van. Minden interjúalany egyetértett abban, hogy jelenleg töréspont van a székely átlagember közösségről való gondolkodásában és abban, hogy várhatóan „most valami történni fog”. Egyik válaszadó szerint a székely ember felismerte az együttműködés szükségességét, de nem hisz a működőképességében, mert még élénken élnek a negatív tapasztalatok a szocializmus és a közelmúlt történelméből. Egyetértés mutatkozott abban, hogy a mobilitás adta lehetőségeknek köszönhetően a pozitív példák könnyebben megfigyelhetők, de a változásokban önmagukat nemigen tudják elképzelni. Illetve abban is, hogy a jelenkori székely társadalom egyik meghatározó jellemzője a szokásokba való zárkózás, aminek az oka az, hogy a rendszerváltozás után százéves birtokrendszert, amortizálódott termelőeszközöket, konzervatív gazdálkodási hagyományokat és túlélési mintákat örökölték. A vidéki önellátó modell erősítésében jelentős szerepet játszott a 2007-es gazdasági válság. A megkérdezettek többsége hiányolja azokat a gazdaságszervezési mintákat, amelyek a közösséget, nem pedig a közösség számára idegen érdekcsoportok gazdasági hasznát szolgálják. Megfogalmazták azt a követelményt, hogy a térség gazdasági és társadalmi modernizációját a jelenlegi modellek ellenében integrálni kell egy sajátos, ugyanakkor európai, versenyképes fejlesztési modellbe. Ennek előfeltételeit a székely közösségek a *közirtokosság* intézményének létrehozásával teremtették meg.¹⁵

Egyedi véleményként fogalmazódott meg, hogy az európai uniós területalapú támogatások rossz hatással vannak a közösségépítésre, mert azok az egyéni háztartási és

gazdálkodói megoldásokat pótolják. A támogatások hiányában nagyon sok esetben elindulhatott volna a közösségi megoldások keresése, a támogatások csak visszafogták a közös problémamegoldások lehetőségének a kibontakozását. Székelyföldön a középosztály több évtizedes leépülése zajlik, amelynek megállítására kellene összpontosítani. Egy társadalom tartópillére a középosztály, így ennek újjáépítésére van szükség, amelytől elvárható, hogy képes legyen közösségi együttműködésre is.

A jelen kor emberét a tömegkommunikációs csatornákon közölt információk, víziók, elképzelések irányítják, és ez alapján döntenek el, hogy mi az érték a közösségekben. Az dönti el, hogy milyen irányba alakuljon a társadalom gondolkodása, akinek a kezében vannak az erőforrások, és aki a kommunikációs csatornákat birtokolja. Az örökölt értéket az emberek az alapján sorolják be értékkategóriákba, hogy fedeztek-e fel bennük olyan hasznosságot, amely hozzájárulhat boldogulásukhoz. Az érték megtartásában fontos tényező a közeli város magatartása, amely gyarapítja vagy elvonja a vidéki erőforrásokat. A megkérdezettek többnyire egyetértettek abban, hogy a székely társadalom jelentős része felismerte azt, értéket csak közösségekben lehet gyarapítani. Ebben egyre aktívabb szerepet vállalnak a fiatalok. A székelység jelen pillanatban is nagy értékvagyonnal rendelkezik, amelyet az évszázadok során halmozott fel, Trianon után zárt kisközösségekben őrzött és ápolt. Az értékek kézműves része a rendszerváltás után nyugat-európai kertidísz-készletté alakult. Számos kereskedés virágzik a székely épített örökség bontott anyagának értékesítéséből. Kérdésként merül fel, hogy ez az élet más területeire is kiterjed-e?

Sajátosan alakult a munka értékének a megítélése is: egyes szakmák leértékelődtek, mások pedig irreálisan népszerűvé váltak. A változó tényező a rövid távon minél nagyobb anyagi hasznot és sikert hozó faktor lett, amely elsősorban az aktív piaci jelenlétből, az elsődleges információk hasznosításából, a szerencsére alapozott tevékenységek sikeréből származik. Ez a megállapítás az interjúalanyaim összegzett véleménye, akik szerint a sikerember képe leértékelte azokat a hétköznapi tevékenységeket, amelyek az élet mindennapi működését biztosítják, mint a fizikai munka, a közszolgáltatás, a szociális tevékenységek és a nevelés-oktatás. Egybehangzó vélemény az is, hogy ennek következménye az egyre nagyobb mértékű elégedetlenség és kilátástalanság. A társadalom egy része azért nem boldog, mert nem ismeri az elégedettség életérzését. Mirosław Putnek szerint „az elégedettség egyenlő a boldogsággal. Aki elégedett, az boldog is. Mit jelent elégedettnak lenni? Azt jelenti, hogy elég az, ami van, és amim van. Nem akarok többet az élettől, csak annyit, amennyit éppen ad vagy netalán elvesz. Az elégedettség hálát is jelent. Aki nem elégedett, az hálás sem tud lenni”.¹⁶

A munka az egyén napi életvitelének jelentős részét foglalja el, így annak milyensége meghatározza életérzését, kedélyállapotát. Csíkszentmihályi Mihály szerint az emberek magas fokú örömet, intenzív boldogságélményt olyankor élnek át, amikor aktívak, figyelmüket, pszichikai energiáikat egy kihívást jelentő feladat megoldására koncentrálják. Nem attól válik egy tevékenység örömtelivé, amit a tevékenység során kapunk, hanem sokkal inkább attól, hogy mi magunk mit, milyen energiákat, figyelmet, elköteleződést adunk bele. Mint a „flow” elmélet megalkotója, arra a következtetésre jutott, hogy az átlagos nyugati, amerikai ember magasabb boldogságélményt

él meg munka közben, mint szabadidős tevékenységei alatt. Csíkszentmihályi ezt a munka paradoxonának nevezi.¹⁷ Ennek ismeretében fontos lenne úgy alakítani közösségeink életét, hogy munkájuk során minél gyakrabban érezzenek örömet. Az öröm megélése stabilitást, következetes családtervezést, életvitel-választást eredményezhet a fiataljaink számára is. Ehhez a példát a család, illetve az a közvetlen közösség mutatja, amely választható egy személy számára. Ha ezek nem nyújtanak elégedettséget, az egyén máshol keresi majd élete során a boldogulást.

Csíkszentmihályi elképzelése szerint az emberek többségének szerény életcélja van: életben maradni, gyereket nemzeni, akik szintén életben maradnak – és mindezt méltósággal és nyugalommal szeretnék tenni. Akik ezen túllépnek, azok vágyai egyre bővülnek, melyek teljesítése egyre növekvő anyagi fedezetet igényel. Ez folyamatosan növekvő paradoxon, ami azt sugallja, hogy az élet minőségének javítása megoldhatatlan feladat. „Tulajdonképpen nincs semmi baj azzal a vággyal, hogy elérjük céljainkat, ha élvezzük az értük való küzdelmet. Probléma akkor keletkezik, amikor valaki annyira csak arra összpontosít, amit el akar érni, hogy elfelejti örömet lelni a jelenben. Ezzel eljuttatja az esélyt arra, hogy elégedetten éljen.”¹⁸

Ahogy a negyedik században élt kínai költő írta: „Józsanság és mérték vezet, sose vétkeznék ellene, mi az »elég«-en túl vagy, nekem ingyért se kellene.”¹⁹ Vagyis az egykori kínai kultúra szerint az optimális közelebb van a minimumhoz, mint a maximumhoz, de a mi nyugati kultúránkban – sajnos – a maximumra való törekvés lett a hajtóerő, az elérendő cél.

FELELŐSÉGVÁLLALÁS ÉS ALÁZAT A KÖZÖSSÉGI CSELEKEDETEK BEN

Az interjúk alapján megállapítást nyert az a tény, hogy a székely emberek nem szeretnék önszántukból közösségi szervezetet létrehozni. Csak abban az esetben csatlakoznának egy ilyenhez, ha valaki azt már előtte kipróbálta, és megbízható rendszert dolgozott ki. A sikeres rendszer azonban lavinaszerű folyamatot indíthat el a székely közösségekben.

Az embereket csak csábítással lehet bevonni a közösségszervezési folyamatokba, amelynek első része az ismerkedés, tanulás és együttműködési készség kialakítása. A legfontosabb érv a kiszámíthatóság és az átláthatóság, még akkor is, ha a létrehozott szervezetet nem szakmai tudással vezetik. Válaszadóim szerint az emberek egy része ráeszmélt, hogy életminőséget nem lehet pénzzel vásárolni. Az emberek várják a kész közösségi rendszereket, amelybe meghívást kapnak, és akkor örömmel tesznek eleget közösségi szerepvállalásoknak. Létfontosságú a közösségi szervezetek létrehozásában és kiépítésében, hogy a kezdeményező megtegye az első lépést, egy részletesen kidolgozott szabályrendszert dolgozzon ki és teszteljen le.

TAPASZTALATSZERZÉS ÉS TANULÁS AZ AKTÍV KÖZÖSSÉGÉPÍTÉS BEN

Fontos a közösségi nevelés, amely alkalmassá teszi az egyéneket a közös probléma-megoldásban való aktív részvételre. Az emberek vonakodnak megtenni az első lépést, később azonban szolidaritást vállalnak, és lelki elégtételt éreznek. Az önkormányza-

tok szociális politikája nagyon sokat rontott a közösségek önkéntességi és közvállalási hozzáállásán, hisz ezeket a feladatokat a szociálisan hátrányos helyzetű családokra szűkítették. Például amíg korábban egy játszóteret a szülők újítottak fel és tartottak rendszerben, addig ma ez a szociális program része, az ott lakó szülő ma nem érzi sajátjának a lakóhelyéhez közeli játszóteret és közterületet sem.

Az interjúalanyok mind egyetértettek abban, hogy egy közösségi szervezet létrehozásához először hasonló gondolkodású kis csoportot kell verbuválni, amelynek létszáma nem haladja meg az öt főt. A résztvevők együttműködő közösséggé válásához szükséges összecsiszolással kell kezdeni, és csak azután lehet hozzáfogni gazdasági tevékenységek közös végzésébe. Fontos a működési szabályok megfogalmazása és az arról szóló tájékoztatás. Megegyeztek a vélemények arról is, hogy az egyes kezdeményezések létrehozásakor elsősorban a fiatalabb személyek együttműködése lehet sikeresebb, de ebben mindenképp vegyenek részt az idősebb generáció tagjai is, akik bölcsességük és tapasztalataik felhasználásával konfliktuskezelési és gyakorlati megoldások átadására képesek. Általában kevesen vállalnák a kezdeményező szerepet, inkább a felkérést várják a közösségi leaderek részéről, akik nem lehetnek politikusok és nagyvállalkozók. Mindenki számára fontos volt a törődés és a bizalom beépítése egy fiatal közösségi szervezetbe, amely csak lassan és szigorú feltételek mellett bővíti tagságát.

Megfogalmazódott az is, hogy a közösségi szervezetek többsége akkor esik szét, amikor az első elért eredmények népszerűsítése után érkeznek az új jelentkezők, akik az alapításkor szkeptikusak voltak a lehetséges eredmények tekintetében, de utólag szeretnének csatlakozni. Ilyen esetben fontos lenne következetesen végigjáratni az új tagokat azokon a csatlakozási fokozatokon, amelyeken alapításkor a kezdők átmentek. Mert „nem tudni, hogy mi a »jó érték«, és mi a »nem jó érték«. Minden egyes személynek, szervezetnek saját értékei vannak, amit el kell fogadnunk, de a jó és hosszú távú együttműködés csak azonos értékeket képviselő emberek, szervezetek között jön létre. Az elfogadott értékeket viszont mindenkinek tisztelnie kell”.²⁰

Miután a legtöbb esetben, gazdasági megfontolások miatt, ezek az utólagos részek kimaradnak, a szervezetek taglétszáma megnövekszik. Ezt követően klikkesedik a közösség, majd a tagok jelentős része kiszáll, mert nem alakul ki a szervezet régi és új tagjai között az együttműködési harmónia. Ezt Világi Rudolf így fogalmazza meg a szervezeti kultúrával kapcsolatban: „a szervezetre jellemző gondolkodásmód, a szervezet tagjai által elfogadott gyakorlat, szokások, hagyományok, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere, amelyet a szervezet egykori és jelenlegi tagjai alakítottak ki, és amit az újonnan belépőknek el kell sajátítani”.²¹

KEZDEMÉNYEZŐ, KÖZÖSSÉGI GONDOLKODÁSÚ VEZETŐKRE VAN SZÜKSÉG

Egy közösségi szervezet létrehozásához olyan aktív közösségi egyén kezdeményezésére van szükség, aki meg tudja fogalmazni a közösségi kezdeményezés célját, és aki mögé szívesen felsorakoznak az emberek. Itt az erkölcsi és morális értékek a legfontosabbak, amelyek az egyes emberek számára követendő példát nyújthatnak. Olyan szer-

vezeti kultúrát kell megfogalmazni, amely a követőkben érdeklődést tud kiváltani, és képesek azonosulni a szervezet értékeivel. Átlátható szervezeti szabályozás felállítása szükséges, amely révén az egyén ki tudja számolni, fel tudja mérni annak az előnyét, ha a szervezethez csatlakozik. A megerősítéshez fontos a szervezeti tevékenységek részletes bemutatása és az utólagos kiértékelések, személyes vélemények közlése minél szélesebb társadalmi körben. Ennek következtében a bevont személyek társadalmi presztízse növekszik, míg az eseményekről szóló tájékoztatók népszerűsítik a közösségi szervezetet. Fontos rendet teremteni a múltbeli történések között, és a pozitív eredményeket bemutatni, a tapasztalatokat felhasználni az új együttműködések esetében. A közösségi együttműködések kialakításához elengedhetetlen a közelben levő várossal való kapcsolat, amely a vidéki ember számára nagyon sok esetben meghatározza az életvitelét, tájékozottságát, szokásait.

Szükség van olyan mindenki által elfogadott közösségi vezetőkre, akik képesek konfliktusos helyzetekben is átlátható közösségi tevékenység végzésére. Mert a vezetés az a „képeség és akarat, amely egy közös célra sorakoztatja fel az embereket, és a jellem, amely bizalmat sugall”.²² A válaszadók többsége úgy gondolja, hogy a vezetőnek nem kell feltétlenül a közösség belső emberének lenni. A fontos az, hogy a közösség vagy ismerje, vagy pedig a közösség számára könnyen befogadható legyen.

Egy vélemény szerint, egy közösségi szervezet vezetéséhez vezetőpárosra van szükség, amely a vezetési feladatokat megosztja. Egy fiatal, jó szervezőkészséggel felvértezett, dinamikus, gazdasági ismeretekkel rendelkező és egy idősebb, közösségi kapcsolati tőkével, konfliktuskezelési készséggel rendelkező személyre van szükség, akik életvitele és magatartása követésre alkalmas. Sok ember számára fontos, hogy olyan közösségi csoportokhoz tartozzon, ahol vannak „megmondóemberek”. Ezeket a közösségi igényeket lehet célszerűen fejleszteni. Egy közösség-szervezési folyamat elindításának első lépése a közösségi szervező készségfejlesztő képzése kell hogy legyen. Az ilyen feladatokra jelentkezőket erre meg kell tanítani, gondolkodásukat ez irányba kell formálni. A válaszadók között egyetértés mutatkozott abban, hogy a kezdeményezőket támogatni kell, továbbá fontos az eredményekről szóló kommunikáció irányítása, szűrése annak érdekében, hogy szervezetet építeni lehessen. Jó, ha az első konfliktusokat szándékosan idézik elő, hogy a következmények szakszerű feldolgozásával fel lehessen készülni a későbbi komoly helyzetekre. A személyek kiválasztásánál fontos a közösségi munka irányába való elkötelezettség, amely nem jelent burkolt politikai karrierépítést, valamint vallja azokat a társadalmi normákat, amelyek meghatározóak egy adott közösség értékítéletében.

A napjainkban is zajló támogatási programok megítélése változatos, abban azonban minden megkérdezett egyetértett, hogy az emberek forrásvezéreltek lettek, másképp fogalmazva: a források fogalmazzák meg a célokat. A fontos azonban az lenne, hogy a helyi célok megvalósítására kellene forrásokat találni. Ez a fordított helyzet elferdítette a közösségi szervezetekről alkotott képet, mert bizonyos vezetők a forrás-szerzés nevében az egyéni céljaikat próbálják megvalósítani.

Fontos lett volna a támogatási rendszerek kialakításakor a „hal-horgászbót” effektust alkalmazni, amelynek következtében az egyes támogatásokat nemcsak fogyasztási

célokra, hanem aktív tevékenységek beindítására használták volna fel a támogatottak. Egy másik megfogalmazás szerint a városoknak együtt kellene működniük a vonzás-körzetükben levő kisebb településekkel, és vigyázniuk kellene a térség jellegzetességeire, amelyek erőforrásokat biztosítanak a város részére.

ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A közösségek kialakulása és harmonikus fejlődése egy komplex feltételrendszer egyidejű alakulásától függő időigényes folyamat. A kutatás eredményeit rendszerezve és értékelve megállapítható, hogy az értékalapú regionális fejlődés mindig az adott térség emberi feltételei és a rendelkezésre álló fejlesztési tényezők egyidejű alakulásának a függvénye.

A közösségek életében létfontosságú a tagságot alkotó egyének értékrendje, kultúrája, neveltetése, mert ezek alapján fogalmazza meg érdekeit, és ezek indítanak el olyan cselekvési folyamatokat, amelyekhez anyagi és eszközmegoldásokat keres. A közösségi megoldások elfogadása a benne részt vevők számára folyamatot jelent, nem pedig egy meghatározott momentumként értelmezendő.

Igazolódott az a tény, hogy azok az egyének hajlandóak együtt dolgozni, akik neveltetése, szocializációja támogatta a közösségi értékrendet. Ezek az egyének hajlandóak bizalmat előlegezni, szabályokat elfogadni, alázattal kezelni az együttműködést kísérő lemondást. A közösségi együttműködéshez erre érett egyénekre van szükség, akik megértik és méltányolják az együttműködés előnyeit. A közösségi együttműködés alkalmatlan cselekvési forma közös problémák megoldására, ha a fenti feltételek egyidejűleg nem érvényesülnek. Azok a közösségek képesek együttműködésekre, amelyeknek tagjai aktív kapcsolatot tartanak fenn egymással, életvitelükben támaszkodnak egymásra, és ezt a cselekvési formát nem csak anyagi javaik gyarapodására alkalmazzák. Ez a megállapítás fordítva is igaz: azok a közösségek képesek gazdasági együttműködésekre, amelyeknek tagjai az élet más területén is aktív együttműködők.

Közösségi kezdeményezések indításához kezdeményező személyre van szükség, aki a közösségi együttműködő rendszer kialakítására és működtetésére képes. A székely közösségek konzervatív magatartása és preventív gondolkodása nehézkessé teszi a régi-új megoldások alkalmazását. A székely települések különböző érdekcsoportjai felismerték a közösségi együttműködés előnyeit, de a múlt tapasztalatai nagyon élénken élnek még az egyénekből. A legtöbb csoport rendszerkövető szeretne lenni. Minden sikeres együttműködés kezdete egy kis csoportos közös tevékenység továbbfejlődése és nem egy közös problémát megfogalmazó, amúgy heterogén csoport összeszokása. A bizalom kisugárzása a hosszú távú együttműködés alapfeltétele, amely csak az előre megfogalmazott szabályok elfogadásával és alkalmazásával érvényesíthető.

A megkérdezettek véleménye szerint a gazdasági társulások utáni közösségi igény reális, viszont hogy ebből a régió minél több térségére kiterjedő igény keletkezzen, két területen lenne fontos beavatkozni: az oktatás-nevelési programok ez irányú átalakítására, valamint a piaci-gazdasági kényszerek szülte gazdasági társulások szakmai tartalommal való feltöltésére lenne szükség.

A székely társadalom gazdasági megerősödéséhez jelentős mértékben hozzáadott értéket teremthetnek az újrapozicionált gazdasági társulások, amelyek a régi értékek mellett újszerű módszereket, a mai piaci feltételeknek megfelelő tudást és követelményeket alkalmazva jelentősen hozzájárulhatnak a térség regionális fejlődéséhez. A régi-új szervezeti forma névváltoztatása jelentősen növelné a megelőlegezett bizalmat a székely közösség részéről.

JEGYZETEK

- ¹ Az erdélyi magyarság körében a politikai együttműködés szükségessége a középpontban áll, ami a 2007. január 1-jei európai uniós csatlakozás utáni gazdasági együttműködésre is bővült.
- ² Paul-Emanoil Barbu: *Din istoria Cooperatiei de Consum si de Credit din România*. Scrisul Românesc Kiadó, Krajova, 1996; Gheorghe Stanciu – Costache Balcescu: *Proiect pentru o casa de pastrare si imprumutare*. Scrisul Românesc Kiadó, Bukarest, 1935; Marin Panait: *Cooperatia si problema scumpirii traiului*. Cooperatia, 1939/3.
- ³ „A félig strukturált interjú az emocionalizmus filozófiai megközelítéséhez köthető, mely szerint az interjú az egyének szubjektív tapasztalatait és az azokhoz fűződő élményeket és érzéseket rögzíti. Az interjú készítője egy interjúvázlattal rendelkezik, amelyben az érinteni kívánt területek szerepelnek. A kérdések nyitottak, átalakíthatóak, átfogalmazhatóak, sorrendjük rugalmas, a beszélgetés során új kérdések merülhetnek fel, ill. elhagyhatunk kérdéseket. Az ilyen ún. mélyinterjú beszélgetés légköre nyitott, támogató, manipulációmentes.” Sztárayné Kézdy Éva: *Kutatásmódszertan és prezentációkészítés*. Elektronikus tananyag, 2011, 3. o. igyk.pte.hu/files/tiny.../06_kutatasmodszeratan6_interjukeszites.pdf
- ⁴ Váriné Szilágyi Ibolya: *Az ember, a világ és az értékek világa*. Szociálpszichológia szöveggyűjtemény, Osiris Kiadó, Budapest, 1997, 133. o.
- ⁵ Nagyné dr. Babics Éva: *Értékközvetítés és az értékrend változása*. 2006. <http://uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2006/2/10%20Nagyné.pdf>
- ⁶ Uo., 112. o.
- ⁷ Farkas Zoltán: *Az érdekgfogalom értelmezései*. Miskolci Egyetem Bölcsészstudományi Kar, Szociológiai Intézet, 2011, 5. o. 1. bekezdés. http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/docs/Szellemestudomany2011_23.pdf
- ⁸ Budavári-Takács Ildikó: *A tanácsadás szociálpszichológiája*. 2011. www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-019_A_tanacsadas_szocialpszichologiaja/ch03.html
- ⁹ Gelei András: *Munkavégzési rendszerek*. In: Stratégiai emberi erőforrás menedzsment. Szerk.: Bakacsi et al., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 96. o.
- ¹⁰ T. Parsons: *The Principle Structure of Community: A Sociological View*. In: *Structure and Process in Modern Societies*. Free Press, Glencoe, 1960, 153. o.
- ¹¹ Horváth Alpár: *Turizmusfejlesztés Székelyföldön*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013, 36. o.
- ¹² Vincze Mária: *A vidékfejlesztés problémáinak rendszerszemléletű megközelítése. Romániai sajátosságok*. Erdélyi Múzeum, 3. füzet, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 2013, 38. o.
- ¹³ Musto István: *Utazás Paradoxiába. Egy úgynevezett szakértő feljegyzéséből*. Magánkiadás, Budapest, 2012, 211. o.
- ¹⁴ Gróf Széchenyi István 1821. július 16–17-i nagyenyedi látogatásának emlékére 1994. június 5-én állított tábla felirata.
- ¹⁵ A közbirtokosság (latin nevén compossessoratus, románul composesorat) olyan közös, osztatlan birtoklási forma, amelynek a székely falvak szántó, rét, legelő, erdő és nádas területeivel való közös gazdálkodás volt a feladata. A közbirtokosságból származó nyereséget az egyes tag részesedése arányában adták ki. Jelentős közösségi feladatot látott el a korabeli székely falu életének szervezésében.
- ¹⁶ M. Fehérvári Judit: *Miroslaw Putnek: Elégedettség*. 2012. <http://judit-kavicsok.blogspot.ro/2012/09/egy-idezet-az-elegedetsegrol.html>
- ¹⁷ Csíkszentmihályi Mihály: *Flow. Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001, 15. o.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Tao Jüan-ming (365–427): *Idill* (Kosztolányi Dezső fordítása). <http://mek.niif.hu/06600/06689/06689.htm>

²⁰ Ambrus Tibor: *Vállalkozói műhelytitkok Erdélyben*. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 22. o.

²¹ Uo. 60. o.

²² Uo.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Antal Emőke: *Márton Áron püspökre emlékezünk*. 2010. www.magnificat.ro/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4965:az-emberi-tartpak&catid=74:istenkeres

Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1999.

Bernard L. Montgomery *tábornagy emlékiratai*. Szerk.: Eszes Máté, Zrínyi Katonai Kiadó – Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1981.

Babbie Earl: *A társadalomkutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó, Budapest, 2003.

Estefánné dr. Varga Magdolna et al: *Pszichológia elméleti alapok*. http://old.ektf.hu/hefoppalyazat/pszichologia/a_gondolkods_fogalma.html

Faragó László: *Koncepcióvezérlés tervezés általános elmélete*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2003. www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/faragolaszlophd.pdf

Farkas Zoltán: *Szociológia előadás*. Miskolci Egyetem Bölcsész tudományi Kar, 2005.

Lengyel Imre – Rechnitzer János: *Regionális gazdaságtan*. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 2009.

Marketingkutatás az ágárgazdaságtanban. Szerk.: Lehota József, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2001.

Mark Twain: *Tom Sawyer kalandjai*. Móra Könyvkiadó, Budapest, 1977.

Naresh K. Malhotra: *Marketingkutatás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

Tomcsányi Pál: *Általános kutatásmódszertan*. Szent István Egyetem – Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet, Gödöllő–Budapest, 2000.

Borbély Tamás – Borbély Attila

Az EUfóriától az EUtanáziáig?

Migránsok, emigránsok, menekültek

From EUphoria to EUthanasia?

Migrants, Immigrants and Refugees



Összefoglalás

Az eufória tünetei jelentkeztek a magyar állampolgárok egy jelentős részénél 2004. május 2-án, Magyarország Európai Unióhoz történő hivatalos csatlakozásának napján. A csatlakozást a sikeres népszavazást követően országszerte hatalmas tömegek ünnepték. A hangulat szinte az öröm csúcsáig emelkedett. Akkor valószínűleg kevesen gondolták – még a csatlakozást ellenzők közül is –, hogy rövid 11 év elteltével az Unió alapjai rendülhetnek meg, a szövetség akár az eutanáziaközeli állapotba is kerülhet. A számos nehézséget több-kevesebb sikerrel kezelő Európai Unió és szervezetei megbirkóztak a világgazdasági válsággal, a görög gazdaság csődjével, az európai államok közötti gazdasági-társadalmi-politikai különbségek legalábbis látszólagos kezelésével. A 2015-ös esztendő azonban nem várt, nem tervezett és még a legpesszimistább euroszkeptikusok gondolatában sem felmerülő helyzetet teremtett. Megjelentek a migránsok, emigránsok, menekültek, gazdasági menekültek, soha nem gondolt létszámban és intenzitással. Van-e megoldás a 21. század exodusára?

Summary

The symptoms of Euphoria could be traced on one numerous part of Hungarian people on the 2nd of May 2004, on the day when Hungary joined the EU. The accession which followed the succesful referendum was celebrated throughout the coun-

BORBÉLY TAMÁS közgazdász, a Debreceni Egyetem doktorjelöltje, PROF. DR. HABIL BORBÉLY ATTILA PhD, rektor, egyetemi tanár, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola (Rektor@wsuf.hu).

try. The mood almost peaked to the highest heights. Back then probably not a lot of people thought even those who were against the accession that after 11 years the fundamentals of the EU would be shaken and the union would and could get in an euthanasia close situation. The European Union and its institutions which handled numerous crises more or less effectively could get above the economy crisis, the default of the Greek economy, the economical, political and social differences between member states by handling them apparently or visually. The year 2015 though brought an unplanned, unexpected situation that even the most pessimistic euro-scepticals did not have in mind. Migrants, immigrants, mop migrants and refugees appeared with a never awaited manner, intensity and number. Is there any solution to the exodus of the 21st century?

AZ ELŐZMÉNYEK

A 2011 elején kirobbant, javarészt észak-afrikai (Maghreb) országokbéli ún. arab tavasz, vagyis a 3000 éves kultúrák és európai, világpolitikai szinten káros önkényuralmi rendszerek megdöntésére irányuló, erőszakos demokratizálási hullám nem érte el a várt hatást. Az általában az Egyesült Államok által pénzelt ellenzéki csoportok rendre országuk kormányának megdöntésére játszottak. Ez Tunéziában sikerült is az ún. „jázzminos forradalom” keretén belül. De ezzel gyakorlatilag egy időben tiltakozások és erőszakos utcai harcok kezdődtek Algériában, Jordániában, Egyiptomban, Líbiában, Jemenben és Szíriában. A kiváltó okok között gyakorlatilag első helyre a tunéziai eseményeket helyezhetjük. A mesterségesen felerősített elégedetlenség és az utcai, radikális politizálás nem kímélte az emberéletet sem.

1. táblázat:

Ország	Halálos áldozatok
Tunézia	338
Algéria	8
Jordánia	3
Jemen	2000
Egyiptom	4300
Szíria	16 0000
Líbia	25-30 000

Ha ehhez hozzáadjuk a további arab országokban megjelenő és az arab tavaszhoz köthető villongások áldozatait (a legkevesebb Mauritánia: 6, a legtöbb Irak: 250 halott), akkor a Nyugat által kirobbantott polgárháborúk és belső ellentétek közel végleges szaldója 195 000 halott. Vajon az irányított demokráciatörekvéseknek volt-e foganatja, vagyis elérték-e valamit az organizátorok és tervezők?

Tunézia

A jázminos forradalom egy erőszakos tüntetéssorozat volt Tunéziában. A folyamat az ország több városára is áterjedt, és a 23 éve hatalmon lévő Zín el-Ábidín ben Ali elnöki pozíciójáról való lemondásához vezetett. A 2010 decemberében kezdődött tüntetésekhez hasonlóra három évtizede nem volt példa az országban. A tömegdemonstrációk közvetlen kiváltó okát egy zöldségeket és gyümölcsöket áruló boltos, Mohammed el-Búázízi öngyilkossága adta. A boltosnak nem volt meg a szükséges engedélye a vállalkozásához, emiatt a rendőrség lefoglalta az autóját. Az eset miatti tiltakozásként utcára vonuló tömeg ellen a tunéziai rendfenntartók erőszakkal léptek fel, 338 ember halálát okozva, végül azonban a folytatódó tiltakozó akciók hatására Ben Ali lemondásra kényszerült, és Szaúd-Arábia területére menekült. Hatvan éve ez volt az első alkalom, hogy egy arab kormányzatot közvetlenül az utcai tüntetések hatására távolítottak el. A tunéziai forradalom láncreakciót indított el az arab világban. Ben Ali 2011. január 14-én lemondott, és Tunéziában békés úton demokratikus kormány alakult.

Egyiptom

A nílusi forradalom vagy fiatalok forradalma utcai demonstrációk, felvonulások, polgári engedetlenségek, az egyiptomi kormányzatot támogató erőkkal történő összetűzések sorozataként 2011. január 25-én – az Április 6. Ifjúsága Mozgalom vezetése által kiválasztott napon – kezdődött Egyiptomban. Kezdetben több tízezen vonultak fel Kairóban és az ország más nagyvárosaiban. Bár a helyi jelentőségű tüntetések már megszokottá váltak, az 1977-es kenyérlázadás óta nem történt ekkora megmozdulás, és az ország történetében még nem volt ennyire szervezett tüntetés. A demonstrációk a tunéziai felkelés kitörése után pár héttel kezdődtek, és több tüntető a kezében lobogó tunéziai zászlóval jelezte is a két esemény közötti kapcsolatot. Ez a 2010–2011-es arab világbeli tüntetéseknek a tunéziai utáni egyik legnagyobb megmozdulása. Az egyiptomi tüntetések kiváltó okai elsősorban politikai és jogi természetűek voltak: rendőri brutalitás, a szükségállapottal indokolt törvények (hiszen Egyiptomban egy elnöki rendelet miatt 1957 óta gyakorlatilag szükségállapot van), a szabad választások és a véleménynyilvánítás szabadságának hiánya, a korrupció, valamint a magas munkanélküliség, az élelmiszerek magas inflációja és az alacsony minimálbér. A tüntetések szervezői többek között szabadságot és igazságot, a rezsim végét, új kormányt és az egyiptomi nép érdekeinek képviselését követelték.

Az egyiptomi kormány igyekezett mindent bevetni annak érdekében, hogy véget vessen a tüntetéseknek, általában gumibotot, vízágyút, könnygázt és gumilövedéket használtak. Néhány esetben azonban éles lőszert is alkalmaztak, ennek következtében január 29-ig legalább 105 tüntető vesztette életét, 750 rendőr és 1500 tüntető sebesült meg. Kairó, az ország fővárosa háborús területnek számított, de gyakoriak voltak az összecsapások Szuezi kikötővárosban is. A kormány kijárási tilalmat rendelt el, de ennek betartatása érdekében sem a rendőrség, sem a hadsereg nem lépett fel. A Mubarakhoz hű Egyiptomi Központi Biztonsági Erőket hamarosan a katonaság váltotta fel.

Mivel azonban ők nem ügyeltek a közbiztonságra, elharapóztak a fosztogatások, ezért a polgárok önkéntes csoportokat hoztak létre, hogy védelmezzék a fontosabb épületeket. Február 11-én Omar Szulejmán alelnök bejelentette Mubarak lemondását, aki Kairót elhagyva Sarm es-Sejk üdülőhelyre húzódott vissza. Így a Huszein Tantávi marsall vezette katonai tanács és a katonaság vette át a hatalmat, amely első lépésként felfüggesztette az ország alkotmányát. Az átmenet több hónapig eltartott.

2011. november 28. és 2012. január 10. között rendezték az első szabad választásokat. A választásokat a korábban betiltott Muzulmán Testvériség alapította mérsékeltlen iszlamista Szabadság és Igazságosság Pártja nyerte, második helyen a radikális iszlamista an-Núr párt végzett. 2012. január 25-én feloldották a szükségállapotot. Június 24-én elnökválasztást tartottak, ahol a Muzulmán Testvériség jelöltje, Muhammad Morszi nyert, hatalmát azonban nem tudta stabilizálni, 2013 tavaszán-nyarán tüntetések robbantak ki ellene Kairóban. 2013. július 3-án a hadsereg Abdel-Fattah asz-Szíszi tábornok vezetésével puccsal megdöntötte a hatalmát, az ideiglenes államfő ekkor Adli Manszúr lett.

Líbia

A kormányellenes tüntetések 2011. február 15-én kezdődtek, a tunéziai és az egyiptomi forradalom után, az egész arab világon jelentkező tüntetéssorozat részeként. A Kireneikában kirobbanó tiltakozássorozat hamar erőszakba torkollott. A rezsim rendkívül kemény fellépéssel próbálta meg elfojtani a lázongásokat, ugyanakkor legalább egy esetben éppen a lázadók nyitottak tüzet kormánypárti tüntetésekre. A Bengázi környékén zajló erősen törzsi színezetű eseményeket gyorsan követte a nyugati hegyekben a berber törzsek lázadása, valamint a vegyes lakosságú Miszráta felkelése. Súlyos harcok után a lázadók Bengáziban megalakították az Átmeneti Nemzeti Tanácsot, amely deklarálta, hogy célja a Kadhafi-rezsim megdöntése és a szabad választások kiharcolása. A tanács jobbára azonban a Kadhafi-rezsim régi kádereiből állt, vezetője a korábbi igazságügy-miniszter, Musztafa Abdul-Dzsálíl, aki annak idején a HIV-terjesztéssel vádolt bolgár ápolónők perében a halálos ítéletet is aláírta.

Moammer Kadhafi, fia, Szajf-al Iszlám és a titkosszolgálatokat vezető Abdullah Szenuzzi ellen június 27-én nemzetközi elfogatóparancsot adtak ki. Lázadóforrások szerint a kormány elsősorban zsoldosokat vetett be a felkelés letörésére, és fegyverként használta a tömeges nemi erőszakot is (a Human Rights Watch és az Amnesty International helyszíni vizsgálatai nem támasztották alá ezeket a vádakot).

A rezsim a lázadókat az al-Kaidához kötődő nemzetközi terroristáknak tartotta. Független források valóban megerősítették az al-Kaidához köthető szervezetek és külföldi zsoldosok megjelenését a lázadók között, ugyanakkor ennek a befolyásnak a mérete nem éri el a kormánypropaganda által deklarált szintet. Ezek a szervezetek jelen vannak ugyan, de nem ők irányítják a lázadást, sokkal inkább támogatják, és hasznot húznak belőle.

Bár a harcok rendkívül heves lefolyásúak voltak, mégis az ilyen konfliktusokban szokatlan módon, bizonyos humanitárius elveket mindkét fél igyekezett betartani: az

ország vízellátásának 70%-át biztosító úgynevezett GMMR- (Great Manmade River) rendszer immunitást élvezett, annak csővezetékei és kiszolgálólétesítményei ellen intézett támadásoktól minden fél tartózkodott. Bengázi teljes vízellátását mindvégig a kormány biztosította. A NATO, a harcoló felek közül egyedüliként, július végén csapást mért Bregában a GMMR két kiszolgálóállomására. Ugyanakkor mindkét fél részéről gyakoriakká váltak a hadifoglyok ellen elkövetett atrocitások. A felkelők minden fekete bőrű személyt gyanúsnak tartottak, mivel Kadhafi zsoldosai is főként Fekete-Afrikából érkeztek, így gyakran előfordult, hogy minden ok nélkül végeztek ki afrikai vendégmunkásokat.

A felkelő fegyveresek a kezdeti sikerek után, március elejére mindinkább a keleti országrészbe szorultak vissza, a kormányhadsereg nehézfegyverekkel, harckocsikkal és repülőgépekkel indított ellentámadása miatt. 2011. március 17-én, amikor a lojalista erők már a lázadás központját, Bengázit is megközelítették, az ENSZ BT főleg angol és francia nyomásra megszavazta a Líbia felett kialakítandó repüléstilalmi zónát. A határozat lehetőséget biztosított a NATO-csapatoknak a civil lakosság védelmére minden elérhető eszközzel, kivéve szárazföldi csapatok bevetését. A NATO-légierő azonnal megkezdte a kormánycsapatok és Tripoli bombázását, ennek hatására az offenzíva leállt, a kormánycsapatok visszavonultak Szurt városáig, és a felkelők elfoglalták a kiürített városokat. A Szurtot támadó lázadócsoporthoz aztán a hadsereg ellentámadása szétverte, és a kormánycsapatok menetből visszafoglalták a partvidéket egészen Brega városáig.

A keleti front augusztusig Adzsdábija és Brega között húzódott, míg nyugaton heves harcok folytak Miszráta városa körül és a Nefúsa-hegységben, valamint Sabha városától délre a nigeri határ környékén. A hadműveleteket és az elszakadt területek életét a lázadók főleg a líbiai nemzeti bank bengázi fiókjának trezorjából szerzett pénzből finanszírozták, melyet még márciusban törtek fel.

A NATO a parti zónákban repüléstilalmi övezetet tartott fenn, amit azonban a lázadógépek – a NATO hallgatólágos beleegyezésével – rendszeresen megsértettek. Az ENSZ által elrendelt fegyverembargó betartatását is meglehetősen egyoldalúan értelmezték: a lázadókhoz irányuló katarai és egyéb fegyverszállítmányokat nem tartóztatták fel, sőt Franciaország maga is legalább egy esetben fegyvereket szállított a lázadónak. Ugyanakkor a kormány is hozzájutott fegyverekhez, Csád, Niger, Algéria irányából. A NATO-csapatok szorosan együttműködtek a felkelőkkel, légi és tengerészeti tűztámogatást nyújtva hadműveleikhez, sőt amerikai és brit katonai kiképzők is érkeztek a felkelők támogatására. A NATO-csapatok hathatós támogatásával április végére a felkelők kezére került a Líbia és Tunézia közti határvidék, sőt Miszráta elfoglalását is sikerült megakadályozni.

Július 25-re a polgárháború állandósulni látszott, az utolsó nagy kormánypárti offenzíva óta ugyan voltak kisebb lázadások, de nagyobb területek nem cseréltek gazdát, noha a lázadócsapatok már nehézfegyverezettel és tankokkal is rendelkeztek. Augusztus 21-re a lázadónak sikerült behatolniuk Tripoliba, 23-án pedig elfoglalták a Bab al-Azizija komplexumot, Kadhafi állítólagos tartózkodási helyét, bár az ezredet nem találták az épületben, valószínűleg ekkor már Szurtban tartózkodott. Hosszú ost-

rom után, október 17-én elesett Báni Válid, majd három nappal később Szurt városa is, utóbbi ostroma közben Kadhafi is életét vesztette. Ezzel az ország teljes területe az ÁNT kezére került, és véget ért a líbiai polgárháború.

A polgárháborút követő napokban az új hatalom hozzálátott a választások leszervezéséhez. 2012. szeptember 11-én tömegtüntetés kezdődött a *Muszlímok ártatlansága* című, egy USA-ban élő filmművész iszlámellenes propagandafilmje miatt. A tüntetők a bengázi amerikai konzulátus ellen vonultak, a megmozdulás pedig erőszakba torlott. A követségre rakétavetővel lőttek, majd a tüntetők gyűjtogatni kezdtek. Az akcióban Christopher Stevens amerikai nagykövet is életét vesztette. Másnap az amerikai hadsereg két rombolót vezényelt Líbia partjaihoz.

2013. november 3-án a kőolajban gazdag keleti országrész, Kireneika saját kormányt alakított. Tripolit időközben az iszlámisták elfoglalták, és 2014. szeptember 2-án megválasztották Omár el-Hászit kormányfőnek. Így az országnak két kormánya lett, hisz a keleti országrészben Abdalláh asz-Száni vezetésével kormányoznak. Az arab tavasz tehát Líbiára káoszt hozott.

Szíria

A szíriai polgárháború, a tunéziai események hatására, 2011 márciusában kezdődött, eleinte kormányellenes demonstrációkkal. Az emberek a jelenlegi politikai elit autoritárius hatalomgyakorlása ellen tiltakozva vonultak utcára, de a demonstrálók kezdetben csak reformokat követeltek, nem rezsimváltást. A rendfenntartók erőszakos beavatkozása miatt a tüntetések zavargássá fajultak, majd a rendőrség éles lőszerrel lőtt az emberekre, a lázongások gyorsabb elfojtása érdekében pedig harckocsikat, sőt hadihajókat is bevetettek.

Novembertől a Rijád el-Aszad tábornok vezetésével megalakult SZSZH indított gerillaháborút a hadsereg ellen. A kezdetben kizárólag könnyűfegyverekkel rendelkező lázadók a szomszédos arab országok és Törökország hathatós támogatásával jelentős katonai erővé nőttek ki magukat, 2012 őszéig már az ország több települését ellenőrzésük alá vonták. A helyzetet azonban tovább bonyolította, hogy 2012 nyarán az ország északkeleti részén lakó kurdok milíciái is beavatkoztak a harcba, Aleppóig nyomulva előre. A kurd lázadók egyszerre kerültek összetűzésbe a kormányerőkkel és az SZSZH-val. Mindemelllett a konfliktusnak erősen szektáriánus jelleget ad az a tény is, hogy a helybéli keresztények és alaviták a többségben alavitákból álló Aszad-rezsimet támogatják, míg a lázadók többsége a szunnita lakosság soraiból kerül ki. A szélsőségesebb felkelők rendszeresen hajtanak végre támadásokat a keresztény és alavita közösség ellen, míg a hadsereg és a kormányt támogató Sabiha milícia az ellenzékét támogató szíriai települések lakossága közt rendez időnként kisebb-nagyobb vérfürdőket.

2012 júniusának közepére az ellenzék és a kormányerők közötti harc annyira kiszélesedett, hogy az ENSZ vezetői és az Egyesült Államok a felkelést már szabályos polgárháborúnak minősítették. Mind a felkelőket, mind a kormányerőket nagyszámú külföldi önkéntes és idegen zsoldos is segíti: csecsenek, afgánok, kurdok, különböző országokból érkező arabok, illetőleg európaiak.

2013-ban új szereplő jelent meg a szíriai polgárháborúban, az eredetileg a kilencvenes évek végén alakult, és nem sokkal később az al-Kaidának hűséget esküvő iraki és levantei Iszlám Állam képében. Az Abu-Bakr Al Bagdadi által vezetett terrorszervezet 2006-ban több más szunnita szervezettel egyesülve alakította meg az Iszlám Államot. Korábbi vezetőjük, Abu Musab Al-Zarkawi egy légitámadásban vesztette életét. Az ISIS eredeti célja egy kalifátus létrehozása volt Irak szunnita többségű területein. Miután belépett a szíriai polgárháborúba, igényét kiterjesztette Szíria szunnita többségű területeire is. 2014. június 29-én kikiáltották a kalifátust, Abu Bakr al-Bagdadi lett a kalifa, a csoport pedig felvette az Iszlám Állam nevet.

Az Iszlám Állam kapcsolatrendszere a világban egyre szerteágazóbb és szorosabb. A nigériai Boko Haram is hűséget esküdött a terroristáknak, akiknek már évek óta dédelgetett céljuk a tisztán muzulmán Nigéria megteremtése. A Boko Haram oldalán is már a kezdetektől fogva arab önkéntesek harcolnak, sőt a Boko Haram emberei közül is nem egy harcol Irakban és Szíriában, hogy tapasztalatokat gyűjtsön. Az Iszlám Állam fegyveresei nagyjából helyi arabok, de igen sok külföldi önkéntesük van, így bizonyítottan számos nyugat-európai, amerikai, de a környező közel-keleti és távolabbi muszlim országokból is csatlakoztak hozzájuk, ezenkívül afgánok, bosnyákok, csecsenek, albánok, pakisztániak is harcolnak a soraikban. Sokuk fiatal, akik otthon nem voltak képesek beilleszkedni, személyes problémáik miatt könnyen fanatizálódhatnak. Egyes tagokat, mint a bosnyákokat annak idején, súlyos lelki trauma is ért, mert saját szemükkal látták szeretteik halálát vagy szenvedését a boszniai háború idején, a muzulmánok ellen elkövetett atrocitások során. Ebben a konfliktusban is részt vettek iszlamista arab önkéntesek. A hadsereg nagyságának felső határát 200 000 főre teszik. Egy 2014. évi novemberi ENSZ-jelentés szerint 15 000 külföldi sorakozik az Iszlám Állam seregében, 80 különféle országból. Az amerikai hírszerzés 2015 februárjában már 20 000-re becsülte ezt a számot.

Az Iszlám Állam folyamatos térnyerése, a meghódított területeken végrehajtott megszárlások és elűldözések, valamint a kaotikus állapotba taszított észak-afrikai országok, a még mindig rendezetlen viszonyú Afganisztán és az önmagára találni képtelen Irak, valamint a belső villongásoktól terhes szubszaharai Afrika vezetnek el korunk egyik legnagyobb és legnehezebben megoldható válságához, a migránsválsághoz.

A MIGRÁNSVÁLSÁG KEZDETE

Lampedusa Olaszországhoz tartozó kis sziget a Földközi-tengeren, Málta és Tunézia között. Sziciliától 205, a tunéziai partoktól 113, Máltától 140 kilométernyire fekszik, 10 km hosszú, legnagyobb szélessége 4 km. Egy aprócska sziklaszirt, a Nyulak szigete tartozik még hozzá. A helyiek halászatból, mezőgazdaságból és az idegenforgalomból élnek. De akad itt kevésbé látványos dolog is. 1998-ban az olasz hatóságok átmeneti menekültábrót létesítettek a szigeten, miután Észak-Afrikából már korábban is rengetegen vágtak neki az útnak a tengeren át. A 2000-es évek elején a folyamatosan növekvő, Európába irányuló migráció során Lampedusa kiemelt szerepet kapott, mint elsődleges tranzitpont az afrikai, közel-keleti és ázsiai bevándorlók számára. 2004-ben

a líbiai és az olasz kormány titkos megállapodást kötött, kötelezve Líbiát, hogy befogadja azokat, akiket olasz területről deportáltak. Ez 2004 és 2005 között hatalmas embertömegek Líbiába szállítását eredményezte, mindezt az Európai Parlament felhatalmazása nélkül. 2006-ra már emberek ezrei fizettek embercsempészeket Líbiában, hogy hajóval juttassák át őket Lampedusára. A megérkezéskor a többségüket a szárazföldi Olaszország valamelyik menekülttáborába szállították. Sokukat elengedték, ugyanis a kiutasítási határozatukat sosem foganatosították.

2009-ben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága erős kritikával illette a lampedusai befogadóközpontot túlszűfolttsága miatt. Az egységet ugyanis maximum 850 emberre tervezték, és egy időben több mint 2000-en éltek itt. Az emberek jó része a szabad ég alatt aludt, nejlon- vagy műanyag zsákok alatt. 2009. február 19-én egy belső lázadás miatt a tábor jó része leégett. A bentlakó migránsok többsége Ghánából, Maliból és Nigériából érkezett, és szezonális mezőgazdasági munkásként dolgozott.

A 2011-es arab tavasz során több migráns érkezett a szigetre, májusra 35 000-en Tunéziából és Líbiából, augusztus végére ez a szám már 48 000 volt, többségük a 20-as, 30-as éveikben járó fiatal férfi volt. A kialakult helyzet törésvonalakat eredményezett az EU-ban. A francia kormány gazdasági bevándorlóknak minősítette az érkezőket, nem menekülteknek, akik az üldöztetések elől mentik az életüket. A líbiai nagykövet szerint Kadhafi a saját kénye-kedve szerint alakította az illegális bevándorlást. A nagykövet azt mondta: „Feketévé akarta tenni Lampedusát az afrikaikkal.”

2014-ben 170 000 migráns érkezett Olaszország partjaihoz, ez 296 százalékos növekedés 2013-hoz képest. A migránsok közül több mint 140 000-en Líbiában szálltak hajóra, többségük Szíriából, Eritreából és egyéb nyugat-afrikai országokból indult útnak.

2015 januárja és áprilisa között több mint 1600 migráns vesztette életét Líbia és Lampedusa között a tengerben. Javarészt a szíriai helyzet fokozódása, az Iszlám Állam térnyerése és a Frontex, valamint a tagállami haditengerészetek által állandóvá tett vízi ellenőrzések (Mare Nostrum) miatt a Líbia–Lampedusa-tengely veszített népszerűségéből. A menekültek 2015 júliusa, augusztusa tájékán inkább más úton próbáltak meg Európába jutni.

EL CAMINO DE BALKAN

2015 júniusában 124 000 menekült érkezett Görögországba. Ez 750 százalékos növekedés a 2014-es adatokhoz képest. A növekedés, mint a korábbi esetekben is, a szíriai, iraki és afganisztáni háborúk következménye. Miközben az amúgy is csödközeli görög gazdaság éppen az IMF–Világbank-tandemmel birkózott, a migránsválság újabb terheket rótt az amúgy is mesterségesen életben tartott gazdaságra. A görög kormány az Unióhoz fordult segítségért, míg az ENSZ menekültügyi főbiztosságának európai igazgatója, Vincent Cochetel azt mondta: „a görög fogadóállomások elviselhetetlenek, a szigetek teljes a káosz”.

A migránsok a Közel-Keletről egy hat kilométeres vízi szakaszon érkeznek Híosz, Kosz és Leszbosz szigeteihez. Ez a három sziget mind közel fekszik Törökországhoz, ugyanakkor a szárazföldi Európa első és legközelebbi állomása. Uniós és schengeni

tagállamként Görögország a migránsválság hatására feladta az Unió külső határvédelmét, és így sem megállítani, sem regisztrálni nem tudta a migránsokat. Ehhez persze szükség volt arra is, hogy Törökország úgy döntsön: engedi az embercsempészek hajóit keresztülhaladni a felségterületén. Korábban a török rendőrség és parti őrség még próbálkozott a csempészet megállításával, ám ezt a harcot feladták. A török álláspontban bekövetkezett változás annak köszönhető, hogy az ISIS török földön is merényletet követett el, ezután lépett fel Törökország tevékenyen az ISIS ellen egy légitámadás formájában. Július 23-án 5 fegyveres megtámadott egy török határátkelőhelyet Elbeylinél. Ennek hatására a török haderők elkezdtek észak-szíriai ISIS-állásokat lőni, a jelentések szerint a bosszúakcióban 100 ISIS-katona vesztette életét, ám ezeket az információkat a török ellenzéki médiumok megkérdőjelezték. Később a török hadsereg azt közölte, hogy mind az öt, a határátkelő helyet megtámadó radikális iszlamista életét vesztette. Ezek a momentumok vezettek odáig, hogy Törökország megváltoztatta korábbi álláspontját, és átengedte az embercsempészhajókat Görögország felé. A helyi török politikusokat az a vád is érte, hogy közvetlenül együttműködnek az embercsempészekkel, ezt a francia tiszteletbeli konzul jelentette ki, aki maga is hajókat adott el a menekülteknek.

Törökország egyébként kivette a részét a menekültek befogadásából. Mint szomszédos ország, értelemszerűen ide érkeztek át a határ szír oldaláról a menekültek. Az ENSZ számításai szerint 1,5-1,9 millió szír juthatott át Törökországba. A törökök rosszul mérték fel a helyzetet, hogy hamar megoldódó válságról van szó, arra azonban senki sem számított, hogy még decemberben is migránsok millió táboroznak majd az Unióba igyekvő Törökország területén.

Az embercsempészek átlagosan 1000–1500 dollárt kérnek egy 25 perces hajóútért Bodrumból, Törökországból Kos szigetére. 2015 augusztusában több száz hajó kelt át a tengeren minden éjjel. A migránsok, akik mobiltelefonnal, tablettel és más számítástechnikai eszközzel felszereltek, részletes tudással rendelkeztek az Európán keresztül húzódó illegális útvonalak terén: hogyan jussanak el Theszaloníkiba, Görögország belsejébe, onnan 3–4000 dollárért Németországba vagy 10–12 000-ért Nagy-Britanniába.

Macedónia

Az amúgy is belpolitikai válságoktól terhes, valamint saját identitásának elfogadásával folyamatosan küzdő Macedónia belecsöppent a migránsválságba. Az ország görög határszélénél, Gevgelijnál migránsok ezrei bukkantak fel. Vojisláv Sztojánovics, a Nemzetközi Helsinki Bizottság egyik macedóniai vezetője szerint: „A probléma olyan nagy, hogy humanitárius válság fenyegeti Macedóniát. 28 ember, köztük nők és gyermekek haltak meg a vasúti síneken Szerbia felé menet. Másokat kirabolnak, megvernek, elrabolnak. Azok pedig, akiket a Gazi Baba-i nemzetközi fogadóközpontba szállítanak, embertelen körülményekkel és túlsúlyfolsággal kell hogy szembenézzenek.” A bajokat tetézi, hogy az amúgy sem belpolitikai nyugodtságáról híres Macedóniában a civil szervezetekről kevés kivétellel nem vesz tudomást a kormány. „Egyre több és több

menekült érkezik Macedóniába. Az ázsiai és afrikai polgárháborúk, a felmelegedés és a görögországi bevándorlási mutatók növekedése azt prognosztizálják, hogy jelentős növekedés lesz a menekültek számában Macedóniában is” – tette hozzá Sztojanovszki. És igaza lett. Gyakorlatilag a mai napig is folyamatos az áramlás, igaz, a macedón hatóságok mindent megtettek a károk enyhítése szempontjából. Először 72 óra láthatatlanságot adtak az országba érkezőnek. Ez azt jelenti, hogy ha valaki átlépte Macedónia határát, 72 órája van arra, hogy ingyen használva a közlekedési eszközöket, valamerre el is hagyja azt.

2015 augusztusában eszkalálódott a helyzet Macedóniában. Migránsok százai csaptak össze a rendőrökkel, mert Görögországból akartak bejutni az országba. A macedón kormány szükségállapotot hirdetett, mert június és augusztus között az országon áthaladó menekültek száma meghaladta a negyvennégyezret. A korábbi elnőző, át- és beengedő politikán 2015 őszén változtatott a macedón kormány, és 12 kilométeren kerítéssel zárta le a határt. A migránsok többször is megpróbálták áttörni, folyamatosan az összecsapások.

Szerbia

A Macedóniából érkező migránsok a Tabanovce–Miratovac vonalon lépnek be a zöldhatáron Szerbia területére. Onnan a preševói táborba kerülnek. Ebben a dél-szerbiai, a macedón határtól kőhajításnyira fekvő kisvárosban működik az egyik menekülttábor. Nyáron két nyitott katonai sátor szolgált táborként a városka rendőrségével szemben. 2015 nyarán volt szerencsém a táborban járni, az ott tapasztaltakat a *Magyar Nemzet Magazin* hasábjain taglaltam. „[...] Ahogy elindulunk az aszfaltos, ám mégis poros utcán, egy kisebb csoport ül előttünk a földön. Hátizsákokkal, viszonylag jó, ám itt-ott viseltes ruhában. Első ránézésre, messziről akár egy kiránduló, hegyeket és dombokat bakancsban meghódító baráti társaságnak tűnnek. Közelebb érve már nem. Ahogy lenézek az egyikük lábára, a bokájára egy, a pékségekben a kifli és a zsemle becsomagolására rendszeresített zacskó van szorítva. Alatta egy zsebkendő. Először bizalmatlanul nézzük egymást, majd megtöröm a csendet. Elmondják, hogy Szíriából érkeztek. Előző nap érkeztek meg Szerbiába Macedónián keresztül. Nem akarnak maradni. Svédország vagy Németország az úti cél. [...] Egy harmincas éveie elején járó, testesebb, kopasz férfi megszólít. Kérdezte, honnan jöttünk. Megmondom. Én is visszakérdezek. Azt mondja, Szíriából. Amerikai angolt beszél, azt is megtudjuk, miért. Amerikában volt mesterképzésen, aztán úgy döntött, hogy az üzleti diplomájával hazamegy Szíriába, és ott boldogul majd. Ez ment is egy darabig, de aztán eltört valami. Hónapok óta gyalogol. Most Szerbiában van. Elnézést kér azért, hogy itt van, és azért, hogy keresztül kellett mennie oly sok országon, már előre bocsánatot kér, hogy Magyarországon is keresztül fog menni, mert Hollandiába, Németországba vagy Skandináviába tart. [...] Közben egy férfi lukas, elnyűtt zoknijától szabadul meg éppen. Ő is szíriai. Lábujjai fekélyesek, üszkösek. Körmei egybenőttek a lábujjaival. Mosolyog. Megvonja a vállát. Mellette ülő társa piros dobozos üdítőitalt szürcsölget. Erős 50-es lehet. Ránk néz, és elkezd arabul énekelni. Mosolyog. Itt mindenki mosolyog.”

Egy hónappal később a szerb hatóságok és az ENSZ menekültügyi főbiztosságának belgrádi irodája bezárta a tábor, és helyette nyitott egy újat, ami közvetlenül a vasútállomás mellett helyezkedik el. Ez a tábor már zárt, katonák és rendőrök őrzik. A táborba egyesével engedik be a jövevényeket, először fémdetektorral átvizsgálják őket, majd kapnak egy azonosító számot, és kis csoportokban a fogadósátorral szemközti épületbe kísérik őket. Regisztráció előtt orvosi vizsgálat vár rájuk. Adataikat számítógépre rögzítik, fotóval, ujj- és tenyérlelenyomattal, és csak ezután engedik őket vissza a táborba. Bár a tábor kerítéssel és homokzsákokkal körbekerített, nyitott, bárki bármikor elhagyhatja. A többség így is tesz, megkapják a papírt, amivel igazolhatják magukat, majd továbbállnak. Preševóban 800 menekültet tudnak elszállásolni, a nők és a gyermekek az épületben alszanak, a férfiak sátrakban vagy a szabad ég alatt. Orvosi ellátásukról nemcsak a szerb egészségügyi hatóságok gondoskodnak, hanem az Orvosok Határok Nélkül nevű nemzetközi segélyszervezet is. Az ENSZ adatai szerint július közepéig több mint 45 ezren kértek menedéket a szerb hatóságoktól.

Mivel a migránsok nem álltak meg Preševónál, Szerbián belül is egyre nagyobb nyomás nehezedett Belgrádra és a Vajdaságra. Belgrád utcáit és közparkjait ellepték a migránsok. Másik részük a Vajdaság északi része felé tartott, Kanizsa, Kikinda, Szabadka felé, hogy a zöldhatáron átlépve Magyarországon folytassa útját nyugat felé. A Vajdaságban aztán feltorlódtak a migránsok. Miután az illegális határátlépések száma Magyarország felé a májusban mért heti 2500-ról először megháromszorozódott, majd megötszöröződött, a magyar kormány június 17-én bejelentette, hogy kerítést húz fel a magyar–szerb határnál 170 km hosszan és négy méter magasan, melynek építése júliusban elkezdődött.

Magyarország

A júliusban megkezdett építkezések miatt az Európai Bizottság és az Unió tagállamai elégedetlenségüket fejezték ki Magyarországgal szemben, mert szerintük Budapest megszegte az uniós szabályokat, ugyanakkor arra hívták fel a többi, a migrációs válság által érintett ország figyelmét, hogy ne cselekedjen hasonlóan. Annak ellenére, hogy a magyar kormány a schengeni megállapodás szerint cselekedett, vagyis a schengeni zóna határainál fekvő országoknak kötelességük megvédeni a határt az illegális átlépéstől, ezért határellenőrzéseket léptetett életbe. Az építkezés első üteme augusztus végén ért véget.

2015. szeptember elején Orbán Viktor magyar miniszterelnök védelmébe vette a magyar eljárási rendet a migránsok tekintetében, dacára az éppen zajló káosznak a Keleti pályaudvaron. Ugyanezen a napon a rendőrség megengedte az addig a pályaudvar aluljárójában rostokoló menekülteknek, hogy vonatra szálljanak Bicske felé, ahol menekülttáborban helyezték volna el őket. A migránsok nem működtek együtt, és a vonaton maradtak. Állóháború alakult ki a felek között. A migránsok nem fogadták el a rendőröktől az élelmet és ivóvizet. Szeptember negyediken mintegy négyezer migráns megunt a várakozást, és gyalog nekiindult Ausztria és Németország irányába. A helyzet tarthatatlansága miatt ugyanezen az estén a magyar kormány buszokat küldött értük, és Hegyeshalomhoz szállította őket.

Szeptember közepén a magyar rendőrség eltorlaszolta a határátkelőhelyet. A rendőrök mellett a rendre a TEK és a honvédség alakulatai vigyáztak. A határsávra felkerült a drótkerítés, a hatóságok pedig minden átszökni próbáló migránst elfogtak. A tiltott határátlépés 2015. szeptember 15-e 12 órától bűncselekménynek minősül, és elzárás jár érte. Már ekkor megkezdődtek az előkészületek új utak keresésére. A határon önkéntesek brosrúákat osztogattak, amelyeken Horvátországot ajánlották mint alternatívát.

A közösségi média is megmozdult a „Kerüld el Magyarországot” vagy „Avoid Hungary” csoportok révén, ugyanakkor a horvát–szerb határsáv különösen veszélyes a délszláv válság óta elő nem kerített aknáknak miatt. Néhány száz migráns kétszer is áttörte a kerítést a Horgos 2 határátkelőnél, és betondarabokkal, valamint palackokkal, üveggel dobálták meg a magyar hatóságokat, akik válaszul könnygázzal és vízágyúval reagáltak. A helyszínen lévő szerb rendőrség tétlenül végignézte az összecsapásokat. Pár nappal később a magyar kormány újabb kerítésépítésbe kezdett, most azonban a horvát határ mentén.

2015-ben több mint 400 000, nagy többségében muszlim vallású migráns lépte át illegálisan Magyarország határait. Október végére azonban a határzáraknak és kerítéseknek köszönhetően a migránsválság Magyarországon gyakorlatilag véget ért.

November másodikán az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága bejelentette, hogy az októberben az Európai Unió területére illegálisan belépő emberek száma (218 394) majdnem meghaladta a tavalyi év egészében mért adatokat (219 000). Ezzel az Európai Unió a legnagyobb havi bevándorlási statisztikát könyvelhette el.

A magyar miniszterelnök szerint a kialakult válsághelyzet nem egy váratlan krízis, hanem annak a folyamánya, hogy a tagállamok képtelenek az Unió külső határait megvédeni az embercsempészekről. November 3-án a magyar parlament túlnyomó többséggel elutasította az Unió által kirótt kötelező kvótarendszert, ami felosztotta volna a tagállamok között a menekülteket. Sőt, a magyar kormány szlovák partnerével együtt jogi eljárást kezdeményez az EU ellen. November negyedikén a Frontex hivatalosan is közzétette adatait, melyek szerint 800 000 ember lépte át illegálisan Európa határait 2015-ben.

Horvátország

A két éve uniós tag Horvátország szárazföldi határkapcsolatot tart fent Szerbiával, ami megnövekedett veszélyforrást jelentett a menekültek zavartalan átjárása miatt. Miután a magyar kormány kerítést emelt a szerb határra, a menekültek Horvátország felé vették az irányt. A horvát–szerb határ 80%-át a Duna teszi ki, de egy 70 kilométeres szakasz erdőkkel és mezőkkel tarkított Tovarnik közelében. Ranko Ostojić horvát belügyminiszter néhány nappal a horvát migránsválság kialakulása előtt úgy nyilatkozott: „A rendőrségnek elég erőforrás áll rendelkezésére a térségben, hogy megvédje a horvát határt az illegális bevándorlóktól.” A horvát elnök, Kolinda Grabar-Kitarović és a miniszterelnök-helyettes, Vesna Pusić visszautasította annak a lehetőségét, hogy a magyarhoz hasonló kerítést húzzon fel Zágráb a szerb határra. Zoran Milanović miniszterelnök pedig azt jelentette ki, hogy Horvátország készen áll segíteni a menekülteknek az országon keresztüljutást.

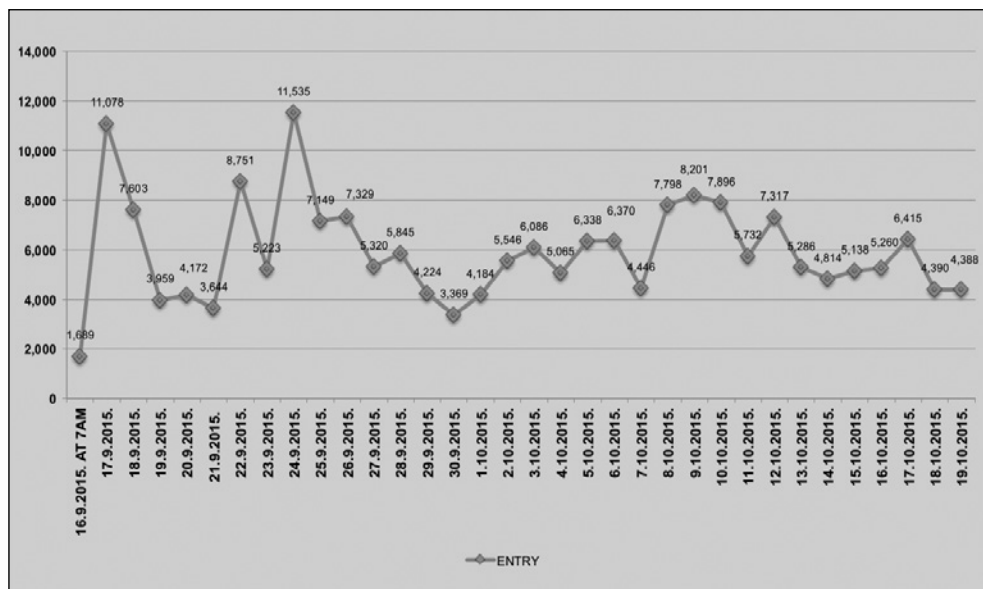
Szeptember 15-én érkezett meg a horvát határhoz a migránsok első hulláma. A menekültek Sid városa felé vették az irányt, mely 10 kilométerre helyezkedik el a horvát határtól.

A menekülteket buszra rakták, és a horvát határra szállították. Tovarniknál, a horvát oldalon a buszokat a Vöröskereszt és a rendőrség várta. Szeptember 17-én több mint 5000 migráns érkezett Tovarnikba. Ugyanezen a napon Ranko Ostojić belügyminiszter már azt nyilatkozta, hogy „Horvátország megtelt”, és ezért a határok lezárására kényszerül, így nemcsak az átkelőhelyek, de a vasúti kapcsolat is megszűnt Szerbia felől.

Október 6-ig 125 000 ember lépte át Horvátország határát. Szeptember közepe és október közepe között 200 000 migráns lépett be Horvátországba, többségük Magyarország felé vette az irányt. Magyarország a határzárral arra kényszerítette a migránsokat, hogy újabb utat keressenek, ezúttal Szlovénia felé. A kétmillióss Szlovénia ugyanakkor rögtön jelezte, hogy kapacitásai csak arra elegendők, hogy napi 2500 migránst fogadjanak. Ez oda vezetett, hogy a migránsok feltorlódtak Horvátországban, Szerbiában és Macedóniában is.

Szeptemberig több mint 80 000 ember lépett horvát területre. Ez pedig szignifikáns kiadásokat jelentett az amúgy sem túl jó, sőt az utóbbi években egyre romló – és ezért az Unió által többször megfeddett – horvát gazdaságnak. Ranko Ostojić belügyminiszter szerint csak október első hetéig 5 millió eurót költött el a horvát kormány a menekültválságra, és ebben nem foglaltatnak benne a transzportköltségek, amelyeket felajánlások útján rendez a kormányzat.

1. ábra



Forrás: Mup.hr.

Csakúgy, mint a menekültválságtól sújtott országok többségében, Horvátországban is sok, összesen 40 civil szervezet állt csatasorba, hogy a kormányzati felkészületlenséget ellensúlyozva, tevékeny részt vállaljon a menekültek ellátásában. Az egyik civil szervezet, a Béke Tudományok Központjának szakértője egy, általam készített interjúban azt mondta: „A civil szervezetek oldaláról nagyon sok pozitív dolgot és néhány negatívát is tapasztaltunk. Úgy vélem, hogy a pozitív oldala ennek a krízisnek az, hogy sok a jószándék, és hogy a humanitárius szemlélet túlnőtte a nemzetbiztonságit, azt is látjuk, hogy a civil szervezetek és magánszemélyek összegyűlnek, és megpróbálnak segíteni az embereken, nagyon emberi módon. [...] Ami a krízis negatív mozzanatait illeti Horvátországban: azt gondolom, hogy talán jobban is felkészülhettünk volna... van elég tartalék és jó szándék, de sok esetben ezek nem a megfelelő helyre mennek, és ha ezekkel jobban gazdálkodnánk, akkor a dolgok könnyebben mennének, és nem alakulnának ki helyi humanitárius krízishelyzetek.”

A civil szervezet szerint a horvát kormány nem rendelkezett a megfelelő tervvel a menekültválság kezelésére, ugyanakkor az is problémát jelent, hogy egyes uniós tagállamok saját hatáskörben zárnak be vagy éppen nyitnak ki határokat. Vanja Bakalović jogi szakértő szerint: „Mi a biztonságos átjárás mellett emeltük fel a szavunkat csakúgy, mint a humanitárius vízum esetében is. Úgy hisszük, hogy néhány olyan mechanizmust, ami az európai jogban megjelenik, már korábban aktiválásra kerülhetett volna. Ilyen például az átmeneti védelem, amit a hasonló helyzetek kezelésére találtak ki, vagyis a menekültek tömeges vándorlására... A kormányoknak pedig meg kellene állapodniuk abban, hogy hány embert fogadnak be ahelyett, hogy azt a bajt fokoznák, amiben most vagyunk. Van néhány olyan döntés, amit csak együtt hozhatunk meg az Unión belül és az egyes kormányoknak pedig be kellene fejezniük a politikai játékaikat, és meg kellene érteniük, hogy kötelességeik vannak a nemzetközi jog alapján, és eszerint is kellene viselkedniük, ellenkező esetben ezeknek az embereknek a méltósága és emberi jogaik a továbbiakban is sérülni fog.”

Míg a gazdaságilag fejletlenebb és hátrányos helyzetben lévő Baranya-Szlavónia régiót gyakorlatilag tönkreteszi a migrációs válság, addig a horvát főváros csak a hírekből ismerheti a migránsokat. Errefelé ugyanis senki sem jött. Zágrábban működik az Etnikai és Migrációs Tudományok Intézete (IMIN), az intézet kutatójával folytatott interjúm során Andjelko Milardović azt mondta: „Ez egy új tapasztalat az Európai Unió számára, és azok számára is, akik ezen a területen, a Horvát Köztársaságban élnek. Ezt a helyzetet pedig csak egy kijáratí modellel lehet megoldani, ami akár egy korridor, egy folyosó is lehet. De van egy kérdés Angela Merkelhez. Ha Angela Merkelnek szüksége van migránsokra a Közel-Keletről, miért nem megy le egyenesen Törökországba vagy a görög partokra, és miért nem szállítja őket egyenesen a tengeren át Hamburgba? A jelenlegi helyzet nagyon bonyolult minden ország számára a balkán térségben, a közép-európai országoknak is, és remélem, hogy a közeljövőben az uniós politikusok megtalálják a megoldást a problémából való kilépésre.”

A szakértő szerint a tél beálltával az úgynevezett balkáni út elnéptelenedik majd. Ugyanis a téli hőmérséklet nem kedvez az alapvetően a Közel-Keletről és Afrikából érkezőknek. Helyét új utak veszik át. Az egyik lehetséges forgatókönyv a tengerre

koncentrálódik, Törökország partjaitól, az Adrián át Európába. A vándorló csoportok összetétele is egyre gyakrabban változik. A horvát belügyminisztérium október 27-én új adatokkal állt elő, Zágráb szerint a menekültválság kezdete óta közel 264 000 bevándorló érkezett Opatovacon keresztül Horvátországba. Mint ahogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adataiból is kiderül, a migránsok 77%-a Görögországon és Törökországon, 22 százaléka pedig Olaszországon keresztül éri el az Uniót. A migránsok 53 százaléka szír, 16 százaléka afgán, 6 százalék eritreai és 25 százalékuk egyéb nemzetiségű. A bevándorlók 65 százaléka felnőtt férfi, 15 százaléka felnőtt nő és 20 százalék a gyermek. A kialakult humanitárius krízisre való tekintettel az IMIN, mint a kormányzat mellett működő intézet, javaslatcsomagot dolgozott ki a válság kezelésére. Ebben többek között a következőket javasolják: befogadási kapacitások lehetőségének és számának növelése; új tranzitközpontok létrehozása; Szlovénia és Ausztria felé irányuló transzferek gyorsabbá és professzionálisabbá tétele; a szomszédos országokkal tárgyalások megkezdése a Horvátországot ért terhek megosztásában; az anyagi és emberi erőforrások megnövelése, a fizikai akadályok létrehozása helyett; a meglévő szálláshelyek felújítása és korszerűsítése (pl. internet-hozzáférés); a koordináció javítása, a fordítók és tolmácsok számának növelése; a menekültek időszerű és érvényes tájékoztatása a kialakult helyzetről, a további kilátásokról; az orvosi és egészségügyi létszám növelése, a pszichológiai, pszichiátriai támogatás megteremtése; az úgynevezett sérülékeny csoportok, vagyis a terhes nők, gyerekek és idősek különleges igényeinek biztosítása, elsőbbségi fogadása és ellátása; a lakosság kvótarendszerre való felkészítése; a lakosság tájékoztatása a kényszerű intézkedésekről, vagyis a befogadásokról; az idegengyűlölet és rasszizmus elleni intézkedések megszigorítása; valamint a köz- és magánszféra a szponzorált fogadás, elszállásolás és integrációs kérdésekbeni partneriségének erősítése.

A választásokra készülő horvát állam azonban a gyakorlatban inkább a szélsőséges elvek és ideák zászlóra tűzését vállalta fel. Az sem segített a helyzeten, hogy egy időre a 8 határátkelőből Horvátország is lezárt hetet. A szerb kormány számításai szerint – és ez derül ki Alekszandar Vucsics miniszterelnök Jean-Claude Junckernek és Martin Schulz-nak írott leveléből is – átlagosan napi 20 000 euróba került a menekültek regisztrációja, beléptetése és elszállásolása, négy hónapon keresztül. Mint ahogy Alekszandar Vucsics fogalmaz, az összes költség azonban ennél jóval magasabb, hiszen egy befogadóközpont üzemeltetése havi több mint félmillió eurót tesz ki.

Szlovénia

2015. szeptember 17-én Szlovénia időszakosan visszaállította a határőrizetet Magyarországgal szemben, az osztrák és a német példát követve. Szlovénia az első erős migránshullámot a következő napon érezte meg először. Ekkor ugyanis a szlovén készenléti rendőrségnek kellett beavatkoznia Harmicánál, könnygázt használva annak érdekében, hogy a migránsok ne törhessenek át Horvátország felől. Szeptember 19-én az ország 1500 migránst regisztrált, többségüket átmeneti befogadóállomásokra és menekülttáborokba irányították. A legnagyobb „forgalom” a dobovai határátkelőnél volt.

Miro Cerar miniszterelnök látogatást tett az egyik menekülttáborban, ahol kijelentette, hogy Szlovénia ura a helyzetnek, ugyanakkor kritizálta a horvát kormányt az együttműködés hiánya miatt.

Október 18. után Szlovénia növekvő számú menekülttel nézett szembe nemcsak napról napra, de óráról órára is. Október 22-én a szlovén hatóságok 12 600 migráns érkezését regisztrálták 24 óra alatt. A szlovén parlament törvényt szavazott meg, ami több jogosítványt adott a hadseregnek, és ezzel együtt segítséget is kért a kormány Brüsszeltől. Az EU válaszként egy biztost küldött Ljubljanába, és „minicsúcsot” hívott össze. A szlovén hatóságok azzal is megvádolták a horvát rendőröket, hogy a zöldhatárra irányítják a migránsokat, kikerülve ezzel a hivatalos eljárási rendet. November 10-én Miro Cerar miniszterelnök bejelentette, hogy Szlovénia átmeneti technikai akadályokat fog bevezetni a migránskérdés közben tartása miatt, de a határátkelőket nem zárják le. Ezt követően a szlovén hadsereg megkezdte egy kerítés felépítését. Az oszt-rák belügyminiszter, Johanna Mikl-Leitner teljes támogatásáról biztosította a szlovén kormányt a horvát határra épített kerítés ügyében.

Ausztria

2015. augusztus 27-én 71 halott migránsra bukkant az osztrák rendőrség egy elhagyott kisteherautóban Bécs közelében. Egyfajta válaszként, augusztus 31-vel az osztrák rendőrség fokozott közúti ellenőrzéseket vezetett be az embercsempészek kiszűrésének céljával. Az intézkedés miatt a magyar határon 19 kilométeres sor alakult ki, a vasúti közlekedés órákon át szünetelt. Szeptember 4-én Werner Faymann osztrák és Angela Merkel német kancellár bejelentette, hogy a migránsok szabadon átléphetik a határt Magyarország felől, és Németország felé indulhatnak. Szeptember 5-én megérkezett az első busznyi menekült Magyarország felől. Csak aznap 6500 migráns lépte át az osztrák határt úgy, hogy további 2200 már úton volt Németország irányába. Szeptember 14-én Ausztria ideiglenes határellenőrzést állított vissza Magyarországgal szemben, a hadsereget is kiveényelték a magyar határhoz. Szeptember 19-én Ausztria 10 000 migránst engedett be az országba Szlovénia és Magyarország felől. Október 28-án Ausztria úgy döntött, hogy kerítést épít a szlovén határra, ahogy a belügyminiszter fogalmazott, hogy „ellenőrzés alatt tudják tartani a migránsválságot”.

Németország

Németország vált a migránsválság célállomásává, egy mesebeli, ideális helyé a menekültek számára. Szeptember 6-án migránsok ezrei lépték át a német–osztrák határt. A német kormány befogadó és ösztönző kommunikációja mind bel-, mind pedig külpolitikai konfliktusokat okozott. Németország a migránsválság őt érintő első mozzanata után jelezte, hogy a hozzájuk érkező bevándorlókat kvótarendszer szerint osztaná szét a tartományok között. 2015 szeptemberében a tartományok már jelezték, hogy a rájuk kirótt terheket nem bírják viselni, és erős kritikával illették a berlini vezetést, amiért alulértékelték a krízishelyzetet.

Szeptember 13-án a német belügyminiszter bejelentette, hogy Németország biztonsági okokból átmeneti határellenőrzést léptet életbe az osztrák határon. Az intézkedés magában foglalta a vasúti közlekedés átmeneti felfüggesztését és a gépkocsik teljes átvizsgálását. Október 5-én a német *Bild* című lap egy titkos jelentésre hivatkozva hozta nyilvánosságra, hogy 2015 végére a migránsok száma elérheti a 1,5 milliót Németországban. Ezt az információt a német belügyminisztérium azonnal cáfolta, és továbbra is a korábban meghatározott 800 000-es szám mellett kardoskodott. A német hatóságok a 18 év alatti fiatal bevándorlókat gyerekként kezelte, és ugyanazokkal a jogokkal ruházta fel őket, mint a német gyermekeket. Október végén az alsó-szászországi 102 fős lélekszámú Sumte település azt az információt kapta a német kormánytól, hogy 750 bevándorlót kell befogadnia.

Németországban rendszeresek a migránsok elleni tüntetések és támadások, mint ahogy a migránsok által elkövetett lázadások és villongások is. A kialakult helyzet, valamint Angela Merkel elhibázott kijelentései, miszerint bárki Németországba mehet, és új otthonra találhat, a kancellár népszerűségvesztéséhez és esetleges bukásához is vezethet.

AZ EURÓPAI UNIÓ

A 2015-ös, Keleti pályaudvarról indult menekültvonulás miatt Németország, Olaszország és Franciaország azt követelte, hogy a menedékkérőket egyenlően osszák szét az Unió tagállamai között. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke azt javasolta, hogy 160 000 migránst osszanak szét a tagállamok között. A luxemburgi külügyminiszter, Jean Asselborn pedig egy Európai Menekültügyi Ügynökség felállítását kezdeményezte, aminek jog- és hatásköre lenne, hogy megvizsgálja: minden uniós tagállamnak azonos módszere van-e a migránsok menedékkérelmének elbírálására. Orbán Viktor magyar miniszterelnök az Európai Bizottságot kritizálta. Arra figyelmeztetett, hogy menekültek tízmillió érkehetnek Európába. Asselborn viszont a magyar miniszterelnököt kritizálta. A német külügyminiszter, Frank-Walter Steinmeier kijelentette: azok az uniós tagállamok, amelyek nem fogadják el a menekültkvóta-rendszert, rá lesznek arra kényszerítve.

A visegrádi négyek (Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) a szeptemberi prágai találkozón megegyeztek, hogy nem fogadják el a hosszú távú kvótát a menekültek újraosztásában. A cseh belügyminiszter, Milan Chovanec bejelentette: minden, a rendőrség által elfogott szír állampolgár menedéket kaphat, de csak 60-an éltek a lehetőséggel az 1300-ból, a többiek továbbálltak Németország felé. 2015 novemberében a Cseh Köztársaság programot dolgozott ki a Jordániában menekülttáborban lévő sírek orvosi ellátására. A csehek 400 embert választottak ki, köztük súlyosan beteg gyermekeket, akiket a legjobb cseh klinikákon kezeltek, míg családjaik albérletet, repülőjegyet és menedéket kaptak, miután kijelentették, hogy Csehországban maradnának. Ugyanakkor a három Csehországba szállított családból egy azonnal továbbállt Németországba. Bohuslav Sobotka cseh kormányfő szerint ez is azt bizonyítja, hogy a kvótarendszer nem működőképes.

Szeptember 7-én Franciaország bejelentette, hogy 24 000 menedékkérőt fogad be az elkövetkező két év során, Nagy-Britannia 20 000-et, legfőképp gyermekeket és árvákat jordániai, libanoni és törökországi táborokból, Németország 6,7 milliárd dollárt ajánlott fel a menekültválság megoldására. Szeptember 22-én az EU belügyminiszteri tanácskozásán megállapodtak arról, hogy 120 000 menekültet osztnak szét az elkövetkező két év során az úgynevezett frontállamokból, vagyis Olaszországból, Görögországból és Magyarországról más EU-országokba. A relokáció a nemzetközi védelem szükségét különösen igénylő csoportokra vonatkozik. Olaszországból 15 600, Görögországból 50 400, Magyarországról pedig 54 000 ember került volna szétosztásra a tagállamok gazdasági helyzete, lélekszáma és a menedékkérelmek arányában. Ezt a javaslatot nagy többséggel szavazta meg a tanács, csak Csehország, Magyarország, Románia és Szlovákia szavazott ellene, Finnország pedig tartózkodott. Miután Magyarország nemmel szavazott, az előzetesen megállapított 54 000 menekült áthelyezése helyett Olaszországból és Görögországból telepítenek át több embert az EU-tagállamokba. Robert Fico szlovák miniszterelnök bejelentette: a luxemburgi Európai Bíróság elé viszi a kvótaügyet. Október 9-én az első 20 eritreai menekült indult meg Svédországba az áthelyezési program keretében. November 12-én az EU vezetői kétnapos csúcson gyűltek össze Máltán, ahol arról állapodtak meg, hogy Törökországnak 3 milliárd eurót ad az Unió két év alatt, hogy a török területen élő, mintegy 2 millió menekültet elláthassák, cserébe Törökország megígérte, hogy útját állja a további migránsmozgásoknak.

November közepén Párizsban szélsőséges iszlamisták merényleteket követtek el egy étterem, egy footballstadion és egy koncertterem ellen, melyben 130 ember vesztette életét. A januári *Charlie Hebdo* gúnylap elleni támadástól eltérően, a tettesek most nemcsak másod-, illetve harmadgenerációs bevándorlók voltak, hanem akadt köztük olyan is, akit néhány hónappal korábban még az opatovaci menekülttáborban regisztráltak. A lengyel unióügyi miniszter a támadások után azt mondta: Lengyelország csak akkor fogad be menekülteket, ha biztonsági garanciákat is kap mellé az ország.

A párizsi merényletek arra ösztönözték az uniós vezetőket, különösen a németeket, hogy újraértékeljék az Unió menekültügyi politikáját, különös tekintettel a jelenleg is zajló migrációs válságra. A fő indok ugyanis az volt – bár Angela Merkel német kancellár ezzel nem értett egyet –, hogy a migránsok nagy száma magában hordozza a terrorveszély megnövekedését, ugyanis az ellenőrizetlen, papírok nélkül Európán átvágó ezrek közé bármikor beépülhettek szélsőségesek terroristák is. Ez egyébként a párizsi merényletek kapcsán bebizonyosodott.

Egyelőre úgy tűnik, hogy bár az Európai Unió a gazdasági válsággal meg tudott küzdeni, a migrációs válságra megfelelő megoldást nem talál. Az Unió meghatározó tagállamai, Németország vagy Franciaország képtelen kezelni a kialakult helyzetet, és megoldások helyett idealista képeket vázolnak maguk és Európa felé. A válságra adott unortodox megoldások pedig rendre elutasításra kerülnek uniós szinten, ám a tagállamok körében ragadós a magyar példa. Ezt bizonyítják az Európa-szerte tapasztalható kerítésépítések és határellenőrzések. November végére Magyarországon gyakorlatilag megszűnt a menekültválság, az exodus elkerüli hazánkat. A kérdés azonban még mindig megválaszolatlan: hogyan és miképp oldja meg az Unió a migránsválságot? Képes-e

az európai társadalom integrálni a bevándorlókat? Kap-e hozzáadott értéket az Unió gazdasága a migránsoktól? Vagyis békés együttélés és integráció lesz a migránsválság végeredménye, vagy Európa csatatérre változik? Túléli Európa a migránsválságot, vagy brüsszeli irányítással gyakorlatilag saját magát végzi ki a nap végén? Mint az látható, az EU által kínált megoldások inkább kockázattal, mintsem a siker ígéretével kecsegtetnek. A magyar megoldásokat pedig intézményi szinten elítélik az Unióban. Európa léte egy géptől függ, ám a remegő kezek folyamatosan a konnektor felé nyúlnak. Az idealizmus és a rózsaszín ködös szolidaritás hozhat eutanáziát?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Berlin calls for sanctions on EU states that reject refugee quotas.* Deutsche Welle, 15 September 2015.
- „Bigger than drugs”: how the Mafia profits from the Mediterranean migrant crisis.* ABC News, 29 June 2015.
- Borbély Tamás: *A volt jugoszlávia tagállamainak gazdaságpolitikai összehasonlítása.* PhD-értekezés.
- Borbély Tamás: *Gazi Baba végállomás.* Magyar Nemzet Magazin.
- Borbély Tamás: *Népvándorlás kerékpáron.* Magyar Nemzet Magazin.
- CIA World Fact Book
- David Crouch: *Sweden slams shut its open-door policy towards refugees.* The Guardian, 24 November 2015.
- End of Schengen? EU countries toughen border control.* RT English.
- EU faces fury after new migrant shipwreck tragedy.* Yahoo! News.
- EU: Mediterranean Deaths Warrant Crisis Response.* Human Rights Watch, 19 April 2015.
- Europe migrant crisis.* BBC News.
- Europe migrant crisis.* BBC News.
- Europe’s Migration Crisis.* Financial Times.
- European Refugee Crisis 2015: Why So Many People Are Fleeing The Middle East And North Africa.* International Business Times, 3 September 2015.
- Europe’s African Refugee Crisis: Is the Boat Really Full?* Der Spiegel, 15 April 2014.
- Europe’s Migration Crisis.* Council on Foreign Relations.
- Margit Feher: *Hungary Deploys „Border Hunters” to Keep Illegal Immigrants Out.* Wall Street Journal, 18 August 2015.
- Siobhan Fenton: *Pegida.* The Independent, London, 25 July 2015.
- Germans welcome thousands of newly arrived refugees.* Deutsche Welle, 6 September 2015.
- Germany: Coalition split on transit zones.* DW.COM.
- Germany: „No Limit” To Refugees We’ll Take In.* Sky News, 5 September 2015.
- Jenny Hill: *Immigration fuels rising tension in Germany.* BBC, 30 July 2013.
- Matthew Holehouse: *Nigel Farage: David Cameron „directly caused” Libyan migrant crisis.* The Daily Telegraph, London, 19 April 2015.
- Hungary adopts list of safe countries of origin and safe third countries.* asylumineurope.org.
- Hungary and Malta call for „global migrant quotas” to ease Europe burden.* The Daily Telegraph, 1 October 2015.
- Hungary PM rejects Merkel’s „moral imperialism” in refugee crisis.* Yahoo News, 23 September 2015.
- Hungary PM Tells US, Australia to Take Some of Europe’s Migrants.* NDTV, 2 October 2015.
- Italy’s Mafia learns to profit from the migration crisis.* Financial Times, 24 July 2015
- Giovanni Legorno, *Italian Towns Push Back on Growing Burden of Europe’s Migrant Crisis.* The Wall Street Journal, 28 April 2015.
- Merkel splits conservative bloc with green light to refugees.* Reuters, 6 September 2015.
- Migrant crisis: Explaining the exodus from the Balkans.* BBC News.
- Migrant crisis: Germany „can take 500,000 asylum seekers a year”.* BBC News, 8 September 2015.
- Migrant crisis: Hungarian PM Viktor Orban proposes EU border force to patrol Greek frontier.* International Business Times, 23 September 2015.

Borbély Tamás – Borbély Attila: Az EUfőriától az EUtanáziáig?

- Migration crisis: Hungary PM says Europe in grip of madness.* The Guardian, 3 September 2015.
- Mother Angela: Merkel's Refugee Policy Divides Europe.* Der Spiegel, 21 September 2015.
- MUP.hr
- NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Prime Minister of the Czech Republic, Bohuslav Sobotka met with the press Sept. 9.* The Prague Post, 10 September 2015.
- Rod Nordland: *A Mass Migration Crisis, and It May Yet Get Worse.* The New York Times, 31 October 2015.
- 'People in Europe are full of fear' over refugee influx.* The Washington Post, 3 September 2015.
- PM says Lithuanian government not considering to accept more refugees.* BNS, 2 September 2015.
- Poland's Duda Blasts EU 'Dictate of the Strong' on Migrants.* Bloomberg, 8 September 2015.
- Pope thanks Italy for migrant rescue effort, says huge numbers means Europe must pitch in more.* Fox News.
- Portugal prepares for migrants.* theportugalnews.com.
- Gideon Rachman: *Refugees or migrants – what's in a word?* Financial Times, 3 September 2015.
- Refugee crisis reveals fundamental splits in European political parties.* EurActiv 24 September 2015.
- Refugee crisis: apart from Syrians, who is travelling to Europe?* The Guardian, 10 September 2015.
- Refugee crisis: Many migrants falsely claim to be Syrians, Germany says as EU tries to ease tensions.* The Daily Telegraph, 25 September 2015.
- Refugees and migrants crossing the Mediterranean to Europe.* United Nations High Commissioner for Refugees, 11 September 2015.
- Romania to accept refugees if admitted to Schengen.* EurActiv, 8 September 2015.
- Russia: Security Council Addressing Europe's Migrant Crisis.* The New York Times, Associated Press, 2 September 2015.
- Camila Ruz: *The battle over the words used to describe migrants.* BBC News, 28 August 2015.
- Kurt Sansone: *Migrant wall will not stop problem, Joseph Muscat says.* Times of Malta, 13 September 2015.
- Chan Sewell: *No End in Sight to Tide of Migrants Entering Europe, U.N. Says.* The New York Times, 25 September 2015.
- Alison Smale: *Where the Refugees Pour Into Germany, a 24-Hour Window.* The New York Times, 23 September 2015.
- Alison Smale: *Merkel, While Refusing to Halt Migrant Influx, Works to Limit It.* The New York Times, 28 November 2015.
- Laura Smith-Spark: *European migrant crisis: A country-by-country glance.* CNN, 5 September 2015.
- The EU Refugee Crisis In Numbers.* Euro-Mediterranean Human Rights Monitor.
- This East-West split over EU refugee quotas will have long-lasting consequences.* The Daily Telegraph 24 September 2015.
- Anton Troianovski: *Migration Crisis Pits EU's East Against West.* Wall Street Journal, 19 August 2015.
- UN says one million migrants should reach Europe by 2016.* euronews.
- UNHCR – Global Trends – Forced Displacement in 2014.* UNHCR, 18 June 2015.
- UNHCR chief issues key guidelines for dealing with Europe's refugee crisis.* UNHCR.
- UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?* UNHCR.
- Up to 700 feared dead after migrant boat sinks off Libya.* Reuters, 19 April 2015.
- Viktor Orbán, Bavaria's hardline hero.* Politico, 23 September 2015.
- What You Need to Know About Europe's Refugee Crisis: Q&A.* Bloomberg, 8 September 2015.

Hamza Gábor

A Trianoni Békeszerződés és Lengyelország

Peace Treaty of Trianon and Poland



Sajnálatos módon általában nem kerül sor a trianoni békeszerződéssel (*Traité de Paix de Trianon*, *Peace Treaty of Trianon*, *Tratado de Paz de Trianon*, *Friedensvertrag von Trianon*, *Trattato di Pace di Trianon*) foglalkozó áttekintésekben, tanulmányokban – vonatkozik ez még a monográfiákra, illetve monografikus igényű munkákra, feldolgozásokra is – az 1924-ben kötött és becikkelyezett csehszlovák–lengyel kétoldalú, bilaterális nemzetközi egyezmény bemutatására, vagy akárcsak említésére, nem is szólva annak elemzéséről.

Ebből következően kevésbé ismert, hogy ez a kétoldalú, bilaterális egyezmény 589 négyzetkilométernyi területtel növelte a történelmi Magyarország (Hongrie historique) rovására Lengyelország területét. Itt utalunk arra, hogy erről a kérdésről röviden írtunk német nyelven megjelent könyvünkben (Hamza Gábor: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009). A területátcsatolás révén ugyanis Lengyelországban is hatályosult, pontosabban hatályba lépett, alkalmazást nyert a magyar, jelentős részben nem kodifikált magánjog (*ius privatum*).

Feltétlenül hangsúlyozandó, hogy Lengyelország (pontosabban annak képviselői) a trianoni békeszerződést 1920. június 4-án a versailles-i Nagy Trianon-palotában (Grand Palais de Trianon) ugyan aláírta, de annak ratifikálására a lengyel törvényhozó szerv, a Sejm (Sejm) részéről nem került sor.

PROF. DR. HAMZA GÁBOR tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE Római Jogi Tanszék, az MTA rendes tagja (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

Hamza Gábor

Száz évvel ezelőtt hunyt el Széll Kálmán, Magyarország miniszterelnöke

**Hundred Years Ago Passed Away Kálmán Széll,
Prime Minister of Hungary**



Összefoglalás

A szerző tanulmánya első részében áttekinti Széll Kálmán miniszterelnökké történő kinevezése előtti pályafutását, különös tekintettel pénzügyminiszteri funkciójára. A tanulmány második része a kiemelkedő államférfi miniszterelnöki (1899–1903) tevékenységét méltatja. Hangsúlyozza, hogy Széll Kálmán kiemelkedő politikai és gazdasági munkássága hozzájárult az Osztrák–Magyar Monarchia politikai és gazdasági stabilitásához és a Magyar Királyság pénzügyi helyzetének konszolidálásához.

Summary

In the first part of his paper the author is dealing with the political carrier of Kálmán Széll prior to being appointed as prime minister, with particular regard to his activity as minister of finance. In the second part of the study the author points out the achievements of the outstanding statesman as prime minister (1899–1903). He emphasizes that Kálmán Széll's significant political and economic activity was a substantial contribution to the political and economic stability of the Austro-Hungarian Monarchy as well as to the financial consolidation of the Kingdom of Hungary.

PROF. DR. HAMZA GÁBOR tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE Római Jogi
Tanszék, az MTA rendes tagja (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

Dr. Széll Kálmán (Gasztony, 1843. június 8.–Rátót, 1915. augusztus 16.) a Magyar Tudományos Akadémia igazgatósági tagja, több mint négy éven át, 1899. február 26-tól 1903. június 27-ig a Magyar Királyság 12. miniszterelnöke volt. Miniszterelnökként a belügyminiszteri tárcát is megtartotta. Pénzügyminiszterként 1875. március 2. és 1878. október 11. között működött. Széll Kálmánt a Magyar Tudományos Akadémia 1902. május 8-án tartott közgyűlésén választotta igazgatósági tagjává. I. Ferenc József 1883-ban a valóságos belső titkos tanácsosi címet adományozta Széll Kálmánnak, majd 1893-ban a Lipót-rend nagykeresztjét kapta meg a királytól. 1902-ben, még miniszterelnöki funkciója betöltésének idején, az uralkodó a Szent István-rend nagykeresztjével tüntette ki.

A Vas vármegyében birtokos dukai és szentgyörgyvölgyi Széll család III. Ferdinánd (1637–1657) magyar királytól nyert címeres levelet 1639-ben. Apja, József, alispán, országgyűlési képviselő, majd főispán, édesanyja pedig felsőeőri Bertha Júlia (1817–1873) volt. Középiskolai tanulmányait Sopronban, a bencés gimnáziumban és Szombathelyen, a premontrei gimnáziumban végezte. Jogi tanulmányait a pesti királyi tudományegyetemen, az Eötvös Loránd Tudományegyetem jogelődjének jog- és államtudományi karán folytatta. Jogi (jogtudományi) doktori oklevelet 1866-ban, két évvel egyetemi tanulmányai befejezését követően szerzett.

Hivatali pályafutását a kiegyezés („Ausgleich”) évében, 1867-ben kezdte meg szolgabíróként Vas vármegyében. A következő esztendőől azonban már a szentgotthárdi, 1881-től pedig a pozsonyi 2. számú választókerületet képviselte a Képviselőházban kormánypárti programmal. Hét éven át jegyzője volt a Képviselőháznak, és állandó előadója a pénzügyi bizottságnak, a központi bizottságnak, a horvát ügyekben kiküldött országos bizottságoknak és a delegáció hadügyi bizottságának.

Deák Ferenc 1868-tól egészen 1875-ig, a halálát megelőző évig, a nyarat Széll Kálmán rátóti birtokán töltötte. Deák Széll Kálmánnal a Hertelendy familia révén távoli rokoni kapcsolatban is állt. Deák Ferenc gyámleányát, Vörösmarty Mihály egyik leányát, Vörösmarty Ilonát Széll Kálmán 1867-ben vette feleségül. Van olyan nézet is, mely szerint Széll Kálmánt – tehetségén kívül – Deákkal való személyes és távoli rokoni kapcsolata is segítette gyors közéleti előrehaladásában. Deák Ferenc szakmai vonatkozásban is hatással volt Széll Kálmánra, aki egyetemi tanulmányai befejezését követően elsősorban alkotmányjogi és jogtörténeti ismereteit kívánta elmélyíteni. Deák ösztönzésére kezdte el a pénzügytan és a közgazdaság-tudomány kiemelkedően fontos, aktuális kérdéseit tanulmányozni.

Széll Kálmánnak több ízben ajánlottak fel miniszteri tárcát, míg 1875 márciusában, a Deák-párt és a Tisza Kálmán vezette Balközép Párt fúziójából létrejött Szabadelvű Párt képviselőjében pénzügyminiszter lett báró Wenckheim Béla kormányában. 1878 októberében, Bosznia-Hercegovina (és a szandzsák) okkupációját követően, tiltakozásképpen megvált a pénzügyminiszteri posztjától. Határozott és takarékos miniszter volt, aki megszervezte az adófelügyelői intézményt. Legnagyobb sikere kétségtelenül az Osztrák–Magyar Bank létrehozása volt, megoldva a bankkérdést az egységes osztrák banknak közös Osztrák–Magyar Bankká történő alakításával.

Pénzügyminiszterként rendet teremtett az államháztartásban, jelentős mértékben növelte az állami bevételeket, átszervezte a pénzügyi igazgatást, megszerezte a keleti és a tiszai vasutat az államnak, és ezzel megteremtette a később bekövetkezett vasút-államosításnak első, igen lényeges feltételét. Nevéhez fűződik az 1878-ban létrejött pénzügyi és gazdasági kiegyezés Ausztriával. Széll Kálmán minisztersége idején az átvett deficit felénél kisebb összegre csökkent, és az államháztartás az egyensúlyhoz közel került.

Adóemelései, melyeket politikailag elődje, Ghyczy Kálmán pénzügyminiszter késztített elő, megoldották a magyar költségvetésnek az 1870-es évek közepén mutatkozó súlyos válságát, amelyet súlyosbított az is, hogy az 1867-es kiegyezést követő esztendőben túlzott, megalapozatlan, ábrándokra épülő gazdasági optimizmus jellemezte a közvéleményt. Széll Kálmán pénzügyminiszterként 63 millió forintos éves deficitet vette át a költségvetést, és 23 millió forintos deficitet adta át. A költségvetést stabilizáló jövedelemadó-emeléseiről mint Deák-párti politikusnak keményen meg kellett küzdenie saját miniszterelnökével, a Balközép vezérével, Tisza Kálmánnal. Tisza Kálmán ugyanis, többek között, olyan látszatintézkedéseket támogatott, mint a fegyveradó, fenyőzési adó, biliárdadó és a vadászati adó.

Az Osztrák–Magyar Bank ügyében Széll szintén konfliktusba került Tisza Kálmánnal, aki eredetileg önálló magyar jegybank (Notenbank) létrehozását kívánta. A magyar jegybank létesítésétől Tisza jelentős kamatmentes kölcsönök folyósítását remélte, azonban az ehhez szükséges gazdasági-pénzügyi átalakításokat, reformokat politikai megfontolásokból nem vállalta.

Széll Kálmán kiemelkedő érdeme volt a magyar költségvetés nemzetközi hitelfelvő pozíciójának megteremtése az úgynevezett „6%-os aranyjárdék” formájában. Ez egy két részletben történt 80 millió forintos kibocsátás volt 6%-os kamat mellett.

Nemzeti kulturális célok előmozdítására, megvalósítására is tudott időt szakítani Széll Kálmán. Többek között nagy gonddal és hozzáértéssel irányította a fontos kulturális missziót betöltő, 1890-ben megalakult Dunántúli Közművelődési Egyesület ügyeit, és felügyelte működését.

Széll Kálmán 1878-tól országos hírvő mintagazdasággá fejlesztette rátóti birtokát, ahol szarvasmarha-tenyészetével szerzett maradandó hírnevet. A mezőgazdaság, kiváltképpen az állattenyésztés területén úttörőnek tekinthető munkássága, amelynek eredménye a világhírű rátót-héraházi siementali törzstenyészet volt, komoly, kivételesnek tekinthető nemzetközi elismerésben is részesült.

1880. február 24-én nagyszabású költségvetési beszédet mondott Széll Kálmán, melyben rámutatott a kormány abban az időben folytatott pénzügyi politikájának később valóban bekövetkezett igen súlyos következményeire. 1881-ben régi kerületében a függetlenségi párt ellenében kisebbségben maradván, Pozsony város 2. számú kerülete harmadnapra mandátummal tisztelte meg. Megalkotta a Magyar Jelzálog Hitelbankot. Ennek a banknak igazgatósági elnöke lett. 1881-től 1899-ig a Magyar Leszámlító és Pénzváltó Bank igazgatója, 1886 és 1899 között, majd 1907-től haláláig az általa alapított Magyar Jelzálog Hitelbank igazgatóságának elnöke volt.

Széll Kálmán elnöke volt az 1892:XXI. tc. értelmében kiküldött országos ellenőrző bizottságnak, továbbá a millenniumi országos bizottságnak, és 1896 óta több ízben a

delegációnak, a pénzügyi, továbbá a közigazgatási bizottságnak. Részt vett a valutaszabályozás tárgyában egybehívott országos ankéten. 1891 és 1898 között a Millenniumi Országos Bizottságnak, 1892-től a Képviselőház pénzügyi bizottságának, 1896-tól az interparlamentáris konferencia elnöki tisztét is betöltötte.

A közművelődési egyesületek 1896-i kongresszusán az egyik társelnök volt. Az 1896-ban Budapesten tartott interparlamentáris konferencián a magyar csoport elnöki tisztét töltötte be. Az 1910. június 26-án alakult országos pártfogó egyesület Széll Kálmánt elnökévé választotta. Elnöke volt 1896-tól 1898-ig az országos kvótabizottságnak, amelynek munkálataira irányadó befolyást gyakorolt. Az 1880-ban tartott beszéden kívül első minisztersége után a Házban azonban csak ritkán hallatta szavát. 1897 végétől a súlyos válsággal fenyegető belpolitikai események ismét politikai szerep vállalására kényszerítették. Az egyre jobban elmélyülő gazdasági válság idején, 1897 végén, Széll Kálmán ismét aktívan vett részt a magyar politikai életben. Az ellenzék obstrukciójának erőszakos megrendszabályozása ellen komoly formában latba vetette befolyását. Az ún. lex Tiszát aláírta ugyan, de csak azért, hogy megakadályozza a Szabadelvű Párt várható bomlását.

Az 1898-ban bekövetkezett igen komoly politikai válság próbára tette a magyar politikai elit kompromisszumkészségét és -képességét. A képviselőházi ellenzék, az 1884-ben Függelenségi és Negyvennyolcas Párt néven megalakult közjogi ellenzék a kiegyezést kívánta megváltoztatni. Erre jó alkalom volt az, hogy az osztrák és a magyar kormány által már korábban elfogadott gazdasági kiegyezés nem került jóváhagyásra az osztrák parlamentben. A magyar közjogi ellenzék felfogása szerint ez azt jelentette, hogy létrejött, mintegy „önmagától”, az önálló magyar vámterület. Bánffy Dezső azonban, a bécsi kormánnyal egyetértésben, törvényjavaslatot terjesztett elő a Képviselőházban, amely egyoldalúan hatályában fenntartotta volna, azaz meghosszabbította volna az Ausztria és Magyarország között korábban létrejött gazdasági megegyezést. Ez a törvényjavaslat, pontosabban annak elfogadása az ellenzék felfogása szerint a magyar nemzeti függetlenség felszámolását jelentette volna. Az ellenzék obstrukciója miatt lehetetlenné vált a Képviselőházban a költségvetés elfogadása. Magyarországnak, 1867 óta először, nem volt elfogadott költségvetése.

Széll Kálmán igen határozottan a békés kibontakozás mellett foglalt állást, és nyíltan tiltakozott a Bánffy-kormány által tervezett házfelosztás ellen, amelyet költségvetési provizórium híján alkotmányellenesnek tekintett. Ilyen értelemben tájékoztatta az uralkodót is, aki 1899. január 26-án megbízta, hogy báró Bánffy Dezső miniszterelnökkel együtt a „békétárgyalásokat” vezesse, melyek azonban az ellenzék folytonos obstrukciója miatt eredménytelenek maradtak.

A Bánffy Dezső vezette kormány bukása után, 1899. február 26-án a király Széll Kálmánt a kabinet megalakításával bízta meg, melyet követően az ellenzék, az obstrukciót leszerelve, aláírta az ún. paktumot. Széll Kálmán miniszterelnökként, hasonlóan a dualizmus korának több kormányfőjéhez, egyidejűleg a belügyminiszteri tárcát is megtartotta.

A Képviselőházban kifejtett kormányprogramja alapján, melynek a „törvény, jog és igazság”-ra való hivatkozása politikai szállóigévé vált, a Nemzeti Párt belépett a Sza-

badelvű Pártba. Néhány hét alatt a Képviselőház valamennyi megakasztott törvényjavaslatot megszavazta, mégpedig a gazdasági kiegyezés ideiglenes rendezését az általa koncipiált úgynevezett Széll-formula alapján, a korábbiaktól különböző, biztosabb alapokra fektetve. Kiemelendő, hogy a Képviselőház elfogadta a kúriai bírászkodásról szóló törvényt, és az új hárszabályokat is megalkotta.

Széll Kálmán bel- és külpolitikai helyzetét egyaránt megszilárdította a Szabadelvű Párt győzelme az 1901-ben tartott országgyűlési választásokon. A Szabadelvű Párt megszerezte a képviselőházi mandátumok kétharmadát, biztosítva ezzel a kormánynak a stabil kormányzás és törvényhozás lehetőségét.

Az ausztriai Ernst von Körber (1850–1919) vezette kabinettel (1900–1904) folytatott gazdasági kiegyezési tárgyalások során újabb garanciákkal bátyázta körül az Ausztriával fennálló kereskedelmi viszonyt és az egyes államokkal szemben fennálló kereskedelmi szerződések lejáratának egyidejűségét. 1902. december 31-én, csaknem egy éven át tartó tárgyalások után, sikerült megkötnie a Magyarország számára előnyös új gazdasági kiegyezést a fentebb már említett úgynevezett Széll-formula alapján.

Széll Kálmán kormányában kereskedelemügyi miniszter volt Láng Lajos (1849–1918), a Magyar Tudományos Akadémia levelező (1883), majd rendes tagja (1892). A Párizsban és Olaszországban is tanulmányokat folytató jogász (jogtudós), nemzetgazdász és statisztikus, aki a királytól 1911-ben bárói rangot kapott, és a Közgazdasági Társaság elnöki tisztjét is betöltötte, nagy segítségére volt Széll Kálmánnak a kvótát illető tárgyalásokban. A kvóta megállapítása elméleti alapjának kidolgozásában komoly szerepet vállalt.

Széll Kálmán belügyminiszterként is fontos reformokat váltott valóra. Rendezte a lelelencügtyet, rendszeresen gondoskodott törvény útján a hét éven felüli züllött gyermekekről; a közigazgatást egyszerűsítette, és gondoskodott a községi közegek kiképzéséről. Fiumében helyreállította a törvényes rendet, azt állandó, tartós alapokra helyezve. Az általa vallott elvek alapján került elfogadásra 1901-ben az új összeférhetlenségi (inkompatibilitási) törvény, mely az 1875-ben elfogadott, túlhaladott összeférhetlenségi törvényt hatályon kívül helyezte. Az 1901. évi általános választásokon a Széll Kálmán programja alapján álló Szabadelvű Párt nagy győzelmet aratott. Említést érdemel, hogy nem egészen négy és fél éven át tartó miniszterelnöksége alatt a Képviselőház 120 törvényt (törvénycikket) fogadott el.

Kormánya széles körű támogatást élvezett, majd a véderőfejlesztés miatt ismét kiújultak az ellentétek. 1903-ban az általa benyújtott fölemelt létszámú újoncjavaslat ellen, melyben rendezni kívánta az újonclétszám megajánlását és az újoncjutalékot, a szélsőbaloldal obstrukciót kezdeményezett, amellyel szemben Széll Kálmán a passzív rezisztencia, ellenállás álláspontjára helyezkedett. Mivel az obstrukciót az indemnitási javaslatra is kiterjesztették, az ellenzék „sikeresen” megakadályozta a költségvetés elfogadását a törvény szabta határidőn belül, így május 1-jén beállott a költségvetésen kívüli állapot.

A Szabadelvű Párt egy része gróf Apponyi Albert vezetése alatt nemzeti vívmányokat, a másik része pedig, Tiszával az élén, erélyes rendszabályokat követelt. Ezek miatt

beadta lemondását (kísérve valamennyi párt elismerésétől), 1903. június 27-én lemondott tisztségéről. Ezt követően rátóti birtokára vonult vissza, és a Képviselőházban soha nem is jelent meg.

Széll Kálmán kormányzása viszonylagos nyugalmat hozott az amúgy zaklatott közéletbe, amit leginkább Tisza István és köre (például Perczel Dezső házelnök) szított a kormányoldaltól, az ellenzék részéről pedig szinte mindenki. Az 1904. november 18-i események, az ún. „zsebkendőszavazás” miatt mandátumáról lemondott, és a pártból is kilépett. Választókerülete azonban újra felkérte a jelöltségre, és időközben, a Képviselőház feloszlását követően, az általános választások során újra megválasztotta.

Az 1905–1906-os magyarországi súlyos belpolitikai válság során többször kérte véleményét I. Ferenc József a kialakult helyzettel kapcsolatban. 1906. március 24-én szentgotthárdi választói előtt tartott beszédében pálcát tört báró Fejérváry Géza kormánya felett, kemény és jogos kritikával illetve különösen a vezérőrbizottság abban az időben történt feloszlását. Két héttel a beszédet követően bekövetkezett a békés kibontakozás, és Széll Kálmánt kerülete újra megválasztotta képviselőnek. 1906 májusában belépett az Alkotmánypártba, amelynek 1910-ben történt feloszlásáig elnöke is volt. Ugyanattól az évtől számítva alkotmánypárti, 1910–1911-ben pedig pártonkívüli programmal képviselte a szentgotthárdi választókerületet. Széll Kálmán 1911 után már csak a gazdasági életben vállalt szerepet.

Kevésbé ismert, hogy Széll Kálmán azon kevés magyar politikus, államférfi közé tartozott, akik nem elleneztek Ferenc Ferdinánd (1863–1914) főherceg, trónörökös 1900. július 1-jén kötött morganatikus házasságát Chotek Zsófia (Sophie Chotek) grófnővel. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy Széll Kálmán kapcsolatban állt az ún. Belvedere-Kreissszal (a Belvedere-palota volt Ferenc Ferdinánd „árnyékkabinetjének” székhelye, bár formailag nem tartozott ahhoz). Források, konkrét adatok hiányában azonban nem rendelkezünk pontos ismeretekkel a Széll Kálmán és Ferenc Ferdinánd, illetve a Belvedere-Kreis kapcsolatáról. Nem ismeretes ilyen módon az, hogy a soknemzetiségű („Vielvölkerstaat”) Osztrák–Magyar Monarchia átfogó reformját, átalakítását, centralizálását tervező és előkészítő „árnyékkabinet” munkájában milyen mértékben és súllyal vett részt Széll Kálmán. Feltételezésünk szerint a kiemelkedő magyar politikus és gazdasági, elsősorban pénzügyi szakember a „kettős monarchia” („Doppelmonarchie”) gazdasági vonatkozású reformja kérdésében tanácsadóként, ma használatos kifejezéssel élve „szakértőként” hallatta szavát, illetve nyert meghallgatást.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Apponyi Albert: *Emlékirataim. Ötven év. I. kötet – Ifjúkorom – Huszonöt éven át ellenzékben*. 3. kiadás, Budapest, 1926.
- Balanyi György: *A Balkán-probléma fejlődése a parisi kongresszustól a világháború kitöréséig, 1856–1914*. Budapest, 1920.
- Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1914*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008, 343–424. o.
- Ifj. Bertényi Iván: *Széll Kálmán és a Dunántúli Közművelődési Egyesület*. In: „Taníts minket úgy számlálni napjainkat...” Tanulmányok a 70 éves Kósa László tiszteletére. Szerk.: ifj. Bertényi Iván, Géra Eleonóra, Richly Gábor, Budapest, 2012, 37–63. o.

- Dolmányos István: *A magyar parlamenti ellenzék történetéből 1901–1904.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963.
- Ferdinandy Mihály – Gogolák Lajos: *Magyarok és délszlávok.* Officina Kiadó, Budapest, 1940.
- Gratz Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918.* I–II. Budapest, 1935.
- Gábor Hamza.: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.* Budapest, 2009, 493–495. o.
- Hamza Gábor: *A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján.* Nemzet Tankönyvkiadó, Budapest, 2002, 221–222. o.
- Havass Rezső: *Magyarország és a Balkán (Szerbia, Bulgária, Románia).* Gazdaságpolitikai tanulmány, Földrajzi Közlemények 1913, 153–216. o.
- Kozári Mónika: *A dualizmus kora 1867–1914.* Kossuth Kiadó, Budapest, 2009.
- Kristóffy József: *Magyarország kálváriája. Az összeomlás útja. Politikai emlékek 1890–1926.* Wodianer F. és fiai, Budapest, 1928.
- Láng Lajos: *A magyar és osztrák államháztartás.* Budapest, 1881.
- Láng Lajos: *Javaslat a quota megállapítására.* Budapest, 1897.
- Markó L.: *A magyar állam föléltóságai Szent Istvántól napjainkig.* Magyar Könyvklub, Budapest, 2000.
- Niederhauser Emil: *Forrongó félsziget: a Balkán a XIX–XX. században.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- Pál Alfréd: *Bosznia-Hercegovina politikai szervezete.* Eggenberger-féle könyvkiadóvállalat (Hoffmann Béla) kiadása, Budapest, 1913.
- Pölöskei Ferenc: *A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Politikusok és intézmények.* MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2001.
- Ress Imre: *Kapcsolatok és keresztutak. Horvátok, szerbek, bosnyákok a nemzetállam vonzásában.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2004.
- Schwarzwölder Ádám: *Az 1901-es összeférhetlenségi törvény megszületésének körülményei.* Kutatási Füzetek 20., Pécs, 2013, 177–197. o.
- Schwarzwölder Ádám: *Die Umstände der Entstehung des Inkompatibilitätsgesetzes im Jahre 1901 in Ungarn.* In: A 11. Országos Interdiszciplináris Grastyán Konferencia előadásai. Szerk.: Szamonek Vera, PTE Grastyán Endre Szakkollégium, Pécs, 2013, 332–341. o.
- S. Halász Terézia: *Széll Kálmán életrajza.* Dr. Vajna és Bokor, Budapest, 1943.
- Vikár Béla: *A szabadelvűpárt története.* In: Politikai Magyarország. IV. kötet. Budapest, 1914, 1–107. o.
- http://www.kelemen-lawfirm.hu/sajto_media_hirek/hamza_gabor_szaz_evvel_ezelott_hunyt_el_szell_kalman2
- http://mta.hu/ix_osztaly_hirei/szaz-evvel-ezelott-hunyt-el-szell-kalman-136656/

Hamza Gábor

Kapcsolatok Magyarország és Franciaország között a politikai gondolkodás és az alkotmányozás területén

Relations between Hungary and France in the Political Thinking and the Constitution Making



Összefoglalás

A szerző tanulmánya első, történeti részében a francia politikai gondolkodók, elsősorban Montesquieu és a franciaországi alkotmányok magyarországi hatásával foglalkozik. A második részben arra utal, hogy a francia politikai gondolkodás és alkotmányos berendezkedés, valamint annak reformja a harmadik évezred első századában is hatással lesz a magyar alkotmányjogi gondolkodásra és az alkotmányos rendszer továbbfejlesztésére.

Summary

In the first, history-related part of his paper the author is dealing with the influence of the French political thinkers, in particular of Montesquieu and of the constitutions promulgated in France, in Hungary. In the second part of the study the author points out that the French political thinking as well as the French constitutional framework and its reform will have a significant impact, even during the first century of the third millennium, on the Hungarian constitutional thinking and the development of the constitutional system of the country.

PROF. DR. HAMZA GÁBOR tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE Római Jogi Tanszék, az MTA rendes tagja (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

Ma is kevésbé ismert, hogy XIV. Lajos (1643–1715) környezetében, 1661-ben tervezet, pontosabban javaslat (proposition) született arról, hogy a Habsburg-dinasztiából származó uralkodó, I. Lipót német-római császár és magyar király (1657–1705) helyett a „Napkirályt” válasszák Magyarország (regnum Hungariae) királyává (rex electus). Ez a terv azonban több okból is megvalósulatlan, tegyük hozzá, irreális elképzelés maradt.

Igen fontos nézetünk szerint hangsúlyozni azt, hogy Magyarország mellett – a kelet-közép-európai térség, régió országai közül – még Lengyelország, pontosabban a lengyel–litván föderáció állt a 18. században több jeles francia filozófus, politikai gondolkodó érdeklődésének, figyelmének középpontjában.

A francia felvilágosodás kiemelkedő filozófusa, jogásza és politikai gondolkodója, Charles-Louis de Sécondat, Baron de la Brède et de Montesquieu-nek (1689–1755) 1734-ben írt, rövid, *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe* című tanulmányában (az esszé 18. paragrafusában) azt írja, hogy „Európa ma már csak egy nemzetet jelent, amelyet (ti. Európa – H. G.) több nemzet alkot; Franciaországnak és Angliának Lengyelország és Oroszország javaira éppúgy szüksége van, mint ahogy egyik tartományuknak szüksége van a többire...”

Csaknem másfél évtizeddel később Montesquieu az 1748-ban, a szerző nevének megjelölése nélkül publikált *A törvények szelleme (Esprit des lois)* című munkájában foglalkozik Magyarországgal. A kor jeles francia gondolkodója erősen megkérdőjelezi Magyarország Ausztriától való függésének jogi alapját, pontosabban annak szükségességét. Rámutat azon magyar sérelmek (gravamina) megalapozottságára, sőt egyenesen jogosságára, amelyek a Habsburg–Lotaringiai-ház (dinasztia) dominanciájából adódnak.

Montesquieu érdeklődése a *Lettres persanes (Perzsa levelek)* (1721) megírását, publikálását követően a különböző népek, etnikumok életének, szokásainak és jogának helyszíni tanulmányozása felé fordult. Amikor még az Egyesült Királyságban való tartózkodása során megismert barátját, James Waldegrave-et, Waldegrave első earljét (1684–1741) emisszáriusnak, követnek nevezték ki Bécsbe, VI. Károly császár, II. Károly cseh király és III. Károly magyar király (1711–1740) udvarába, Montesquieu is vele tartott.

Valószínűleg 1728. április 5-én indultak el Párizsból, s május első napjaiban értek Bécsbe. Montesquieu néhány hetet töltött a történelmi Magyarország (Hongrie historique) északi részein (a mai Szlovákia, Szlovák Köztársaság területén), s június 26-án már újra Bécsben volt, majd július 9-én hagyta el a várost. Említést érdemel, hogy Montesquieu Pozsonyban a diéta (felsőtábla, főrendi tábla) általa megismert tagjaival, a főrendekkel (mágnásokkal) latin nyelven társalgott. Nem érdektelen utalni arra, hogy Montesquieu édesapja évtizedekkel korábban, 1685-ben, Conti herceg seregének tisztjeként már járt Magyarországon.

Montesquieu jegyzetei magyarországi útjáról sajnos nem maradtak fenn. Hosszú utazása, távolléte után hazájába visszatérve, Franciaországban szerkesztette meg a *Mémoires sur les Mines de Hongrie et Hartz (Emlékek Magyarország és a Hartz bányáiról)* című feljegyzéseit, amelyekben találunk Magyarországra vonatkozó adatokat. Biztosan tud-

juk, hogy meglátogatta a pozsonyi országgyűlést, a diétát, majd Körmöcbányát, Besztercebányát és Újbányát, azaz a felvidéki (Haute Hongrie) városokat, pontosabban azok közül is a legjelentősebbeket.

A fentebb említett feljegyzésekben ilyen részleteket találunk – magyar fordításban: „Magyarországon csak el kell vetni a gabonát a földbe, és megterem. Ez onnan van, mivel Magyarországon a föld nem áll olyan jó művelés alatt, és ott a szántóföldek többet pihennek.” Avagy: „Három nagy jelentőségű hely van Magyarországon: Eszék, amely úgy hiszem, a Dráva és a Duna összefolyásánál fekszik; Belgrád és Temesvár; Orsova, a Duna partján ágyúütegekkel van a folyamon ellátva, amelyek megakadályozzák a törököket abban, hogy előnyomulhassanak.” Montesquieu a leveleiben is többször utal Magyarországra.

Gabriel Bonnot de Mably (1709–1785) – az 1748-ban publikált, a korában jól ismert, sokra értékelt *Droit public de l'Europe* című munka szerzője, melyben a szerződések (traités) betartásának, respektálásának feltétlen szükségességét hangsúlyozza a nemzetközi jogban (droit des gens) – 1781-ben alkotmánytervezetet dolgozott ki a lengyelek, pontosabban Lengyelország számára. Mably abbé, aki az erkölcs és a politika közötti összhangot elengedhetetlennek tartotta – vonatkozik ez különösen az 1763-ban publikált *Entretiens de Phocion, sur le rapport de la morale avec la politique* és az 1776-ban kiadott *De la législation ou les principes des lois* című műveire –, már korábban, 1771-ben, Jean-Jacques Rousseau-val (1712–1778) együtt hosszabb időt töltött Lengyelországban, miáltal módja volt megismerkedni a lengyelországi társadalmi és politikai viszonyokkal.

Jean-Jacques Rousseau a lengyelországi látogatást, illetve utazást követően, 1771–1772-ben írott, de csak halála után kiadott munkájában a lengyel alkotmány, alkotmányos rendszer kérdésével foglalkozik. Itt utalunk arra, hogy Lengyelország (pontosabban a lengyel–litván föderáció, reálunió) 1791. május 3-án elfogadott alkotmánya az európai kontinens első írott alkotmánya. A felvilágosodás jeles gondolkodójának ez az írása jól dokumentálja szerzőjének Európa e földrajzi térsége iránti érdeklődését.

A magyar politikai gondolkodásra már a francia forradalom *előtt* hatással voltak a francia filozófusok, enciklopédikus műveltségű gondolkodók. Montesquieu gondolatainak hatásáról tanúskodik Esterházy Józsefnek 1785-ben közzétett, kevésbé ismert alkotmánytervezete, amelyben felismerhető az egyes államhatalmi ágak egymástól való elválasztásának gondolata.

A korabeli, a politika iránt érdeklődő magyar közvélemény a francia forradalom győzelmét követően még inkább „vigyázó szemmel” figyelt Párizsra. Ennek jele az, hogy az 1789. augusztus 16-án elfogadott *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (Az ember és polgár jogainak deklarációja) már 1789. augusztus 22-én közzétették magyar fordításban a bécsi *Magyar Kurír*-ban.

A hazai publikum, „közvélemény” európai mércével mérve is igen gyorsan – tegyük hozzá: rendkívül pozitívan, elismerően – reagált a tizenhét cikkelyt tartalmazó, angol és amerikai forrásokra is támaszkodó deklarációban kifejtett eszmékre. A hazai közvélemény így Franciaországot is mintegy „hazájának” tekintette, természetesen a sajátja mellett. Mintha csak valóra vált volna Magyarországon (is) az a Benjamin Franklinnak

(1706–1790) tulajdonított mondás, miszerint „Tout homme a deux pays, le sien et la France” („Minden embernek két hazája van, a sajátja és Franciaország”).

Gróf Batthyány Alajos (1750–1818) 1790-ben négy füzetben, a szerző nevének megjelölése nélkül közzétett *Ad amicam aurem* című pamfletje a törvényhozó hatalom (vis legislativa) és a végrehajtó hatalom (potestas executiva) egymástól való elválasztásának feltétlen követelményét fogalmazza meg. Batthyány Alajos szerint e két hatalmi ágnek egy kézben való egyesülése az állam szabadságát veszélyezteti, pontosabban teszi lehetetlenné („Si vis legislativa et executiva potestas in iisdem manibus sit, pessime est libertati Reipublicae consultum...”).

Ugyanez a gondolat jut kifejezésre az ugyancsak 1790-ben publikált *Pia desideria cordis Hungarici* című pamfletben. E munka ismeretlen szerzője a végrehajtó hatalom függetlenségét tekinti elsődleges jelentőségűnek. A végrehajtó hatalom (potestas executiva) letéteményese e vitairat szerzője szerint egy ún. állandó tanács volna.

A francia és a magyar politikai gondolkodás közötti kapcsolat több vonatkozásban is jelentkezett. Történelmi tény, hogy Magyarország és Erdély hosszú időn át Párizs érdeklődésének középpontjában állott. Utalhatunk például a spanyol örökösödési háborúra, pontosabban annak a Rákóczi-féle szabadságharccal való kapcsolatára. Franciaország a magyar politikai gondolkodók számára a társadalmi reformok és a nemzeti függetlenség megvalósítása szempontjából játszott kiemelkedő szerepet.

A nemzeti függetlenség gondolata nyilvánvalóan a Toulouse-ban jogi tanulmányokat folytató Jean Bodinre (1529–1596) vezethető vissza, aki az első ízben 1576-ban publikált *Les Six Livres de la République* nagy hatású szerzője. Jean Bodin ebben a művében fogalmazza meg, fejti ki az állami szuverenitás ideáját.

Az 1791. szeptember 3-án elfogadott, első írott, a monarchikus rendszert – ezúttal azonban már alkotmányos monarchiáról van szó (mely a nemzeti szuverenitás és a hatalmi ágak egymástól való elválasztásának elvein nyugszik) – (még) fenntartó francia alkotmány első tervezete (*Projet*) latin fordításban Magyarországon is megjelent. Őz Pál (kb. 1766–1795) nevéhez fűződik az 1791-ben elfogadott francia alkotmány 1789. július 27-én közzétett tervezetének *Nova Constitutio Gallica* (*Új gall alkotmány*) néven, latin nyelvre történő fordítása. Őz Pál, akit, bár a hazai jakobinus mozgalomban vezető szerepet nem vállalt, 1795-ben kivégeztek, az 1791–1792-ben elkészült fordításában egyúttal kommentárt is fűzött a Jean Joseph Mounier nevéhez kapcsolódó francia alkotmánytervezethez.

Ebből a kommentárból nem hiányoznak a kritikai megjegyzések sem. Az emberek közötti egyenlőség elvének megfogalmazását például túlságosan elvontnak, csekély konkrét tartalommal rendelkezőnek találja [...haec propositio (ti. az emberek közötti egyenlőség – H. G.) nimis generalis, quid enim intellegatur per libertatem]. Feltétlenül említést érdemel, hogy ebben az alkotmányban az uralkodó, a monarcha már nem Franciaország királya (roi de France), hanem a franciák királya (roi des Français) címet viseli, aki csak felfüggesztő hatályú vétőjoggal rendelkezik.

Joggal írja a királyságról Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (1754–1838) emlékirataiban, hogy a „királyság (az 1791-ben elfogadott és hatályba lépett alkotmányt követően – H. G.) már csupán árnyék, éspedig olyan árnyék, mely napról napra halo-

ványabb lesz” („la royauté...n’ était plus qu’une ombre et une ombre qui allait chaque jour en s’effaçant”).

A Hajnóczy József (1750–1795) által írt, szintén latin nyelven fogalmazott törvénytervezet, a *Ratio proponendarum in comitiis Hungariae legum* ugyancsak figyelembe vette a francia politikai gondolkodás eredményeit. Hajnóczy József e munkája nem tekinthető a szó valódi, „technikus” értelmében alkotmánytervezetnek, annak ellenére, hogy a tervezet címében szereplő „törvények” (leges) a magyarországi alkotmányos rendszert alkotó „leges fundamentales” (alapvető jelentőségű, sarkalatos törvények) körét is kétségtelen módon magukban foglalják.

Említést érdemel továbbá Martinovics Ignác (1755–1795) 1793-ban megfogalmazott, terjedelmes, 143 cikkelyből, articulusból álló alkotmánytervezete, mely egyértelműen a francia politikai gondolkodás és alkotmányjog (droit constitutionnel) hatását tükrözi.

A széles európai látókörrrel rendelkező államférfi, Eötvös József (1813–1871) is megkülönböztetett figyelemmel kísérte a franciaországi eseményeket. A problémát inkább az jelentette, hogy Franciaország, pontosabban annak politikai-alkotmányos rendszere, illetve berendezkedése idővel, a 19. század második harmadában megszűnt irányt szabó, progresszív, követésre érdemes politikai paradigma lenni a „status regni Hungariae” megreformálása vonatkozásában.

Gondolhatunk ebben a vonatkozásban a direktóriumra 1795-tel kezdődően, majd a restauráció korára. Ettől az időtől kezdve már nem a francia alkotmányok, hanem sokkal inkább a belga alkotmány vált modellértékűvé, mintegy paradigmává a magyarországi politikai gondolkodók számára. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az 1831-ben elfogadott és kihirdetett belga alkotmányra az évszázados múlta visszatekintő francia alkotmányos gondolkodás volt döntően hatással.

A magyarországi – és a kelet-közép-európai országok viszonylatában is – a rendszer-váltást követően kiemelkedő jelentőségű az Emberi Jogok Európai Egyezményének Párizsban történő aláírása 1990. november 6-án, amellyel Magyarország egy sor reform bevezetésére vállalt kötelezettséget. Az 1949-ben felszámolt közigazgatási bíróság intézménye, igaz, nem eredeti formájában, például ezt követően létesült újra. Ezenfelül több, a 2. világháborút, 1945-öt követően megszüntetett, a jogállamiság garanciájának tekinthető intézmény újjáalapítására is lehetőség nyílt, sőt azok létesítésére egyenesen kötelezettség keletkezett.

Jól ismert tény, hogy napirenden van a francia V. Köztársaság alkotmányos rendszerének átfogó reformja. Ez a reform nem kis hatással lehet nézetünk szerint Magyarországon az alkotmányos gondolkodásra. Hazánkban ugyanis kétségtelenül időszerű volt az új alkotmány megszövegezése. Már a néhai, 1996 januárjában elhunyt François Mitterrand, az V. Köztársaság negyedik elnöke (1981–1995), aki az 1958-as alaptörvény (constitution, alkotmány) átfogó revízióját 1993-ban elrendelte, javasolta az elnöki periódus hétéves időszakának felülvizsgálatát, pontosabban csökkentését.

Jacques Chirac két ciklust átfogó elnöksége idején (1995–2007) sor került a köztársasági elnök mandátumának hét évről (septennat) öt esztendőre (quinquennat) való csökkentésére.

Napirendre került ezenfelül – többek között, a teljességre törekvő felsorolás igénye nélkül – az ügyészség (le Parquet) átfogó reformja. További, újraszabályozást, módosítást igénylő kérdés a bíróságok ellenőrzése, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolata és a köztársasági elnök jogköre, pontosabban annak terjedelme. Mindezen kérdések már az ideiglenes magyar alkotmány teremtette viszonyok között is napirenden szerepeltek.

Ennek a rövid, elsődlegesen történeti, inkább csak vázlatos jellegű, teljességre nem törekvő áttekintésnek alapján nem tartjuk valószínűtlennek azt, hogy a nagy múltú, nemzetközileg is nagyra értékelt francia politikai gondolkodás és alkotmányos berendezkedés, valamint annak reformja ismét, a harmadik évezred második évtizedében is hatással lesz a jogállamiság (État de droit) garanciáinak megőrzésére, a magyar jogalkotásra és az alkotmányos rendszer reformjára.

Boda Boglárka

Az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi tevékenység változása az államszocialista korszakban

Changes in HR Policy Related to the Managers of State-Owned Companies During the Socialist Era



Összefoglalás

A 20. század egyik legnagyobb jelentőségű kérdésköre a totális diktatúrák gazdasági irányításának problematikája. Jelen írásban célul tűztem ki annak bemutatását, hogy az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi tevékenység miként változott a magyarországi államszocialista rendszer egyes korszakaiban. Vajon változtak-e az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos elvárások a szocialista időszakban, és amennyiben igen, milyen irányban? A tanulmányban erre a kérdésre keresem a választ, az egyes korszakok gazdaságirányítási folyamatainak jellemzőit és a gazdálkodó szervezetek vezetőinek szerepét, rendszerben betöltött helyét elemezve.

Summary

One of the most frequent and controversial research topics of the 20th century may be the management/bureaucratic direction of the economic system within totalitarian dictatorship. This study seeks to describe and investigate such questions as how the HR policy of state owned companies' management changed during the socialism and how the central tendencies of requirements concerning management positions can

DR. BODA BOGLÁRKA PhD-hallgató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, NKE-VTKI munkatársa
(Boda.Boglarka@vtki.uni-nke.hu).

be differentiated and characterize in the course of socialism area. In this study I aim to find answers to these questions by analyzing the features and main characteristics of different management economic systems and examining the changing role of managers of state owned companies.

A szocialista rendszer magyarországi szakaszainak és a különböző korszakok részletes elemzését megelőzően, fontos magának a „szocializmus” kifejezésnek az értelmezése. Hámori Balázs *A szocialista rendszer*ről szóló írásában a következő definíciót fogalmazza meg: „Szocialista rendszernek nevezzük azt az egypártrendszerű diktatúrát, állami tulajdonra és bürokratikus tervkoordinációra épülő gazdasági rendszert, amely 1917 és 1991 között létezett a Szovjetunióban. A rendszert a második világháború után a szovjet befolyás alá vont kelet-közép-európai országokba is áttöltették, és néhány más országban is (Vietnam, Kuba, Kongó, Nicaragua stb.) ennek a mintájára alakították ki a társadalmi-gazdasági berendezkedésüket.”¹

Tanulmányomban célul tűztem ki annak a vizsgálatát, hogy hogyan változtak a vállalatok vezetőivel szembeni követelmények, képesítési előírások az államszocialista korszakban.

A magyar szocialista gazdasági rendszer fejlődése három korszakra bontható. A cikk első részében egyes szakaszok ismertetésén keresztül vizsgálom az állami vállalatok és azok vezetőinek gazdaságban betöltött helyét és jellemzőit. Ezt követően az irányítás eszközrendszerét elemzem a gazdálkodó egységek szempontjából. A cikk harmadik részében a vezetőkkel szemben támasztott követelmények változásait mutatom be.

A fenti célok elérése érdekében tanulmányoztam és elemeztem a hazai írott és elektronikus szakirodalmat, a vonatkozó párthatározatokat, törvényeket és egyéb jogszabályokat.

AZ ÁLLAMSZOCIALISTA RENDSZER KORSZAKAI

Totális tervgazdálkodási rendszer

Magyarországon 1949 és 1956 között szovjet mintára totális, direkt tervgazdálkodási modell érvényesült. A párt és az állam összefonódása miatt, a gazdaság nem különült el önálló alrendszerként az államtól és a politikától. A gazdaság nem saját törvényszerűségei alapján, hanem pártállami, politikai döntések szerint működött. A gazdaságirányítási rendszer jellemzői – egyebek mellett – a magántulajdon erőszak útján történő felszámolása, a teljes körű államosítás.

A köztulajdonra vonatkozó ideológiai megfogalmazások ellenére, az állami tulajdon dominanciája vitathatatlan. Annak ellenére így van ez, hogy formálisan létezik a korlátozott önállóságot biztosító ún. szövetkezeti tulajdon.

A totális egypártrendszerű diktatúra érdeke, hogy a gazdasági teljesítmények tényleges piaci megmértetését teljes egészében kizárják. A vasfüggöny létrehozásával,

a határok lezárásával széles körű gazdasági autarkia² alakul ki (Albánia, Kambodzsa, Észak-Korea, Kuba). A teljes önellátás mellett működő totalitárius országok mellett, a szocialista államok jelentős része egymás között államilag ellenőrzött kereskedelmet folytatott. Ennek intézményesített kereteit elsősorban az 1949-ben létrejött Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) biztosította.³

A szocialista országokban, a gazdasági szereplők vonatkozásában, kettős irányítás érvényesült. Az állami szervezetek által alkalmazott eszközök érvényesítése mellett meghatározó volt a pártirányítás. Kiemelkedő szerep jutott a gazdaság minden területét átfogó népgazdasági tervnek, melynek okán nevezik a rendszert tervgazdaságnak is. A Tervhivatal készítette el a népgazdasági tervet a párt utasításai alapján, amelyet elfogadását követően, vállalatokig lebontottak. A népgazdasági tervet törvényben rögzítették. A vállalatok számára meghatározó jelentőségű terveket az elsősorban mennyiségi mutatókat tükröző tervutasításokban konkretizálták. A párt és az állami döntéshozó centrumok az állami vállalatok részéről nemcsak a tervutasításokban foglalt mennyiségi mutatók végrehajtását kérték számon, hanem azok túlteljesítését is. Ezekkel a látszólagos gazdasági sikerekkel igyekeztek a rendszer legitimitását biztosítani.

A gazdaság irányításában a törvények szerepe és száma elenyésző volt, a normatív államigazgatási aktusokhoz (kormány- és miniszteri rendeletek, miniszteri utasítások) képest. A konkrét tervutasítások a vállalatok számára államigazgatási parancsként jelentkeztek. Ezek végrehajtásáért, az ellátási felelősség⁴ alapján, a vállalati vezetők személyükben is feleltek, a legkeményebb szankciók kilátásba helyezése mellett.

A szocialista gazdaság legjelentősebb szereplői az államszervezet részeként működő állami vállalatok voltak. Az általános államosítást követően az állami vállalatok jogi formájának kialakulásának első lépcsőjét jelentette a nemzeti vállalatokról szóló 1948. évi XXXVII. törvénycikk és a végrehajtásáról rendelkező 8230/1948. (VII. 6.) Korm. rendelet.

A nemzeti vállalati formát az 1950. évi 32. tvr. módosította állami vállalatra. A jogszabály összefoglalta az állami vállalatok belső és szervezeti irányítási rendszerét. Ettől függetlenül a direkt tervgazdálkodás általános szabályozási módszerének megfelelően, az állami vállalat három vezetőjének jogállását kormány szinten külön szabályozták, így 1951-ben a főmérnökét és a főkönyvelőjét, majd 1954-ben az igazgatóét. Miután a vállalatok működését a népgazdasági tervek lebontása során keletkezett tervutasítások határozták meg, az állami vállalat jogköre az 1950-es évek elején kialakult szabályozásban igen csekély volt. Az 1956-es forradalomnak is köszönhetően, 1957-től Magyarországon a merev direkt tervgazdálkodási szisztéma némiképpen oldódott. Ennek számos jele érzékelhető volt, mint például bizonyos érdekeltségi alapoknak a vállalati gazdálkodásba való beépítése.

Reformszocializmus („új” gazdasági mechanizmus)

A párt- és állami vezetők által alkotott nomenklatúra⁵, a gazdaságban egyre inkább jelentkező hiánygazdálkodási és egyéb válságjelenségek hatására, hozzájárult bizonyos piaci folyamatokat is aktivizáló gazdaságireform-elképzelések előkészítéséhez.⁶ Ennek

a folyamatnak a célja egyértelműen az életszínvonal valamiképpen történő emelése volt. A rendszer kereteit soha meg nem kérdőjelező reform működését, az ortodox politikai irányzatok képviselőinek ellenállása mellett, már az előkészítés kezdeti szakaszában szinte teljesen ellehetetlenítette a trösztök kialakulása. Az 1960-as évek elején az azonos ágazathoz tartozó állami vállalatokat trösztökbe integrálták (pl. húsipar, mezőgazdasáigép-gyártás). A tröszt egyszerre volt a minisztériumok akarátát közvetítő végrehajtó, középírányító szerv, ugyanakkor vállalatként is funkcionált. Természetesen, ha szerény mértékben is, de mégiscsak a piaci mechanizmusokra is építő gazdaságirányítási reform alapvető törekvéseit akadályozta meg a monopolhelyzeteket generáló tröszt rendszer kialakítása.

Az 1968. január 1-jétől induló gazdasági reform a vállalatok önállóságát fokozva kívánta csökkenteni az állam szerepét a gazdaságban. Sárközy Tamás álláspontja szerint a reform ún. szocialista piacgazdaságot kívánt teremteni, amelyben a vállalatok közti áruviszonyokat az államapparátus főleg ún. közvetett gazdasági szabályokkal és jogszabályokkal irányítja.⁷

Lányi Kamilla felfogása szerint az 1968-as reform a gazdaság működésének három fő elemét változtatta meg: megszüntette a kötelező tervutasítások rendszerét; elvben (vagyis számos korlátozással) szabaddá tette a vállalatok partnerválasztását, mind beszerzési forrásaik, mind értékesítési irányaik tekintetében; megtette a lépéseket afelé, hogy a vállalatok saját pénzeszközeiket tetszésük szerint használják fel (vásárlásra, bérre, felhalmozásra).⁸

A gazdaságirányítási reform egyik meghatározó törekvése volt az állami vállalatok irányításának átalakítása. Ennek következtében a direkt tervutasítások megszűntek, és a vállalatok befolyásolására közvetlen és jellemzően közvetett szabályozó eszközöket alkalmaztak. Ennek hatására a tervutasításokat korábban kiadó központi államigazgatási ágazati szervek (pl. Nehézipari Minisztérium, Könnyűipari Minisztérium, Mezőgazdasági Minisztérium) helyett az irányítás súlypontja a szabályozókat jogi formában meghatározó funkcionális szervezetekhez került (pl. Pénzügyminisztérium, Munkügyi Minisztérium, Központi Statisztikai Hivatal, Országos Anyag- és Árhivatal).

Az 1968-as magyarországi gazdaságirányítási reformkísérlet megvalósítását rendkívüli módon nehezítették a prágai tavasz következtében megerősödött ortodox tendenciák. Ennek következtében a 70-es évek elején jelentős visszarendeződés történt a gazdaságirányításban.

Jó néhány gazdasági vezetővel szemben indult olyan koncepció eljárás az 1970-es években, amelynek tárgya az úgynevezett „öncélú harácsolás”, a társadalmilag nem kívánt vagyongyarapodás volt. Ezek a folyamatok újra és újra jelezték a gazdasági autonómia és a rendszer tűrőképességének határait.

Az előzőekben említett visszarendeződést követően, az 1970-es évek második felében újra lendületet kaptak a reformfolyamatok. Ennek egyik legfontosabb oka a 70-es évek olajárrobbanásának következményeként sokasodó gazdasági válságjelenségek miatti kiútkeresés volt.

Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény rendelkezései szerint a korábbiakhoz képest elképzelhetetlen „autonómiát” biztosított a vállalatok számára. A vállala-

ti törvény szerint az állami vállalat a társadalom gazdasági-szervezeti egysége, az állam gazdasági vállalkozása. A vállalat eszközei az állam tulajdonában vannak, ezekkel és az alkalmazásában álló munkaerővel, feladatai ellátása érdekében önállóan gazdálkodik.

A gazdaságirányítási reform eredményeit tükröző vállalati törvény megszüntette azt az állapotot, amely szerint az állami vállalat a közigazgatási szervezetrendszer részeként működött.

A puha diktatúra gazdaságirányítása, az öngazgatási vállalati modell

Az 1980-as évek egyre mélyülő gazdasági válságjelenségeinek hatására megkísérelték a gazdaságirányítási rendszer további átalakítását. Ennek keretében részben a jugoszláv öngazgatási modell tapasztalataira építkezve, a vállalati öngazgatás logikája alapján, bevezették a vállalati tulajdont. A jogszabály az alapvető tulajdonosi jogokat a vállalati kollektívákra (közgyűlés, küldöttgyűlés) és a vállalati dolgozókat képviselő vállalati tanácsokra ruházta. Továbbra is közvetlen államigazgatási irányítás alatt maradtak azonban a legnagyobb vállalatok. Ez az ún. öngazgatási modell zavaros függőségi viszonyokat alakított ki a tulajdonosi döntésekben. A vállalati tanács osztályvezető beosztású elnöke gyakorolta pl. a munkáltatói jogokat az igazgató felett. Az igazgató pedig a vállalati hierarchiában volt felette az osztályvezetőnek. Végeredményben tehát senki sem gyakorolt érdemi tulajdonosi kontrollt. „Ellenőrizhetetlenül” történtek a bér- és prémiumkifizetések a vállalati vezetők részére. Senki sem felelt anyagilag a rossz döntésekért, a szisztéma a „kollektív felelőtlenség” rendszere volt.⁹

A folyamatosan gyengülő pártirányítás egyre kevésbé tudta kontrollálni az állami vállalatok vezetőinek tevékenységét. A vállalati vezetők gyakran a dolgozók érdekeinek kiszolgálóivá váltak. Javadalmazásuk a munkatársak döntésétől függött, ennek megfelelően rövid távú érdekeik mentén tevékenykedtek, nemritkán veszélyeztetve ezzel a gazdasági szervezet hosszabb távú érdekeit. A gyengülő párt- és állami kontroll mellett tevékenykedő vállalati vezetők egyre átláthatatlanabb viszonyok közepette végezték tevékenységüket. A szocialista rendszer utolsó éveiben az állami vállalati vezetői tevékenységet ellátók a fennálló hatalmi konstellációt ugyan nem kérdőjelezték meg, de gondolkodásban egyre inkább technokratává váltak. A Rákosi-korszak népi kádereivel szemben az 1980-as évek magasan kvalifikált vállalati „menedzsmentje” megfelelő információk birtokában azonnal felismerte a lehetőséget, amelyet számára a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény biztosított. Ez a réteg rendkívül aktív szerepet játszott a spontán privatizációs folyamatok lebonyolításában. A rendszer fennállásának „utolsó pillanataiban” ellenőrizetlenül történt magánosítás eredményeképpen, a rendszerváltozás utáni első szabadon választott kormány hatalomra kerülését követően, a korábban állami vállalatok által működtetett vagyontárgyak legértékesebb része már nem volt állami tulajdonban, hanem társasági (magán-) tulajdonba került.

Az állami vállalatok helyzetében döntő változást jelentett a 1984–85-ös ún. vállalatirányítási reform (1984. évi 22. törvényerejű rendelet). A reform keretében az állami vállalatoknak csak mintegy 20%-a maradt államigazgatási felügyelet alatt, kb. 80%-a ún. önkormányzó vállalattá vált. Az állam tulajdonosi jogai e vállalatoknál ténylegesen szinte

teljesen az állami vállalatokra szálltak át. Az önkormányzó vállalatok túlnyomó többségénél az ún. vállalati tanács gyakorolta a tulajdonosi jogokat, kisebb részénél közvetlen dolgozói öngazgatás (közgyűlés-küldöttgyűlés által vezetett vállalat) alakult ki.¹⁰

AZ IRÁNYÍTÁS FOGALMA ÉS ESZKÖZEI

Az irányítás alatt az irányító szervezet irányított szervezet irányában kifejtett tevékenységet értjük. Fábíán Adrián a közigazgatás-tudománynak az irányítással kapcsolatos legjellemzőbb ismérveit a következők szerint foglalja össze: az irányítás a közigazgatási szervek között fennálló, jogilag szabályozott viszony, melynek keretében a fölérendelt szerv meghatározó befolyást gyakorolhat az alárendelt szerv működésére.¹¹

Az irányítás mint jogviszony keretében a legfontosabb irányítási eszközök két nagy csoportba rendezhetők: normatív eszközök (szabályozási jog) és egyedi eszközök.

A szabályozási jog az irányító szerv normatív döntéshozatali lehetőségét jelenti, az irányított ügyeire vonatkozóan. A szabályozási jog megjelenhet jogszabályi formában, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei formájában.

Az egyedi eszközök további kategóriákba sorolhatók, melyek a következők: Egyedi ügyekben való döntés joga; A konkrét utasítás kiadásának joga; Az aktus-felülvizsgálati jog; Az ellenőrzési jog. Az egyedi ügyekben történő döntés az irányító szerv részére lehetőséget biztosít arra, hogy az irányított szerv működését saját döntéseivel befolyásolja. Egyedi ügyekben való döntésnek minősül például az állami vállalatok vezetőinek kinevezése és elmozdítása. Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény rögzítette, hogy a vállalat igazgatóját és helyettesét az alapító szerv az illetékes szakszervezet meghallgatása után nevezi ki és menti fel. Ebben az esetben az irányított szerv belső döntését az irányítás szintjén – tehát szervezeten kívül – hozzák meg.

A konkrét utasítás a legerősebb irányítási jogosítvány, amely azt jelenti, hogy az irányító szerv olyan, címzettnek szóló, konkrét (egyedi) aktust hozhat, amely az irányított szervnél kötelezettséget keletkeztet, módosít vagy szüntet meg. A tervgazdálkodás kezdeti időszakának ún. direkt irányítási rendszerében az állami eszközök közül az ún. igazgatási eszközök alkalmazásán van a hangsúly. A döntési hatáskörök erőteljesen centralizáltak, a vállalati szinten zajló termelési folyamatok tekintetében is sokszor a népgazdaság irányításának szintjén döntenek.¹²

Az államigazgatási szervek részéről érkező konkrét utasításokat a vállalati szférában tervutasításnak hívjuk. A központi döntéseket a tervutasítások közvetítik az állami vállalatok vezetői felé. Az utasítások pontosan előírják a vállalatok számára, hogy milyen mennyiségű, minőségű termék előállítására kötelezettek. A terv végrehajtása terén az igazgató legfontosabb feladata, hogy a vállalat a jóváhagyott tervet összességében és a tervben kiemelt gyártmányonkénti összetételben, az előírt minőségben és választék szerint, a termelési költségvetés és az önköltségcsökkentési előírások betartásával teljesítse.¹³

Az igazgató felelős a terv előírás szerű teljesítéséért. A vállalat és a vállalati igazgató munkáját elsősorban az ipari vállalat alapvető tervmutatóinak teljesítése alapján kell elbírálni.

Az aktus-felülvizsgálati jog alapján az irányító szervnek joga nyílik arra, hogy megvizsgálja az irányított döntéseit, megállapítsa azok hibáit, és intézkedjen a hibák orvoslásáról. Ebből következik, hogy ez a jogosítvány az irányított döntési jogát nem érinti. Az irányító szerv intézkedési lehetőségei aktushiba esetén a következők lehetnek: megsemmisítés, megváltoztatás és megsemmisítés esetén új eljárás elrendelése.

Az ellenőrzési jog az irányítás általános jogosítványa, melynek lényege az, hogy az irányító szerv információkat gyűjt az irányított szerv működéséről, pontosabban arról, hogy a társadalmi rendeltetését és feladatait milyen mértékben valósítja meg. Az ellenőrzés formái a következők lehetnek: beszámoltatás, jelentéskérés, adatszolgáltatáskérés, helyszíni ellenőrzés. Az ellenőrzés eredménye a tények megállapítása, melyek alapján az irányító szerv további intézkedéseket tehet.

AZ ÁLLAMI VÁLLALATOK VEZETŐIVEL KAPCSOLATOS SZEMÉLYÜGYI TEVÉKENYSÉG ALAKULÁSA AZ ÁLLAMSZOCIALISTA RENDSZERBEN

Első szakasz: 1948–1957

A vállalatok személyügyi tevékenységét az 50-es években egyrészt döntően a politikai intézményrendszer normáinak, elvárásainak való megfelelés, másrészt a központi gazdaságirányítási rendszer határozták meg.

A piacgazdasági követelményekkel ellentétben, ahol döntő mértékben a szervezeti célokkal való azonosulás, a szervezet igényei határozzák meg a személyügyi tevékenységet, az államszocialista korszakban a politikai és gazdasági céloknak való megfelelés jelentette a mércét. Az ötvenes évek első felében a személyzeti osztályok alapvetően politikai hatalommal rendelkeztek, és a pártpolitika végrehajtói voltak. 1945 után az ún. káderpolitika lett meghatározó hazánkban.

Kornai János álláspontja szerint az egypártrendszer kiteljesedése következtében a szakmai követelmények háttérbe szorultak, és a vezetőkkel szembeni alapvető követelmény a politikai megbízhatóság volt. A párt különböző szervezetei döntenek minden fontosabb kinevezésről, előléptetésről, leváltásról. Ha az állami jogszabályok nem is, de a párthatározatok rendszerint pontosan előírják, hogy melyik pozíció betöltéséhez melyik pártszervezet előzetes határozata szükséges.¹⁴

Második szakasz: 1957–1968

Az állami vezetőkkel kapcsolatos személyügyi tevékenységet illetően új korszak kezdődött 1957-től, mely a 60-as évek végéig tartott. 1957-ben született meg az a politikai dokumentum¹⁵, amely kritikaként fogalmazta meg a múlt következetes káderpolitikájának hiányát. A határozat szerint a személyzeti politikára korábban a szubjektívizmus és személyi kultusz nyomta rá a bélyegét. A dokumentum alapján a politikai megbízhatóság továbbra is legfontosabb eleme marad a személyügyi kérdéseknek, azonban emellett a szakmai rátermettség is előtérbe kerül.

Az MSZMP Központi Bizottságának határozata értékelte a gazdasági munka területén elért eredményeket is. Célként fogalmazódott meg, hogy a szocialista tervgazdaság elvének érvényesítése mellett meg kell valósítani a gazdasági vezetés decentralizálását, a vállalatok, állami gazdaságok, termelőszövetkezetek önálló gazdasági vezetésének fejlesztését. Érvényesíteni kell a termelőüzemekben egyrészről az igazgatók, főmérnökök, főagronómusok, főkönyvelők útján a központi irányítást, másrészről biztosítani kell a munkástanácsoknak az ezt kiegészítő szerepét az üzemek igazgatásában.

Az 1050/1957. (V. 31.) Korm. határozat a személyzeti munkáról feladatként fogalmazta meg a személyzeti munka újraszervezését. A határozat szerint a korábbi személyzeti munka sok jó oldala mellett túlzott központosítottsága, ezzel együtt járó nehézsége miatt nem tudta megvédeni az államapparátust a megbízhatatlan elemektől. A személyzeti munka újraszervezésénél ezért gondoskodni kell arról, hogy a vezető, irányító helyekre megbízható munkás-paraszt származású és a néphez hű értelmiségiek kerüljenek. Ez a kormányhatározat rendelte el többek között a személyzeti és nyilvántartási ügyekkel foglalkozó részlegek felállítását a legfontosabb vállalatoknál is. Az iparigazgatóságoknál, trösztöknél, általában az 500 főnél nagyobb vállalatoknál kellett személyzeti előadókat beállítani, míg a közép- és kisebb vállalatoknál a személyzeti munkához közel álló feladatokat (munkaerő-gazdálkodás) ellátó dolgozó végezte a nyilvántartási feladatokat. A személyzeti osztályok legfontosabb feladata az irányító munkakörben dolgozók megbízhatóságának és szakmai rátermettségének a vizsgálata, elsősorban a felvétel és a kiválasztás során.

Az 1001/1968. (I. 5.) MT határozat a személyzeti munka erőteljes fejlesztését tűzte ki célul. A kormány a határozatában a következőket állapította meg: „A korabeli rendelkezések és a folyamatos személyzeti munka eredményeként megszűnt annak túlzott centralizációja, alapvetően érvényesültek a vezetők kiválasztásának követelményei és szempontjai, a személyzeti munkát a bizalom és az őszinteség jellemzi.”

A kormány felhatalmazást adott a minisztereknek, miszerint bizonyos vezetői munkaköröket képesítéshez köthetnek. Kiemelkedően fontos új elemként jelent meg, hogy képesítési előírásokhoz kötötték bizonyos munkakörök betöltését, és meghatározták a szakmai-gyakorlati időt. Új vonásnak volt tekinthető az az előírás, törekvés, hogy a vezetők rendelkezzenek az új felismerésére és alkalmazására való hajlammal, döntési felelősségvállalással, kezdeményezőképeséssel, a végrehajtás megszervezésének és ellenőrzésének képességével.

Harmadik szakasz: 1968-tól a 80-as évek végéig

Az 1968-as gazdasági reform az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi kérdésekben is változást hozott. Az MSZMP Központi Bizottságának 1973. november 28-i ülésén született határozata kimondta, hogy a „vezető beosztásba a jelöltek közül a legmegfelelőbb személyt kell állítani, függetlenül attól, hogy az illető párttag vagy pártönkívüli”. A vezetői kreativitás hiányáról szólva, a párthatározatban megfogalmazódott a vezetői kiválasztás, pályáztatás kérdése. E pártdokumentum alapján született meg 1974-ben az állami személyzeti munkáról szóló minisztertanácsi határozat. A Mi-

nisztertanács értékelte az 1968-ban hozott határozatának végrehajtását, és megállapította, hogy az a személyzeti munka fejlődésére kedvező hatást gyakorolt. A vezetők többsége meggyőződéssel szolgálja a szocialista rendszert, és jól képviseli a párt politikáját, így megfelel a politikai követelményeknek. A vezetők szakmai tudása is fejlődött, javultak vezetői készségeik, ismereteik. A vezetők nagy része alkalmas a magasabb beosztás betöltésére, azonban vannak vezetők, akik különböző okok miatt nem tudnak eleget tenni az elvárásoknak. A vezetők egy része nem rendelkezik megfelelő politikai képzettséggel, nem követeli meg a fegyelmezett munkát, visszaél a hatalmával, és megszegi a szocialista vezetői magatartás normáit. Mindezekre figyelemmel a személyzeti munka továbbfejlesztésére van szükség.

Alapvető célkitűzésként fogalmazódott meg az az elv, hogy vezetői tisztséget mindenki betölthet, aki a vezetőkkel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A vezetőkkel szemben a jövőben is elvárás maradt a hármas követelmény: politikai (megbízhatóság, egyértelmű politikai elkötelezettség, aktív közéleti részvétel), szakmai (megfelelő szakmai iskolai végzettség, szakmai-gyakorlati tapasztalat) és vezetői (döntési, felelősségvállalási és kezdeményezőképesség) alkalmasság. Ezt a hármas követelményt azonban minden vezetővel szemben magasabb szintre kell emelni, és azokat együttesen, párhuzamosan kell érvényesíteni, a munkaterület sajátosságainak figyelembevételével. A vezetői kiválasztásnál a személyi elfoglaltság ellen következetesen fel kell lépni, és előtérbe kell helyezni a tárgyilagos értékelést és sokoldalú mérlegelést. A vezetői stabilitás továbbra is fontos szempont, azonban az elvárt követelményeket szem előtt tartva szükség van időnként a vezetők cserélődésére is. A határozat rögzítette, hogy növelni kell a nők számát a vezetői beosztásokban, és azonos feltételek esetén a kinevezéseknél előnyben kell őket részesíteni.

Lényeges elemként jelent meg a határozatban, hogy az ágazati és funkcionális miniszterek a vállalatoknál, intézményeknél és szövetkezeteknél egyes munkakörökre – az érdekelt miniszterekkel és szövetkezeti érdekképviselői szervekkel egyetértésben, az érdekelt szakszervezet bevonásával – meghatározott képesítést írhatnak elő. A felügyeletet gyakorló miniszter a terület sajátosságának megfelelő képesítési előírásokat is kiadhat; ehhez az illetékes ágazati miniszter és a szakszervezet egyetértése szükséges. A miniszterek feladataként fogalmazódott meg a képesítési rendszer felülvizsgálata és módosítása. Ezen teendő megvalósítása során a következő szempontokat kell többek között figyelembe venni: a vezetőképzés továbbfejlesztése; szakmai gyakorlati idő meghatározása, amelynek alapján a képesítéshez kötött munkakör betöltéséhez felmentés adható, választott tisztségviselőkkel szemben a képesítés megléte a megválasztásnak nem feltétele.

Az igazi áttörést az állami vezetők kiválasztásának gyakorlatában – a rendszerváltás végén megalkotott –, 1987-es minisztertanácsi határozat jelentette. A határozatban rögzítettek szerint: „A kiválasztás során figyelembe kell venni a jelöltek életútját, korábbi munkahelyen nyújtott teljesítményüket, az új beosztással járó feladatokat. A vezető munkaköröket általában pályázat, illetve választás útján, meghatározott időre szóló alkalmazással kell betölteni.”¹⁶ A vezetői pozíciót betöltőkkel szemben követelmény a politikai és erkölcsi alkalmasság, valamint a szakmai hozzáértés is. A gazdálkodó szervezetek vezetői számára az ágazati miniszter határozta meg a munkakör betöltéséhez szükséges képesí-

tési előírásokat. Vezetői munkakört bárki betölthet, aki megfelel a vezetőkkel szemben támasztott követelményeknek. Az államszocializmus utolsó korszakában hangsúlyossá vált a „rátermettség”, a szakmai hozzáértés. Előtérbe került a vezetők teljesítményének értékelése és munkájának minősítése. Az anyagi és erkölcsi elismerésnek, előmenetelnek összhangban kellett állnia a minősítésben foglalt megállapításokkal.

ÖSSZEGZÉS

Az államszocialista rendszer kezdeti, klasszikus időszakában az állami vezetőkkel szembeni, szinte egyedüli elvárás a politikai megbízhatóság volt. Az iskolai végzettség, a szakmai tudás és a gyakorlati tapasztalat háttérbe szorult. A vezetőkkel szemben támasztott követelmények terén az 1968-as gazdaságirányítási reformkísérlet jelentős változást hozott az 1948-ban kezdődő, szovjet mintára kiépített direkt tervgazdasági rendszerhez képest. Az ún. piaci szocializmus iskolapéldájának tekinthető magyarországi reformfolyamat során a tervkoordináció háttérbe szorításával indirekt szabályozási eszközökkel igyekeztek bizonyos piaci mozgásteret kialakítani a vállalatok számára. A reformok azonban soha nem jutottak és nem is juthattak el a párt hatalmi monopóliumának megkérdőjelezéséig. A párthatározatok és a vonatkozó jogszabályok tanulmányozását követően megállapítható, hogy a kezdeti, totális tervgazdálkodási szakaszt követően, 1968 után, megjelentek ugyan elvárásként szakmai és vezetői készségek, majd a 70-es évektől a képesítési előírások a vállalati elittel szemben, azonban a politikai „alkalmasság” és „elkötelezettség” minden korszakban alapkövetelmény maradt.

JEGYZETEK

- ¹ Hámori Balázs: *A szocialista rendszer*. In: Összehasonlító gazdaságtan. Szerk.: Szabó Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 159. o.
- ² Az autarkia kifejezés jelentése: önellátás.
- ³ Hámori, i. m.
- ⁴ Ellátási felelősség azt jelenti, hogy a vállalatnak az állam által kívánatosnak tartott terméket kell termelnie mindaddig, amíg új termelő nem lép a helyére.
- ⁵ Eredeti jelentése szerint névjegyzék, nevezéktan. Politikai értelemben: a jelentős vezető pozíciók megnevezése és jegyzéke.
- ⁶ Csaba László: *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.
- ⁷ Sárközy Tamás: *Javaslat a piactudományt szolgáló modern kormányzás felépítésére*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994, 114. o.
- ⁸ Lányi Kamilla: *Vállalati viselkedés a nyolcvanas években: hiedelmek és valóság*. Külgazdaság, 1988/2–3.
- ⁹ Hámori, i. m. 179. o.
- ¹⁰ Sárközy, i. m. 115. o.
- ¹¹ Fábrián Adrián: *Az irányítás tartalma*. Közjogi Szemle, 2009/3., 42. o.
- ¹² Kálmán György: *A magyar gazdaságirányítás joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
- ¹³ 1077/1954. (IX. 21.) számú minisztertanácsi határozat az iparvállalatok igazgatóinak jogairól és kötelezettségeiről.
- ¹⁴ Kornai János: *A szocialista rendszer*. HVG Kiadói Rt., Budapest, 1993, 69. o.
- ¹⁵ Az MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságának 1957. februári határozata.
- ¹⁶ 1001/1987. (I. 15.) számú minisztertanácsi határozat az állami személyzeti munkáról.

Oksana Tokarenko

Development of Polish HEI Personnel Potential



Summary

In this paper the major changes seen in the past 10 years in Polish HEI staff are analysed, the features of working conditions and remuneration are studied, the factors affecting the value of the personnel potential in the higher educational system are revealed and methods are recommended for the optimization of development in the Polish HEI teaching staff.

Under the conditions of global changes towards a single integrated economic, cultural and information space, the economic development of any country depends on the availability of a sufficient number of highly qualified personnel who can quickly adapt to changes, make unconventional decisions, regardless of the situation, and constantly improve their professional competence. Therefore, higher education must contribute to new knowledge, enhance creative personal development and focus on creating innovation, while it is also highly needed to develop scientific and pedagogical staff. Staffs at higher educational institutions (HEIs) significantly affect the socio-economic development of society. As centres of intellectual resources, they provide a competitive public educational sector and set the place of the state in the education market of the globalized world.

The study of HEIs personnel potential as a factor of forming a unified educational space and as a socio-economic phenomenon is increasingly widespread. Research results show that the human resources component of the national higher education system is in an uncertain situation because of the fluctuating level and range of educational services, insufficient professional activity by the teaching staff, the inefficient use of budgetary funds, and the lack of motivational processes etc.

OKSANA TOKARENKO, graduate student of Kyiv National Taras Shevchenko University.

The study of other countries' experiences help improve the personnel potential in higher education systems, and stimulate the development of scientific, educational and intellectual potential of the Ukraine for a dynamic development and for the welfare of the Ukrainian society.

The aims of the article are to analyse teaching staff development in Poland between 2004–2014, to clarify the factors that affect the current value of the HEI personnel potential, and to determine its positive features and defects that prevent efficient development.

Theoretical, methodological, organizational and economic aspects of the formation of and capitalisation on the personnel potential were the subject of studies by Ukrainian and foreign scientists as D. Armstrong, A. Buhutsky, R. Voytovych, A. Golovko, O. Hudzynsky, S. Hrynkevych, G. Dessler, G. Dmytrenko, M. Doronin, P. Drucker, D. Duncan, G. Emerson, W. Flint, I. Lukin, A. Miller, M. Meskon, V. Oleinik, G. Osovska, A. Pankratov, A. Popov, Alexander Savchenko, A. Semenov, A. Smith, I. Stepanenko, F. Taylor, A. Fayolle, V. Yurchishin and others. Nevertheless, HEIs personnel potential and its impact on the quality of education, HEIs efficiency and the state's economic growth is still poorly understood.

By the term 'personnel potential' we mean the staffing opportunities of the particular institution, organization or enterprise, the staff's ability to generate ideas and create new products, its educational, qualification-related and physiological characteristics and motivational potential.¹ The value of the personnel potential for a specific period of time depends on the quantity and quality of human resources which are formed of the individual personnel potentials, macro- and micro-economic factors of the environment, all these combined conditions allow to provide educational qualification and professional development of staff (their quantitative and qualitative characteristics) and to achieve the best usage of each employee's potential through synergy management.²

Quantitative indicators of human capacity include: vocational qualification of personnel, their size, sex composition, average age and so on.

Quality ones include the following: individual qualification potential of each employee (professional characteristics), individual professional characteristics (professional experience, social, psychological and organizational parameters identity, and competitiveness worker), social-psychological and organizational parameters of group dynamics, group cohesion, social and psychological climate, organizational culture and values of the institution, etc.³

Professional qualification of HEI staff in Poland

The employees of any institution or company are divided into permanent staff, directly involved in the process of creating products, and supplementary staff, who provide services. The majority of the university employees are academic teachers, while the supplementary staff are other employees are not involved in teaching. The detailed classification of workers of Polish universities following table illustrates:

Table 1: Structural staff characteristics of Polish HEIs

Academic teachers				Not teaching employees
Educational positions:	Research and educational positions:	Research positions	Certified librarians, certified staff of documentation and scientific information	
• assistant, • associate professor, • senior lecturer, • lecturer (wykładowca), • lecturer or instructor. And: • ordinary professor, • extraordinary professor, • inspecting professor.	• ordinary professor, • extraordinary professor, • inspecting professor, • tutor. • assistant.		• certified senior curator, • certified senior documentary, • certified curator, • certified documentary, • library tutor, • scientific documentation and information tutor, • library assistant, • scientific documentation and information assistant	• scientific and technical employees, • engineering and technical employees, • library staff and staff of documentation and scientific information, • administrative employees, • economic and supporting employees.

Data: Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce. – Dostęp on-line: http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/ja5b19e372e1bed45db817b8380c8468.pdf

According to the effective law on “Academic Degrees and Titles, and Obtaining Degrees in Arts” of 14 March, 2003, in Poland the following are distinguished:

Research positions:

1. Doktor / PhD (doctoral degree).
2. Doktor habilitowany / Habilitation (post-doctoral degree often translated as doctor habilitatus or habilitated doctor – hD).

Research and educational positions:

1. Asystent (teaching assistant, without PhD degree).
2. Adiunkt (assistant professor, with PhD degree).
3. Docent (associate professor, with PhD degree).
4. Profesor (professor)

Educational positions:

1. Lektor (lecturer of foreign languages in high school) or instruktor (instructor in state higher vocational school (SHVS)).
2. Wykładowca (lecturer).
3. Starszy wykładowca (senior lecturer with PhD degree).
4. Profesor nadzwyczajny (extraordinary professor).
5. Profesor zwyczajny (ordinary professor).
6. Profesor wizytujący (inspecting professor).⁴

Responsibility for creating new methods for the institutions to function in a competitive market environment lies with their employees not engaged in teaching.⁵ Their new responsibilities include: the assistance in employment of graduates, implementation of technologies in the industry, academic entrepreneurship support, international research programs and EU projects, strategic management, contacts with sponsors and so on. Role and responsibilities of Polish HEIs administrative staff are still low, mainly due to low financial capacity and a lack of first-class educated professionals who can support the work of the academic teachers.

Number of Polish HEI employees

The structural characteristics of HEI staff were determined by the composition and quantitative ratio of individual categories and groups of workers. Between 2004 and 2014 the number of full-time scientific and pedagogic staff in Polish HEIs increased by almost 10%. In 2004–2005, there were 33,040 postgraduate students, and by the schoolyear 2013–2014, their number had rose to 43,358 (by almost 24%). Their top research areas include the humanities (the largest group), technology, medicine, biology and chemistry.

Most postgraduate students studied at universities, polytechnics, medical and economic academies.⁶ The number of people who received their PhD and hD degrees during this period increased from 5722 to 6093 (by 6%) and from 934 to 2122 (by 56%), respectively. 521 persons received their scientific titles as professors in 2004–2005, while in 2013–2014 their number was 641 (nearly 19% more). The headcount of full-time professors also increased by nearly 18%, and the number of associate professors by 75%. For more details on HEI employee numbers in Poland, see in the table below.

Table 2: Quantitative composition of HEIs staff in Poland

Groups of academic teachers	Study years			
	2004–2005	2008–2009	2012–2013	2013–2014
Teaching staff: total	85 762	98 631	97 133	95 073
Professors: total	18 969	22 896	23 509	23 051
Associate professors: total	244	1 096	1 140	956
Tutors	34 676	41 164	42 150	41 455
Assistants	15 844	13 546	11 086	10 887
Senior lecturers	10 229	11 516	11 341	11 177
Lecturers (wykadowcy)	3 876	5 533	5 532	5 281
Lecturers	1 509	1 681	1 226	1 137
Instructors	415	872	817	781
Not teaching employees	70 975	72 954	74 730	73 557

Data: own author's calculations based on:[4; 13].

Since 2011 there has been a general decrease in the number teaching staff in all groups. The reasons for this are: transition to other employment groups, retirement, lack of young replacement due to the demographic situation in the country and the reluctance of youth to work at universities because of low wages and searching more profitable and promising offers abroad or lucrative jobs in other areas in the country.

Today the number of non-teaching employees is nearly 44% of all personnel involved in higher education in Poland. Within a decade, their number slightly decreased (by 1.7%).

Ratio of students and academic teachers

In 2013–2014, the number of students per academic teacher was 16. At public universities, the ratio of students was 14 per academic teacher and 28 per non-teacher, at higher schools of art it was 4, and medical academies it was 6. The highest ratio of students per academic teacher: 27 was recorded at economic tertiary schools, while teacher-training, technical and nautical higher schools this ratio was 17.⁷ The ratio of students to a professor and an academic teacher in the period between 2004–2014 is shown in the following Table 3.

Table 3: Number of students per academic teacher

	2004– 2005	2008– 2009	2012– 2013	2013– 2014
Students' number per 1 academic teacher in all HEI	22.5	18.9	16.6	15.7
Students' number per 1 professor* in all HEI	84.2	101.1	71.3	67.2
Students' number per 1 academic teacher in state HEI	17.9	15.5	14.8	14.2
Students' number per 1 academic teacher in private HEI	52.4	39.1	30.4	28.6
Students' number per 1 professor* in state HEI	91.8	74.9	67.3	63.9
Students' number per 1 professor* in private HEI	131.7	110.7	84.8	79.0

**Number without associate professors*

Data: own author's calculations based on: Szkolnictwo wyższe w Polsce 2013. www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/6bf8b0381a4126920fc2afb20dfebb9d.pdf

Decrease was caused by demographic factors, a large youth migration abroad and increase in the number of the teaching staff.

Gender ratios

Polish HEIs are predominated by men (by over 50%). Of the total number of professors at Polish universities 5978 are women, representing 25.93%.⁸ While there is a general annual reduction in the total number of people in this category, women with a professor's title show the opposite trend: the number of female professors in

2004 increased by 36.2% and the number of female assistant professors – by 30.34%. The headcount of female associate professors also increased by 79.81% and tutors by 28.55%. For other categories, the situation is the same as for men – an annual decline.

Average age of employees

The entry into force of the act on “Higher Education” (1990) abolished the appointment of assistant professors (docent) and allowed persons having an hD degree to take the position of associate professors. In turn, in higher professional education senior lecturers were automatically nominated as associate professors. Then in 1994 the calculation of government subsidies was changed in a way that left assistants without funding and forced them to engage in doctoral studies in large numbers, because PhD holders were still paid by the government.⁹ This resulted in major migrations by large groups of teachers, in aging personnel and in the combination of positions associated with the development of private universities. By 1995 the ratio of academic teachers aged 50 or older had increased significantly (up 7% for PhD holders and assistants, and 4% for lecturers). In addition, the ratio of academic teachers in the age group of 40-49 had dropped by 13% for PhD holders or associate professors, and by 2% in the case of professors. In 2009, 31% of professors in Poland were aged 70 or older, in addition, 54% of them were working full-time.¹⁰ No other professional group in Poland has such a long and diverse professional activities. In 2009, R&D institutes, the institutes of the Polish Academy of Sciences and HEIs employed more than 3300 professors. Over half of them were more than 70 years old.¹¹

Contracts and duties

Teaching is expected only in academic positions at the universities not included in research-development units. The minimum teaching time depends on the position: 240 lessons per year for assistants and slightly less for professors. Most academic staff has additional work at (better paid) private universities. If the position is solely educational (e.g. instructor, lecturer, senior lecturer) the minimum number of lessons taught in a year is higher: between 240 and 540 per year.

The minimum teaching time only comprises scheduled courses, while other teaching activities such as the organization of and preparation for courses and examinations etc. are not included in the minimum requirement and are not extra paid but must be fulfilled.

In addition to teaching, most teachers (except instructors and lecturers) are expected to do research and write academic articles, monographs, books etc. Every university is assigned scores for each article and research work, and is ranked according to the total of its scores. Government subsidies for research activity depend on ranking.¹²

Gross Salaries

Teachers' salaries depend on the budgetary subsidies provided by the Ministry of Science and Higher Education. According to the amended act on "Higher Education" (2005) the following rates were provided for academic teachers according to their scientific degrees, titles and positions in HEI:

Table 4:

№	The academic teachers' group	Position	Minimum academic teacher's rate, PLN			
			2012	2013	2014	since 2015
1	Professor	Ordinary professor	4145	4525	4940	5390
		Extraordinary professor (with a scientific title)	3865	4220	4605	5025
		Extraordinary professor (with hD)	3540	3865	4220	4605
2	Associate professor, tutor, senior lecturer	Associate professor, tutor with hD	3310	3615	3945	4305
		Tutor with DhD	2935	3205	3500	3820
		Senior lecturer without a degree	2325	2540	2770	3025
3	Assistant, lecturer (wykładowca), lecturer, instructor	Assistant	1885	2055	2245	2450
		Lecturer (wykładowca), lecturer, instructor	1830	1995	2175	2375

Data: Poland, *Academic Career Structure*. www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/Academic-CareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Poland.aspx

A comparison of the minimum wage in Poland (in 2014: PLN 1680 gross, and PLN 1237.20 net, in 2015: PLN 1750 gross, and PLN 1286.16 net)¹³ and the data given in the above table shows that academic teachers' monthly salary is rather low. For a comparison, Polish secondary-school teachers are paid between PLN 2265 and PLN 3109, depending on their professional category. Thus, an associate professor with a PhD does not earn more than a certified secondary-school teacher.¹⁴ However, the final salary is established by the rector of each institution according to basic salary brackets for each academic position. The gross monthly salary paid at a public HEI is calculated as a percentage of a basic amount stated in the Budget Act and due to change every year.¹⁵

The highest salaries at HEIs are paid to independent researchers (persons with PhD and hD). They can also receive a fee for holding management posts (head of institution, head of department, director of the institute, rector etc.).

However, HEIs in Poland are not the only source of livelihood for the teaching staff. They can earn additional income from companies by fulfilling orders, carrying out examinations and taking part in studies commissioned by others. Researchers

additionally work in consulting firms and educational organizations, and young researchers work at schools. A popular type of additional revenue is working part-time at other HEIs, frequently at private ones. It should be noted that academic teachers are entitled to benefits for retirement at a rate of 1% of their salaries paid for each year of service, beginning with the fourth year of activity. This rate may not exceed 20% of the basic salary.¹⁶

Work at HEIs has its positive and negative impacts on the professional development of staff. *Positive impacts* include:

1. EU financing of publications and scientific research from the European Social Fund.

2. Increasing internationalization of HEIs – giving the opportunity of participation in national and international research projects through international exchange programs.

3. Granting broad autonomy in choosing the content, form and pace of work with students, creating new areas in training and so on.

4. Reducing the number of students per teacher.

5. The right to leave: 36 days' leave in a year, holidays, paid or unpaid leave to conduct research for full-time academic teachers (three-month paid leave for the preparation of their doctoral thesis and six months for a hD thesis)¹⁷ provided if the research conducted outside the HEI,¹⁸ a year leave after 7 years of teaching.¹⁹

The disadvantages that prevent the efficient development of the human resource capacity of universities in Poland are:

1. The lack of funding for quality mechanisms. Low salaries compel academic teachers to work part-time at private HEIs, where the pay is higher than at public ones or to leave their positions and look for more advantageous offers in other areas.

2. Inconsistency between the degrees or titles of teachers and their teaching skills. They are often ranked much lower than justified.

3. Unfair competitions for grants. Most grants are awarded to public HEIs and their employees.

4. The relatively small number of classes, combining theory with practice, especially at university level.

5. High level of bureaucracy – a large amount of unnecessary reports are required of academic teachers, long waiting time (about a year) till the completion of procedure of granting a scientific degree after defending and publication of the thesis etc.

6. The Polish scientific community is rather closed. HEIs offer a limited number of new positions in most subjects, and there is hardly any internal mobility – people typically retire from the positions they started their careers in.

7. Evaluation of employees by students.²⁰

An analysis of the development of the HEI personnel potential in Poland during the past decade leads to the following conclusions. The size of Polish HEIs personnel potential is largely influenced on the following factors:

- 1) *Sufficient number of staff.* The availability of highly qualified personnel at HEIs and their rational use largely determine the organizational and technical level of edu-

cational services, characterize the level of innovation implementation, facilitate the efficient use of new educational technologies, create favourable terms of high financial stability and competitiveness of national HEIs in the global educational market. In the period reviewed, the composition of university employees increased significantly in terms of quantity.

2) *Number of students.* A small number of students per teacher significantly increases the efficiency of the educational process. Last year this figure did not differ considerably from the records of other European countries.

3) *Teaching time.* The high number of lessons taught prevents academic teachers from creative development and does not allow time for them to engage in scientific activity at HEIs. In Poland the lessons do not exceed the number set by law, in private institutions this number can be doubled.

4) *Age of staff.* Young teachers adapt to changes more easily, they have a more creative approach and more opportunities to innovate. Unfortunately, in Poland there the teaching staff is rather aged.

5) *Internationalization.* Increasing internationalisation in higher education improves the competencies of the domestic teaching staff through international exchanges, conferences and joint research projects.

6) *Working conditions, remuneration and recreation.* These factors play the most important role in the development of the professional staff and in their willingness to engage in scientific activities. Working conditions and organization are at a high standard at Polish HEIs, but salaries are rather low.

In order to increase the efficiency of using the personnel potential and to promote the teaching staff's improvement, the *Ministry of Science and Higher Education* should increase the subsidies granted for HEI activities, including:

1. Increase the salaries for all groups of HEI staff to reduce combination work, as it results in scientists spending their time and creative energy with solving mostly non-current problems;

2. Simplify conditions and increase access to grants in order to develop research activities in the humanities and little-known areas of studies;

3. Encourage the by academic teachers' best scientific achievements that improve the ranking of the university, and support talented young staff;

4. Facilitate and simplify the process of obtaining academic degrees and titles.

HEI leadership should:

1. Implement systematic planning for work with HEI staff: maintain the correct ratio of their quantitative and qualitative characteristics, involve young employees, improve staff evaluation (consider their level of teaching and practical achievements instead of a scientific degree or a title, prefer the quality of their published works, instead of the quantity and place of publication, identify and remove inefficient employees).

2. Improve the working conditions for academic teachers: provide positive psychological climate in the team, carry out activities that contribute to the strengthening and creating of centres of psychological support staff;

3. Create special research and advisory groups which can be original generators of ideas, consult employees about scientific articles, textbooks, submit ideas for preparing joint research projects and innovation implementation;

4. Make employees interested in engagement in the necessary scientific researches, create an efficient system of material incentives, and carry out individual approach to each employee.

5. Expand co-operation (inter-university and international) to learn from positive work experiences and promote professional development, and co-operate with enterprises to integrate science in industry in order to increase the significance of HEIs and R&D institutes in the global educational market.

REFERENCES

- Analiza zasobów kadrowych w uczelniach na poszczególnych kierunkach i wypracowanie zasad etatyżacji*. Raport końcowy. Warszawa, 2010. www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/215fd69485a3e2e4ffecbe41cf9183d6.pdf
- Apel Walnego Zebrania Delegatów Krajowej Sekcji Nauki NSZZ «Solidarność» Do Prezydenta, Rządu, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i do wszystkich partii politycznych, o ratowanie polskiej nauki i szkolnictwa wyższego. www.solidarnosc.eti.pg.gda.pl/komunikaty/apel_wzd_16_06.pdf
- Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej. <http://s-trojmiasto.pl/download/1/rozporzadzenie.pdf>

NOTES

- ¹ A. S. Golovko: *Theoretical and methodological content of the categories "employment potential", "human resources" and "human resources"*. Vistnyk Hmelnytskogo natsionalnogo universytetu, № 3. T. 2., 2010.
- ² A. G. Semenov: *Analysis of formation and use of human resources*. A. G. Semenov, A. I. Sharko, Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy, № 1., 2010.
- ³ S. S. Grynkevych: *Studies of the relationship of labor and human potential*. S. S. Grynkevych, N. R. Gural, Ekonomichnyi forum, № 3., 2011. www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_3/54.pdf
- ⁴ Poland, *Academic Career Structure*. www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Poland.aspx
- ⁵ *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*. www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/fa5b19e372e1bed-45db817b8380c8468.pdf
- ⁶ *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2013*. www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/6bf8b0381a4126920fc2afb20dfebb9d.pdf
- ⁷ Szkoły wyższe i ich finanse 2004; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013. <http://stat.gov.pl>
- ⁸ Ibid.
- ⁹ *Diagnoza stanu...*, op. cit.
- ¹⁰ Ibid.
- ¹¹ *Szkoły wyższe...*, op. cit.
- ¹² Poland, *Academic Career Structure...*, op. cit.
- ¹³ *Płaca minimalna i dodatki do niej w 2015 roku*. www.regiopraca.pl/portal/porady/prawa-pracownika/placa-minimalna-i-dodatki-do-niej-w-2015-roku-0
- ¹⁴ Tabela płac nauczycieli. www.kartanauczyciela.com/wynagrodzenie-nauczycieli/tabela-plac-nauczycieli/
- ¹⁵ Poland, *Academic Career Structure...*, op. cit.

- ¹⁶ A. Piwovar: *Kariera na uczelni jako nauczyciel akademicki*. Kapitał ludski. Narodowa strategia spójności. www.careers.uni.wroc.pl/media/uploads/karieraakadem.pdf
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ *Zmiany w sprawach nauczycieli akademickich po nowelizacji*. http://irsw.pl/artykulyall/zmiany-sprawach-nauczycieli-akademickich-nowelizacji/?doing_wp_cron=1430770533.50792908668518066406250
- ¹⁹ Poland, Academic Career Structure..., op. cit.
- ²⁰ Piwovar, op. cit.; K. Rybińska – J. Chorążuk – Z. Sirojć: *Pracownicy naukowo-dydaktyczni o pracy w szkolnictwie wyższym*. Zeszyty naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie, Kwartalnik, Vol. 4, No. 42., 2013, 67–106.

Diana Kucherenko – Sergii Zakharin

Financing Development in Higher Education in The Ukraine



Summary

This article analyzes the process of development in higher education in the Ukraine. The organizational, economic and financial conditions of the higher educational functioning system were defined. Suggestions for the further optimization of the higher educational system were grounded.

Higher education should provide the national economy with highly skilled and creative professionals who are able to solve the challenges of technological development. Higher education is one of the areas that provide long-term national competitiveness.

Consequently, the government should take measures to optimize the organizational, economic and financial conditions for the functioning of the higher educational system. This explains the relevance of the study.

Review of the literature: The current problems of higher education in the Ukraine are tackled by a large number of scientific studies.¹ Scientists perform deep analyses of the economic preconditions of development in higher education using proven scientific methods.

However, under modern conditions, which are characterized by the exhaustion of traditional sources of funding for higher education institutions, the organizational, economic and financial conditions of the system operating higher education must be identified and assessed, and the competitiveness of universities must be strengthened.

DIANA KUCHERENKO, PhD of Economics, Associate Professor, SERGIY ZAKHARIN, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Science and Research Institute of Economic Development, Kyiv, Ukraine.

The following methods were used for the study: logical synthesis, abstraction, induction and deduction, economic modeling, statistical analysis, peer reviews, analytical comparisons etc.

The purpose of the article is to present the findings of research on the organizational, economic and financial conditions of higher education in the Ukraine and give its analytical evaluation.

Main material: During the years since the Ukraine gained its independence in 1991, the scope of higher education has evolved at a faster pace that was manifest primarily in the expansion of higher education institutions and a corresponding increase in the number of students. This process was a natural consequence of two factors: independence (the need for training specialists in new institutions, which previously had not existed in the Ukraine) and radical socio-economic reforms (the opportunity to create private institutions). In addition, institutions of 1st and 2nd accreditation levels (college, technical and vocational schools) emerged from those that used to be part of special secondary education during Soviet times.

In the period between 2000–2011, the trend of reduction in the number of institutions continued. This was a result of high growth rates of institutions in the previous period (to 2000), and the aggravation of competitive disadvantage in the market of educational services due to the fact that these institutions were unattractive for consumers.

Table 1 presents the number of higher education institutions and students (including trainees).

Table 1: Higher education institutions and students (trainees)

Indicators	1995/ 1996	2000/ 2001	2005/ 2006	2010/ 2011	2013/ 2014	2014/ 2015
Number of institutions, all units	1037	979	951	854	767	664
Number of students – total, thousand	1540.5	1930.9	2709.2	2491.3	1992.9	1689.2
Average number of students per institution, thousand	1.48	1.97	2.84	2.92	2.60	2.54

Source: Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015.

As a result of a decrease in the number of educational institutions and the simultaneous increase in the number of students and trainees, the average number of students per school (from 1.48 thousand in the 1995–1996 academic year to 2.92 thousand in 2010–2011). This is a positive trend because it allows concentration on preparing students and thus accelerating the process of creating powerful universities with modern physical infrastructure (Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015).

Slight fluctuations in the number of the higher educational institutions of the 3rd and 4th accreditation levels were observed (from 345 in 2005–2006 to 353 in the 2008–2009 academic year). At the same time significant variations in the number of students and trainees were fixed – an increase to the 2008–2009 academic year (2364.5 thou-

sand) with some decrease in the next period (1689.2 thousand in the 2014–2015 academic year). Moreover, decrease in the number of students and trainees was observed in all forms of learning (Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015).

The average number of students in a high school of the 3rd and 4th accreditation level was 6.10 thousand in 2010–2011. At the same time, the average number of students at universities in the EU15 countries varies in the range of 14 thousand (Greece) to 23 thousand (Italy).²

The indicated evidence shows the feasibility of a decreasing number of higher educational institutions at 3rd and 4th accreditation levels, which is a key to the further concentration of the scarce resources and to the creation of opportunities for the formation of powerful institutions using modern educational technology.³

One of the features of the higher education system is that it also trains foreigners (export of educational services). According to the Government Service of Statistics of the Ukraine, in the higher educational institutions of Ukraine at the beginning of 2011–2012 studied 38,166 foreign students, including institutions of 3rd and 4th accreditation – 37,848 foreign students (Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015), representing 1.78% of the total student number.

Interestingly, the largest number of foreign students does not study in the capital, but in the Kharkiv region (over 10 thousand), which can be explained by the higher-quality work of the Kharkiv universities in terms of attracting foreign customers (consumers). Most foreign students attending higher educational institutions of 3rd and 4th accreditation levels are recorded at Kiev, Odessa, Lugansk and the Donetsk regions, in this descending order.

The largest number of students studying at higher educational institutions of the Ukraine come from the following countries: China (4.7 thousand), Turkmenistan (4.5 thousand), Russia (3.5 thousand), India (2.4 thousand), Jordan (2.2 thousand), Iran (1.2 million people) (Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015).

The analytical data indicate an uneven territorial distribution of higher education institutions. Most institutions are concentrated in highly populated areas (Kyiv, Donetsk, Dnepropetrovsk and the Kharkiv region), which is justified in terms of the orientation of educational institutions to accommodate up to potential consumers. At the same time, the universities with the highest number of students are found in the Lviv and Odessa regions, which is a consequence of the human and scientific potential obtained in the past. The industrialized regions – including Kyiv, Donetsk, Dnipropetrovsk, Luhansk, the Kharkiv and the Odessa regions – are at the head in the number of higher educational institutions of 1st and 2nd accreditation levels (technical colleges), as a large number of industries that use specialised labour are concentrated on these areas.

During 1990–2012, the number of universities grew rapidly, exceeding the pace of increase in the number of scientific and pedagogical employees in higher education, including that of highly qualified specialists. As a result, some schools cannot meet the demand in terms of highly qualified teaching staff. This fact adversely affects the quality of teaching and reduces the research and innovation potential in higher education.

The adverse factors that hinder improvement in human resources in higher education include the fact that teachers are paid badly or not at all, the amount paid as social security contribution is low, and the prestige of teaching is also low.

One of the defects of higher education in the Ukraine is that it does not focus on meeting consumer needs according to “fashionable” or “rated” professions (economist, lawyer, manager, psychologist etc.). The major part of higher education institutions release non-core professionals, without a proper personnel, scientific and methodological support.

According to the specialists of the Institute of Higher Education NAPS of Ukraine, the country lags at least 2.5 times in terms of graduates, while it trains specialists in social sciences, business and law at an unnecessarily high number (the surplus being 41%).⁴

One of the economic factors that hinder the transition of the higher education innovation development model is the lack of funding. This is due to several factors: the global economic crisis, demographic trends, an insufficient number of competitive educational products, weak mechanisms of interaction between educational institutions and employers, foreign partners and international organizations, etc.⁵

Higher education financing is uneven. After growth, in absolute terms, in the consolidated budget for financing education and higher education in 2005–2009, due to increase in government revenues and expenditure increase, in 2010 funding for education and higher education decreased, which was due to the rapid drop in income and expenditure budgets of different levels as a result of the financial crisis. Financing of education in general and higher education in particular from the budget is presented in *Table 2*.

Table 2: Education and higher education financing from the consolidated budget, mln. HRN

Indicators	2000	2005	2010	2012	2014
Expenditures of the consolidated budget	48,148.6	141,989.5	377,842.8	492,454.7	364,087.7
Including: education	70,85.5	26,801.8	79,826.0	101,560.9	717,67.9
Including: higher education	2,285.5	7,934.1	24,998.4	29,335.9	20,483.0

The source of information (Government service of statistics of Ukraine, 2015), is expected by authors.

In 2009, during the worst period of the crisis, the total expenditures of the consolidated budget decreased significantly, while expenditures on education and higher education increased. This shows the efforts of the government of the Ukraine to make adequate funding for educational activities in accordance with the commitments on priority principles.⁶

In comparison to the period between 2000–2007, budgetary financing for higher education relative to GDP and total expenditure had increased slightly during 2008–2010. While in 2000–2007 the expenditure on higher education amounted to 1.3 –

1.8% of GDP and 4.7 – 5.7% of total expenditure, in 2008–2010, these figures increased to 2.0 – 2.3% of GDP and 6.0 – 6.8% of budget expenditures, respectively (Government Service of Statistics of the Ukraine, 2015). *Table 3* presents the calculated and analytical indicators on higher education funding in the Ukraine.

Table 3: Higher education financing from the consolidated budget, mln. HRN

	2000	2005	2010	2012	2012
Spending on higher education: % of GDP	1.3	1.8	2.2	2.1	2.0
% of total expenditure	4.7	5.7	6.5	5.9	5.6
% of total education expenditures	32.3	29.6	30.7	28.9	28.5

Government Service of Statistics of the Ukraine, 2012

In 2010 the ratios of higher education financing from the budget slightly decreased, which was a natural phenomenon due to substantial cuts on numerous budgetary programs, including higher education, as there was a need to finance protected items.

From these data it appears that during 2008–2014, the downward trend in the number of students in higher education continued, including the available funding sources (other than local budgets). This is explained by demographic problems (rapid decrease in the number of young people, as fewer people were born in the first half of 1990s) and the lack of financial resources as a result of the economic crisis.⁷

The budget allocated to higher education is spent on salaries and their taxes, as well as scholarships. Social expenditure is mainly financed (“waste paper”). At the same time the investment costs of new construction, new educational technologies, purchase of teaching equipment, the performance of advanced research (“development”) are hardly financed at all. One of the main reasons for this troubled situation in Ukraine is the large number of higher education institutions and their extra-structural units. Experts have repeatedly pointed out the excessive expansion of higher education in the Ukraine, which produces “useless” experts to society and to the market. Paradoxically, the licensed number of enrollment in 2012 for undergraduate programs amounted to 1.2 million people, twice the number of people who have finished secondary school. The state’s requirement of specialist training in higher educational institutions of different ownership structures is transparent, without regard to the quality of educational services.

Higher education in the Ukraine cannot demonstrate the high quality seen in the international system evidenced by the independent ranking of higher education institutions, carried out on a regular basis by recognised international organizations.⁸

It is a special feature of higher education in the Ukraine that educational institutions (universities) of state and municipal ownership are both present in the market and simultaneously serve as public institutions (receiving funds from budgets at different levels for the production of public goods), and as entities of economic activities (focused on achieving management positive results by developing educational services and its sales in a competitive market).

The basic challenges faced by the higher education system of the Ukraine have been established as the needs for systematic reforms, namely the need for the refusal of outdated teaching methods, overcoming the isolation of Ukrainian higher educational achievements in global science and real market needs, strengthening the skills of the staff members, retraining those who have no computer skills, the adoption of interactive teaching methods and foreign languages (special attention is needed to coaches of retirement age, representing more than 28% of the university staffs in the Ukraine); improvement of the educational infrastructure; improvement in the quality of educational services, the adaptation of higher education in the Ukraine to the demographic challenges (i.e. reduction in the number and change in the age composition of students); achieving a balance between the educational services market and the needs of a rapid labour market development in the Ukraine (taking the trends of internal and external migration into account); focusing higher education on the targeted (professional) employment of young specialists; the need for continuing education (“education for life”) in the Ukraine, which is consistent with the objective of building an innovative society and the formation of a “knowledge economy”, etc.

Conclusions: As a result of this research we can draw the following conclusions and generalizations:

The government’s policy of higher education development should be clearly defined by law and adequate financial resources (budgetary and off-budget) should be provided. Such a policy must be designed to support the scientific research capacity of higher education institutions and to preserve the best university traditions and ensure the training of qualified personnel.

In order to improve the educational market, it is indispensable to determine the needs of the labour market and the public-sector demand for training in terms of specialties and levels of education. However, this task is complicated by the lack of actual research and relevant forecasts concerning medium- and long-term demand for professionals.

Increased funding for higher education is a necessary, but not sufficient precondition of high-quality educational services and of raising graduate competitiveness to a higher level. It is necessary to carry out a number of fundamental structural and organizational, financial and economic events and change management techniques.

It is necessary to restore proper competitive level of teaching staff salaries.

Financial resources should be concentrated in higher education by reducing the number of institutions and by their consolidation. This is important in terms of improving the quality of education and its role in ensuring the development and competitiveness of Ukraine on world markets.

It is reasonable to maintain the “inventory” of existing universities and reduce the number of licensed training. One of the main criteria for issuing licenses for educational activity should take into account the profile of higher education.

It is necessary to clearly define the basic concepts of higher education as an economic activity, including the term “educational service”, “educational product”, “educational services market” and others. The guidelines for determining the cost of

educational services provided by universities should be developed. Efficient models of public-private partnerships should be established in financing training.

Prospects for further research: In the future, research should be done to develop econometric models to enable the prediction of the economic characteristics of higher education.

NOTES

- ¹ I. Kalenyuk: *Ekonomika osvity: navchalnyi posibnyk*. Znannya Ukrainy, Kyiv, 2003; T. Bogolib: *Finansove zabezpechennya rozvytku vyshchoi osvity i nauky v transformatsiyni period*. Kyiv, 2006; O. Komarova: *Osvitnij potencial: teoretyko-metodologichni aspekt formuvannya*. DLAU, Kirovograd, 2009; *Ekonomichni osnovy innovatsijnogo rozvytku vyshchych navchalnych zakladiv Ukrainy*. Za redakcieyu V. Lugovogo. Pedagogichna pressa, Kyiv, 2009; *Ekonomichni aspekty problem rozvytku vyshchoi osvity v Ukraini*. Monografiya, za redakcieyu I. Gryshchenka, KhNU, Khmelnytskyi, 2010;
- ² *Recognized Analytics Education Provide*. www.statistics.com/informs-provider/
- ³ Bogolib, op. cit.
- ⁴ Ekonomichni osnovy..., op. cit.
- ⁵ D. G. Kucherenko – S. V. Zakharin: *The role of business education in the innovative development of society*. Racja stanu Studia i materiały, Półrocznik nr 2-1, (12-13), 2012–2013, Wrocław, 2013, 247–255.
- ⁶ Ekonomichni aspekty..., op. cit.
- ⁷ S. Zakharin et al.: *Financing of higher education development in Ukraine: problems and prospects*. Strategy of Quality in Industry and Education, Volume III, Varna, 2013, 313–317.
- ⁸ Komarova, op. cit.

REFERENCES

- Osnovni pokaznyky diyalnosti vushchuh navchalnyh zakladiv na pochatok 2013/14 navchalnogo roku*. Statystyczne vydannya, Derzstat, Kyiv, 2014.
- Ukraina u vymiri ekonomiky znan*. Za redakcieyu V. Gejtsya, Osnova, Kyiv, 2006.

Fási Csaba

Az állami vagyon dinamikája

Kormányzati és jegybanki közvagyonnövelés

Growth Rate in State Holdings

Increase in Public Property by the Government

and the National Bank



Összefoglalás

Az állami vagyon dinamikáját, mértékét vizsgálva megállapítható, hogy a szocialista tervgazdaság idején – különböző ideológiai okok miatt – a csúcspontján állt, míg a gazdasági rendszerváltás neoliberais gazdaságpolitikájának következtében látványosan és jelentősen lecsökkent. A vagyon mértéke számottevően újra csak a 2010-es időszak után növekedett, szerepe ekkor vált jelentőssé, a közvagyonot protektáló új típusú közpénzügyi rendszerünk jogszabályi alapjai is bő öt évvel ezelőtt születtek meg. A közvagyon mértéke növekedett a kormányzati politika nyomán beállt állami tulajdonba vételek, valamint a jegybank új típusú CSR-jén keresztül megvalósult közvagyon-gyarápítás által. A dolgozat e témákat járja körül.

Summary

Examining the dynamics and the measure of the state property, it can clearly be stated that during the socialist planned economy, because of different ideological reasons, it culminated. Whereas it decreased significantly due to the neoliberal economic policy of the democratic transformation. The measure of the property began to increase considerably only after 2010, its function became important by that time. The basic laws of our latest type of public funds system, what protect the national wealth, have only been made more than five years. The measure of the public property has been

FÁSI CSABA doktorandusz, Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Közpénzügyi Tanszék (fasi.csaba@uni-nke.hu).

enhanced owing to the governmental policy by take-overs and a new type of corporate social responsibility strategy. The dissertation is about the topics mentioned above.

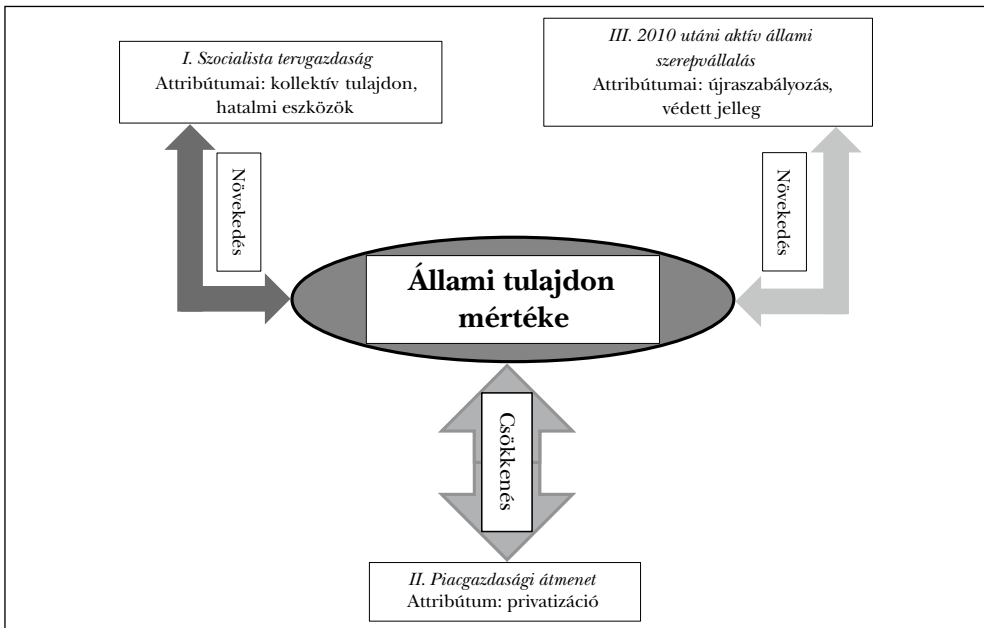
BEVEZETŐ GONDOLATOK

A tanulmány ¹ arra törekszik, hogy képet adjon a köztulajdon növelésének hazai mód-szereiről, röviden bemutassa az állami tulajdon dinamikáját három történeti korszakon keresztül. Egyrészt a szocialista tervgazdaság időszakára fókuszál, és az azt követő piac-gazdasági átmenetet foglalja röviden össze. Majd a napjainkban is meghatározó, a 2010 után jelentkező aktív állami szerepvállalás bemutatására, az új közpénzügyi rendszerünk jogszabályi alapjainak feltárására, valamint az állami tulajdon mértékének növelése érde-kében tett lépések elemzésére kerül sor. A dolgozat másik fontos egységét képezi, hogy a jegybank a társadalmi felelősségvállaláson keresztül hogyan gyarapítja a közvagyon.

AZ ÁLLAMI TULAJDON DINAMIKÁJA

Az előző évszázad második felétől egészen napjainkig drasztikusan változott az állami tulajdon mértéke hazánkban. Az 1. ábra középpontjában az állami tulajdon mértéke áll, annak dinamikája az egyes korszakokban.

1. ábra: Az állami vagyon dinamikája



Forrás: Saját szerkesztés.

A szocialista tervgazdaság időszaka

A majdnem fél évszázados szocialista tervgazdasági rendszer során, amikor is szovjet típusú tervgazdaság honosodott meg hazánkban, erőltetett menetben államosították a magántulajdont, kollektív tulajdonná konvertálva azt. Mindehhez hatalmi-jogi eszközöket vettek igénybe. Az állami tulajdon szempontjából Sárközy Tamás jogászprofesszor Vadas György munkájára² hivatkozva megjegyzi, az államosítások jogi háttere – törvények, kormány- és miniszterelnöki rendeletek – kapcsán három fokozat, időszak különböztethető meg. Kezdetben, már 1946-tól, ellenőrizték a magánvállalatokat (állami engedélyezés, tervgazdálkodás bevezetése), később a magánvállalatoknak bizonyos időre való kezelésbevételét szabályozták egy miniszterelnöki rendelet útján, az utolsó lépcsőfok pedig maga az államosítás³ volt.⁴ Érezhető volt már a szocialista hatás az 1945–49-es időszakban is.

A tényleges szocialista tervgazdálkodás kiépítésének kezdetén a – szocialista országokban oly kedvelt és felértékelt – szekunder szektor került állami kézbe: az ipari vállalatok, a gyárak, a bányák. Később a kisebb vállalatok, majd a lakás- és földtulajdonok estek áldozatául az államosításnak. Az ekkor államosított vállalatok önállóság nélkül, a kialakított tervgazdasági rendszernek megfelelően működtek. Az állam aktív gazdaságirányító szerepkörrel rendelkezett, a magántulajdon a szocialista tervgazdaság időszakának kezdetén nem volt jelen, később is csak korlátozott mértékben.⁵ 1968-tól gazdasági értelemben „puhult” a tervgazdasági rendszer. Ahogy Lentner Csaba fogalmaz, ebben az időszakban „a tervgazdaság sikerét a piaci elemek tudatos, bár a tervgazdaság keretfeltételeit nem sértő alkalmazása adta, sőt az az állami tervgazdaság szerves része maradt”.⁶

A piacgazdasági átmenet

Az 1980-as évektől kezdett észrevehetően megváltozott az addig szilárd gazdaságpolitika. Ez igaz az állami tulajdonnal kapcsolatos felfogásra is. Mindezeknek a belpolitikai, valamint a világpolitikai eseményeknek a hatására elindult hazánkban egy olyan – szerencsére vér nélküli – folyamat, amely a szocialista tervgazdasági rendszer lebontását eredményezte. Az addig uralkodó tervgazdasági rendszerrel szemben, melyben az állami tulajdon meghatározó volt, modern piacgazdaságot kívántak kiépíteni, ahol is „a magántulajdonú szektor részaránya jóval nagyobb a többiekénél, az állam tulajdoni szerepe másodlagos”.⁷

Egyes szakértők azt az álláspontot képviselték, hogy „a privatizációnak kulcsszerepe van az átmenetben, mert működőképes piacgazdaság csak magántulajdon alapján képzelhető el. Az állami tulajdon döntő többségét tehát – a különféle privatizációs technikák alkalmazásával – magántulajdonba kell adni”.⁸ Mások azonban óva intettek a privatizáció elkapkodásától.⁹ Mellár Tamás közgazdászprofesszor mutat rá, hogy a privatizációs folyamatot, a piacgazdaságot előkészítő jogszabályok (többek között a társasági törvény és az átalakulási törvény) elfogadását a kormány írásba adta az

IMF-nek. Sőt mi több, hazánk 1988-ban regnáló pártfőtitkár-miniszterelnöke, Grósz Károly az USA-ban ismertette azt a magyar szándékot, hogy „az állami vállalatok egy részét szívesen értékesítenék külföldi tulajdonosoknak, és nem zárta ki a 100%-os külföldi tulajdonú vállalatok alapításának lehetőségét sem”.¹⁰

Alkotmányunk¹¹ az 1989–90-es rendszerváltáskor alapvetően módosult. A rendszerváltók és alkotmányozók ekkor fektették le a szocializmusból piacgazdaságra váltó Magyarország alkotmányos alapjait. Deklarálták Magyarország gazdasági berendezkedését, mely ezáltal egy olyan piacgazdasággá vált, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben részesül. A Magyar Köztársaság elismerte és támogatta a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

A piacgazdasági átmenet legfőbb attribútuma a washingtoni konszenzus által is erőteljesen javallott¹² privatizáció¹³ volt. Hazánkban a privatizáció a rendszerváltást megelőző időkben kezdődött, a spontán privatizáció korszakával, amelyet a központosított privatizáció korszaka követett. Míg az előbbiben „az állami vagyon védelméről nem intézkedtek, velük párhuzamosan vagyonvédelmi és privatizációs törvény nem született”¹⁴, addig az utóbb említett korszakban privatizációs tanácsadó szervként – később a kormány irányítása alá került – létrehozták az Állami Vagyonügynökséget,¹⁵ valamint törvényt hoztak az állami vállalatokra bízott vagyonának védelméről¹⁶ is. Matolcsy György egy írásában pedig sommásan kifejti a véleményét erről az időszakról, miszerint „a központilag ellenőrzött és vezérelt privatizáció első két évének fő eredménye nem az állami vállalati kör privatizációra való felkészítése volt, hanem éppen ellenkezőleg, e két év alatt az állami vagyon olyan mértékű vagyonvesztést szenvedett el, amelyik folyamatos és gyorsuló ütemben értékelte le ezeket a most már társasági formában megszerveződött állami vállalatokat a befektetők szemében”.¹⁷

A következő, egyben jelen részben utolsóként citált korszak a Horn-éra (1994–1998) évei. Matolcsy a már hivatkozott munkájában megállapítja, hogy 1994-ben hivatalosan 7-8%-os volt a költségvetési deficit, 4 milliárd dolláros hiány mutatkozott meg a fizetési mérlegben, 2,9%-ot nöött a GDP. A valóságban a magyar gazdaság állapota ennél lényegesen jobb volt álláspontja szerint: 2,9% helyett 4-5%-os volt a GDP-növekedés, valamint 2,5-3 Mrd dollárral kisebb lett volna a fizetési mérleg statisztikailag mért hiánya, ha külföldi és belföldi vállalkozók a profitjukat nem menekítik külföldre.¹⁸

Mikor a költségvetés instabil helyzetbe került 1995-ben, a politikai döntéshozók a „családi ezüsthöz” nyúltak, számos stratégiai ágazatot (köztük 1994-ben a konszolidált bankokat is) privatizáltak (*1. táblázat*). Ezzel tetemes bevételre tett szert a költségvetés, melynek 80%-a külföldiektől jött.¹⁹

A privatizáció lényegében 1997-ben lezárult.²⁰ A piacgazdasági átmenet értékelése kapcsán elmondható, hogy az sokterápiaként hatott hazánkra: megszűntek az állami vállalatok, nyílt munkanélküliség lépett fel, visszaestek az állami beruházások és a fogyasztás, csökkentek a költségvetési bevételek, nőtt az import.²¹

1. táblázat: A Horn-kormány ideje alatt a legfontosabb privatizálásra előkészített és privatizált területek és vagyonelemek

Bankszektor, pénzügyi szektor	Primer és szekunder szektor	Energiaszektor	Közművek	Egyéb
Budapest Bank Rt.	Élelmiszeripar: cukor-, (növény)olaj-, sör és dohányipari vállalatok	Olajipar (MOL Rt.)	Víz- és gázszolgáltató ipar	Távközlési szektor (pl. MATÁV 37%-át)
Magyar Külkereskedelmi Bank Rt.	Rába Magyar Vagon- és Gépgyár Rt.	Gázipar (öt regionális gázszolgáltató társaság)		Vegy- és a gyógyszeripari vállalatok
BÁV Bizományi Kereskedőház és Záloghitel Rt.		Magyar villamosenergiaipar (hat áramszolgáltató társaság, két erőmű /a Mátrai és a Dunai Menti Erőmű Rt./)		Hungarocomi-on Nemzetközi Autóközlekedési Rt.
Magyar Hitel Bank Rt.				HungarHotels

Forrás: Pongrácz Tibor tanulmánya²² alapján saját szerkesztés.

A 2010 UTÁNI AKTÍV ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS

Közpénzügyi rendszerünk jogszabályi alapjai

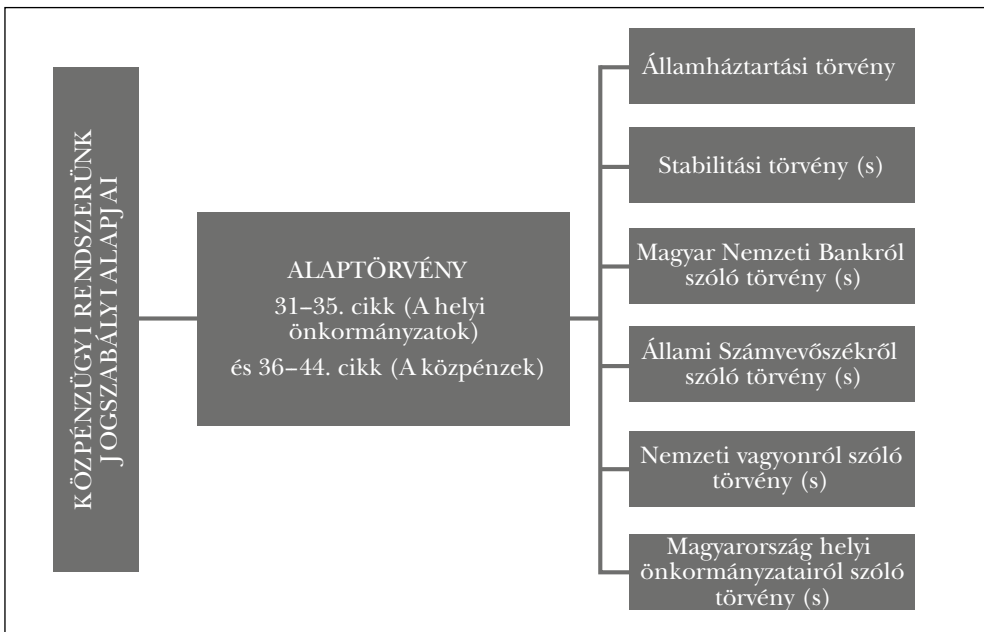
2010 tavaszán jelentős politikai fordulat zajlott le hazánkban. A jelenleg is többségben lévő pártszövetség kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben,²³ amely alkalmat adott arra, hogy alapvető változtatásokat eszközöljenek az államháztartás valamennyi alrendszerében. Ennek nyomán – hogy csak a dolgozathoz kapcsolódó témákat említsem – jogi szempontból legfontosabb változtatásnak tekinthető, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán álló 1949. évi XX. törvény helyébe új Alaptörvényt szavazott meg az Országgyűlés.²⁴ Egyúttal közpénzügyi szempontból is alapvető fordulat állt be. Ezt támasztja alá az a tény, hogy hatályos Alaptörvényünk az államról szóló fejezetében helyet kapott a közpénzek rész, mégpedig a 36–44. cikkekben. Ezekben szabályozták többek között az ország költségvetésével kapcsolatos kötelező állami feladatokat, ezen túl a költségvetési törvény létrejöttének alapvető lépéseit, valamint a végrehajtással kapcsolatos alapelveket.²⁵ Ezen túl az államadóssággal kapcsolatos szabályokat is lefektették – mind a költségvetési törvénnyel, mind az Alkotmánybíróság jogkörével kapcsolatban.²⁶ Emellett az Állami Számvevőszékre és a Költségvetési Tanácsra vonatkozó legfontosabb keretszabályokat tartalmazza²⁷ az Alaptörvény.

A jelenleg vizsgált témával nagyban összefügg, hogy az Alaptörvény egy új fogalmat emelt be, mégpedig a nemzeti vagyon fogalmát, mely immár alkotmányos védelemben is részesül. Az Alaptörvény szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona

nemzeti vagyon”.²⁸ A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapvető szabályai igen szigorúak, határozottak. E szerint különösen a köz érdekét, annak javát, a fenntarthatóság szempontjait, valamint a felelősségteljes attitűdöt kell elsődlegesen figyelembe venni a célszerűség, eredményesség és törvényesség követelményei mellett. Külön kiemelendő az átláthatósággal, transzparenciával kapcsolatos szabályozás beemelése a nemzeti vagyonnal kapcsolatos gazdálkodás és a közpénzek kezelésének elvei közé.

Az Országgyűlés az Alaptörvény mellett egy sor olyan jogszabályt fogadott el, amelyek megrajzolták hazánk közpénzügyi rendszerének jogszabályi kereteit. Ahogy Lenter Csaba egy helyen kiemeli, „a jog a maga eszközeivel szabályokat épít, szabályokba foglalja a regnáló közpénzügyi elveket, az államháztartási gyakorlatot, amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget”.²⁹ A közpénzügyi rendszert alkotó jogszabályok a 2. ábrán tekinthetők át.

2. ábra: Közpénzügyi rendszerünk jogszabályi alapjai



Forrás: Saját szerkesztés.

Az Alaptörvény mellett egy sor olyan jogszabály meghozatalára került sor, amely megalapozta a jelenleg is regnáló hazai közpénzügyi rendszert. Ezek körébe tartozik a 2011. évi CXCV. államháztartásról szóló törvény, mely többek között az államháztartás alrendszereit reformálta meg, valamint kiemelendő az államháztartási ellenőrzés módosítása is. A fentiekén túl a közpénzügyi rendszerünk további sarokköveinek az alábbi sarkalatos törvényeket³⁰ (az ábrán „s”-sel jelölve) tekinthetjük jelenleg: stabilitási törvény, Állami Számvevőszékről szóló törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény.

Kormányzati lépések a köztulajdon növelése érdekében

2010 óta határozott, gyors, tudatos, koncepciózus, valamint hatékony döntéshozatal jellemző a kormányzatra, mellyel – szemben az előző időszakban tapasztaltakkal – érdemben fel tudták venni a harcot a válsággal, az embereket közvetlenül érintő megszorítások nélkül. A 2010 után meghonosult (sőt szinte modellteremtő „hungarikum”) gazdaságpolitikánk keretein belül úgynevezett unortodox módszereket alkalmazott. Azonban megjegyzendő, hogy e gazdaságpolitika alapvetően abból indult ki, hogy a neoliberális piacgazdaság megbukott, azzal szakítani kell, a már korábban tárgyalt privatizáció nyomán „az állami gazdasági szerepvállalása túl gyengévé vált ahhoz, hogy a társadalmi és gazdasági problémákat megoldja”.³¹ Ezzel szemben „a köztulajdonba vétel... népszerű, mert az erős, védelmező állam képét sugalmazza”.³²

2. táblázat: A második és harmadik Orbán-kormány fontosabb állami tulajdonba vételei az egyes szektorokban

Bankszektor és pénzintézetek	Primer és szekunder szektor	Energiaszektor	Közművek	Egyéb
Takarék- és szövetkezeti bankok	kaposvári, gyulai és pápai ³³ húsüzemek	MOL Nyrt.	A budapesti, kaposvári és pécsi vízművek	Magánnyugdíjpénztárak (vállalati) vagyona
Magyar Külkereskedelmi Bank	Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (MAL)	Gázágazatok nagykereskedelmi és (stratégiai) gáztárolók	Budapesti Szennyvíztisztító	Mahart Pass-Nave Kft.
Budapest Bank	Rába Járműipari Holding Nyrt. és Dunakeszi Járműjavító Kft.	Bakonyi Erőmű	Remondis Magyarország Holding Kft. és Kun Hulladék Kft. (szemétszállítás)	Resti Zrt.
Takarék- és szövetkezeti bankok		Fővárosi Gázművek		Antenna Hungária Zrt.
Széchenyi Bank				
FHB Bank				
Gránit Bank				

Forrás: Mihályi Péter tanulmánya alapján³⁴ saját szerkesztés.

A 2010 óta eltelt időben állami tulajdonba került vagyonelemeket Mihályi Péter összefoglaló tanulmánya nyomán vesszük számba.³⁵ Az állam sokféle vertikumban bővítette a vagyonelemei körét. Az Orbán-kormány 2010-es regnálása óta számítások szerint mint-

egy 1500-1600 milliárd forintot szánt (vételár, tőkeemelés stb.) az állam bizonyos szektorok (főként stratégiai területek, bank-, energia- és közszektor stb.) állami tulajdonba vételére. Mihályi tanulmányában számszerűen megtalálható, hogy összesen hány céget érintett az Orbán-kormányok regnálása óta 2010-től az állami tulajdonba vétel, illetve nagyságrendileg milyen anyagi vonzatai voltak ezeknek a tranzakcióknak. A bankszektor esetében 137 pénzintézet, melyből 128 takarékszövetkezet, került állami tulajdonba mintegy 400 milliárd Ft ellenében. Az energiaszektor esetében mindössze 9 társaságról beszélünk, melyeket összesen közel 1000 milliárd Ft-ért vásároltak meg, míg 6 közműért 36 milliárd Ft-ot fizettek. Összességében 209 olyan társaságot közel 1573 milliárd Ft-ért vásárolt meg az állam 2010 és 2014 között. Mihályi megállapítása szerint a forint inflálódása miatt azonban kijelenthető, hogy GDP-arányosan a 2010 óta hatalmon lévő második Orbán-kormány állami tulajdonba vételt eredményező tranzakcióinak (kiadási oldal) mértéke elmarad az 1994 és 1998 közötti privatizációs bevételektől.³⁶ (2. táblázat.)

KÖZVAGYONNÖVELES AZ MNB ÚJ TÍPUSÚ TÁRSADALMI SZEREPVÁLLALÁSÁN KERESZTÜL

A Magyar Nemzeti Bankkal kapcsolatosan elsősorban az újszerű felfogása, társadalmi szerepvállalása a kiemelendő. A Magyar Nemzeti Bankról 2010 előtt és 2010 után is tartalmazott rendelkezéseket az Alkotmány, majd Alaptörvény. Az 1949. évi XX. törvény, vagyis a rendszerváltás után – átfogó módosításokkal – is hatályos alkotmányunk csupán keretszabályokat tartalmazott. A törvény VI. fejezete kimondta, hogy az MNB az ország központi bankja, mely a monetáris politikáért felel. Emellett rendelkezett a jegybankelnök kinevezéséről, valamint annak beszámolási kötelezettségéről. A részletszabályokat sarkalatos törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény határozta meg. Megállapítható, hogy már e törvény 3. § (2) bekezdése is tartalmazta: „Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a kormány gazdaságpolitikáját.”³⁷

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) is tartalmaz szabályokat a közpénzek fejezet 41. cikkében. A törvény szerint – ahogy korábban is – az MNB felel a monetáris politikáért, 2013 óta e tevékenység a PSZÁF-fel való integrációt követően kiegészült a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével is. A jegybankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény szerint az MNB elsődleges céljai összetettebbek a 2010 előtti viszonyokhoz képest. Ugyanis a hatályos joganyag szerint „az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenálló képességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a kormány gazdaságpolitikáját”.³⁸ A változás kettős: egyrészt beépültek a mikroprudenciális politikával összefüggő kötelezettségek, másrészt bővült az elsődleges célok elérését nem veszélyeztető tevékenység ellátásához igénybe vehető eszközrendszer is. Míg a 2010 előtti állapotok szerint az MNB a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogathatta a kormányzati gazdaságpolitikát – tehát az eszközrendszer monetáris eszközrendszerre szűkült –, addig napjainkban a monetáris kitétel eltűnt, így kiterjesztően értelmezhető az esz-

közrendszer fogalma. A jegybank tehát a rendelkezésére álló – valamennyi – eszközzel támogatja a kormány gazdaságpolitikáját.

A 2010 óta regnáló kormányzat vagyonnal kapcsolatos politikája összefoglalva a következőre épült: szélesíteni kívánták a köztulajdonban lévő stratégiai vagyonelemek körét, a kormányzat az intézkedéseit e szellemben hozta meg.³⁹ Ha a fenti állításnak igazat adunk, vagyis hogy a kormány gazdaságpolitikája a köztulajdon növelése, úgy e szellemben érdemes vizsgálni a jegybank 2013 óta tartó, ez irányú jegybankpolitikáját. Vagyis azt, hogy milyen módokon kívánta a fenti kormányzati gazdaságpolitikáját a saját – újszerű – eszközeivel segíteni.

Társadalmi felelősségvállalás és a jegybankok

A társadalmi felelősségvállalás (CSR) gondolata az üzleti életben merült fel a nagy gazdasági világválság környékén, az 1930-as években.⁴⁰ Azóta a több dimenzióban értelmezhető és vizsgálható CSR beszivárgott a vállalati kultúrába, annak bizonyos esetekben részévé is vált. A jegybankok esetében sajátos helyzetről beszélhetünk, ugyanis „egy jegybanktól mint társadalmi térben működő állami intézménytől jogosan várják el a jegybankot közfeladatok ellátásával megbízó polgárok, hogy minden rendelkezésükre álló eszközzel a közösség jólétét segítse elő”.⁴¹ Vagyis a jegybankoknak – különösen 2008 óta – fokozottan ügyelniük kell a társadalmi felelősségvállalás megvalósítására. Ennek tudatában vannak, számos jegybank lépett a társadalmi felelősségvállalás újtára napjainkban.⁴² A jegybankok esetében is értelmezhető a Carroll által kidolgozott⁴³ négy egymásra épülő (gazdasági-jogi-etikai-filantropikus) felelősségi modell.

Az etikai-filantropikus dimenziót megvizsgálva megállapítható, hogy mind a FED, mind az EKB (részben), mind a magyar jegybank esetében megjelenik e két elem a másik kettőn kívül. A FED-ben például a tisztességes és felelős vezetés, míg az EKB-ban az oktatás, tájékoztatás, környezetvédelem jó példája az etikai dimenzió teljesülésének. A jótékonyosság a FED-nél önkéntesség és oktatás útján, az EKB-nál sehogy sem jelenik meg.⁴⁴

A Magyar Nemzeti Bank társadalmi felelősségvállalása

A Magyar Nemzeti Bank 2013-as új vezetése – a jelenlegi kormányzattal összhangban – deklaráltan elkötelezett a közvagyon bővítése mellett, ezzel magyarázhatóan számos vagyonelemet vásárolt pozitív eredménye terhére, annak mértékéig, melyre korábban nem volt magyar példa. Matolcsy György jegybankelnök 2014. november 4-én, az Országgyűlés számára előterjesztett beszámolójában így fogalmazta meg a jegybank – idevonatkozó – célját, valamint annak forrását: „Visszatért a jegybank ahhoz a politikához is, hogy közpénzből közösségi vagyont épít, a közjó érdekében. A jegybankban keletkező és felhasznált pénz közpénz, de nem költségvetési pénz, nem adóforintokból származik a jegybank bevétele vagy működési költsége. Ez egy sajátos jegybanki pénz.”⁴⁵ Ez tehát a forrásoldal: a jegybank a realizált nyereségének egy tekintélyes részét a közösségi vagyon növelésére fordítja vissza. Ahogy a jegybankelnök később fogalmazott, valamennyi

program célja a magyar oktatási rendszer minőségi fejlesztése. Hozzátette továbbá, hogy „minden egyes, a társadalmi felelősségi program keretei között elindított programot a kormány támogatásával és a kormánnyal való egyeztetéssel hajtunk végre”.⁴⁶

Etikai és jótékonyági felelősségvállalás megjelenése a Nemzeti Bankban

A jegybank 2014-es Alapokmányában rögzítik az új típusú jegybankpolitika alaptételeit. Az MNB számos küldetése közül megemlítendő – az etikai és filantropikus felelősségvállalás vonásait kiemelve – a „pénzügyi kultúra és a pénzügyi tudatosság, valamint az ezt megalapozó közgazdasági és társadalmi gondolkodás, illetve az ehhez kapcsolódó intézményrendszer és infrastruktúra fejlesztése”.⁴⁷ A pénzügyi kultúra és pénzügyi tudatosság fejlesztésére tett vállalásának igyekszik eleget tenni egyrészt a következő lépések által: a pénzügyi fogyasztóvédelem és kultúra erősítése,⁴⁸ oktatás (tudatos pénzügyi fogyasztóvá való nevelésén keresztül⁴⁹) és a lakosság információkkal való ellátása. Emellett a devizahiteleseket érintő elszámolás lakosság számára is közérthetővé tétele⁵⁰ is hasonló eszköz, hasonló célokat szolgál, mint az előzőek.

Az Alapokmány negyedik része foglalkozik a társadalmi felelősségvállalás kérdéskörével. Eszerint a jegybank a közjó érdekében támogatni kívánja a hazai közgazdasági gondolkodás megújítását, a kutatások ösztönzését, folyóiratok működtetését, a felsőoktatási intézmények közgazdaságtani ismereteket mélyítő hallgatói szerveződéseit, a graduális képzés kiváló hallgatóit, valamint a kiemelkedő PhD-hallgatókat egyaránt. E feladatait különösen az általa létrehozott és mecénált alapítványokon keresztül látja el. Mindezek mellett a nemzeti kultúra támogatását is célul tűzte ki, például műkincs-vásárlások által az Értéktár programon keresztül. A Nemzeti Bank 2015-ös közleménye⁵¹ szerint a jegybank társadalmi felelősségvállalási programja eredményes, melyet az egységes rendszert alkotó CSR-programjának indikátorai, mutatói is alátámasztanak. Az Alapokmányon túl az MNB elfogadta a Társadalmi Felelősségvállalás Stratégiáját⁵² is 2014-ben, ami a 2014 és 2016 közötti időszakra vonatkozik. Ebben részletesen szerepelnek a jegybank alapítványainak célkitűzései, a karitatív tevékenységek, az Értéktár program, a pénzügyi fogyasztóvédelem és kultúra, valamint közgondolkodás erősítése érdekében megvalósítandó lépések.

Az MNB új típusú politikája és a köztulajdon bővítése e pontokon kapcsolódik össze:

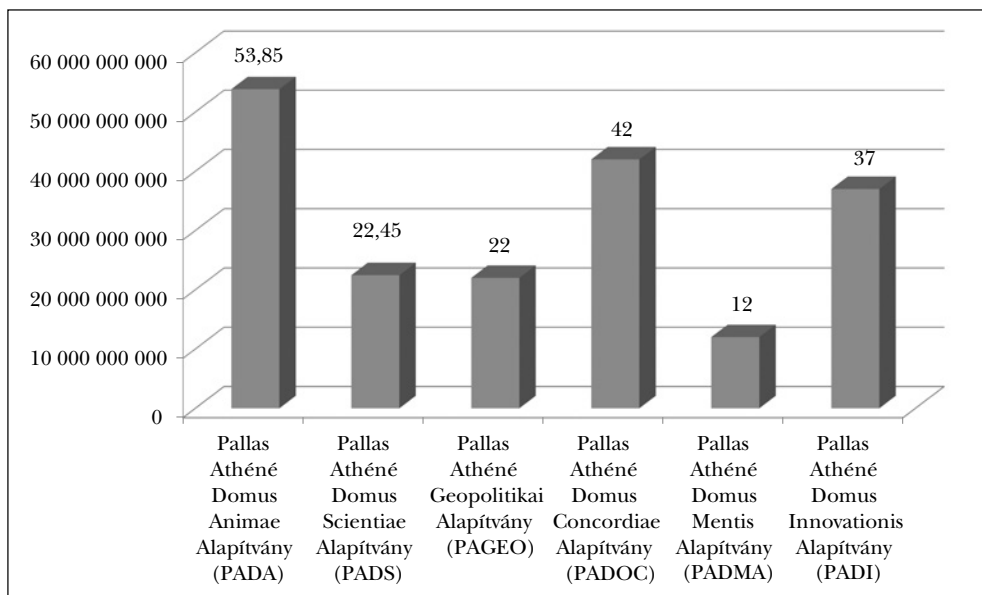
- az alapítványok számára és egyéb szempontokból vásárolt ingatlanok,
- Értéktár program.

Az MNB alapítványai

Az MNB-nek számos alapítványa volt eddig is, 2014 óta ugyanakkor az Alapokmányával összhangban, a Közgondolkodási Program megvalósítása és a Társadalmi Felelősségvállalási Stratégia végrehajtása (publikációk, doktori program, tananyagfejlesztés, tehetséggondozás, mobilitási programok, konferenciák támogatása) érdekében a jegybank ez idáig hat új alapítványt hozott létre 189,3 milliárd forintos indulótőké-

vel. Ezenfelül 2014 karácsonya előtt 62 milliárdot osztott szét az alapítványai között, melyek így közel 250 milliárd forintból – tőle függetlenül – működnek és gazdálkodhatnak. Ennek az összegnek egy részét, valamint a hozamát különböző programokra használhatják fel.

3. ábra: Az MNB alapítványainak indulótőkéje a 2014. évi beszámolójuk⁵³ alapján (Mrd Ft)



Forrás: Saját szerkesztés.

Az Alapokmányból kiderül, hogy a jegybank az alapítvány által megvalósítandó tevékenységek érdekében elhelyezést biztosít azoknak⁵⁴ (ez lehet székhely, oktatási központ stb.), az ingatlanvásárlások java tehát erre irányul. Megállapítható, hogy a jegybank és alapítványai ingatlanvásárlásokon keresztül méltó környezetet igyekeznek teremteni a jövőbeni képzéseknek. Ugyanakkor szempont lehet a tranzakciónál az is, hogy egy esetleges bérbeadási konstrukció során tekintélyes összeghez juthasson az ingatlanok kedvező fekvése okán.

Külön kiemелendő, és a hazai gazdasági oktatást várhatóan alapvetően formálja majd, hogy a jegybank támogatja „reálgazdasági folyamatokkal is foglalkozó modern közgazdasági kutató-, fejlesztő- és oktatási központ létrehozását Kecskeméten”.⁵⁵ A közgazdasági kar kialakítására irányuló fejlesztések összhangban vannak a jegybanknak azzal a vállalásával, hogy fejleszti a közgazdasági oktatást és műveltséget. A beruházás által, amelyet a jegybank alapítványain keresztül finanszíroz, egy teljes egyetemi campus jön létre kollégiummal, oktatási-kulturális központtal, könyvtárral. Várhatóan 2017-ben, a beruházás elkészülése és a pénzügyi-gazdasági képzés beindulása után a Kecskeméti Főiskola egyetemmé, Kecskemét egyetemi várossá válik, amely eredmény mind az ott élők, mind az ott tanulók, mind a társadalom javát egyaránt szolgálja.

Értéktár program

A jegybank az Értéktár program 2014. januári elindítása óta eddig tizenkét műkincset, jellemzően festményeket vagy más értékeket, gyűjteményeket vásárolt meg közel tízmilliárd forintért. A program célja, hogy a külföldre/külföldi tulajdonba került jelentős műkincsek minél magasabb hányadát Magyarországra hozza, a gyűjteményeket egyben tartsa, egyúttal elérhetővé tegye a szélesebb közönség számára kulturális örökségvédelemhez való hozzájárulás céljából. A megvásárolt kulturális értékek hazai közgyűjteményekbe kerültek, így széles körben elérhetővé váltak.⁵⁶ A programra 2018 végéig 100 millió eurós (30 milliárd) keretösszeg áll rendelkezésre.⁵⁷

*3. táblázat: Az Értéktár program elindítása óta vásárolt vagyonelemek
(festmények és egyéb dokumentumok)*

Festmény/Műkincs neve/adatai	Vásárlási érték	Bemutatós/elérés helye
Gulácsy Lajos: A mulatt férfi és a szoborfehér asszony	42 millió forint	Magyar Nemzeti Galéria
Kövesi István festménygyűjteménye (115 tétel)	795 millió forint	Herman Ottó Múzeum, Miskolc
Moholy-Nagy László korai alkotásainak és az életművéhez kapcsolódó dokumentumoknak a gyűjteménye (6 alkotás, 2253 dokumentum)	1,1 milliárd forint	Magyar Nemzeti Galéria
Munkácsy Mihály: Krisztus Pilátus előtt	5,7 millió dollár	Déri Múzeum, Debrecen
Orbán Dezső: Nagy akt	65 millió forint	Magyar Nemzeti Galéria
Tiziano Vecellio: Mária gyermekével és Szt. Pállal	4,5 milliárd forint	Magyar Nemzeti Galéria
Vaszary János: Kereszténység	40 millió forint	Magyar Nemzeti Galéria
A Péterváry-hagyaték	59 millió forint	Dobó István Vármúzeum, Eger
A Szentendrei Szabadtéri Múzeum Erdélyi Tájegységének bemutatása	300 millió forint	Szentendrei Skanzen
Bachman Gábor építészeti és design-gyűjteménye	55 millió forint	Szépművészeti Múzeum
Klaniczay Júlia és Galántai György Art-pool dokumentumgyűjteménye	90 millió forint	Magyar Nemzeti Galéria
14–17. században Erdélyben vert ezüst-tallérok – érmegyűjtemény	1,1 milliárd forint	Magyar Nemzeti Múzeum

Forrás: <http://www.mnb.hu/a-jegybank/ertektar-program>.

KÖVETKEZTETÉSEK

A rendszerváltás során lezajlott privatizációs folyamatok, az akkor értékesítésre került vagyon nagysága, annak leépítése adta az alapot a 2010 utáni állami tulajdonba vételnek. Privatizáció nélkül nem történhetett volna állami tulajdonba vétel. A privati-

záció az állam tulajdonosi szerepét kívánta lebontani, ennek a több korszakra tehető folyamatnak a lezárása nagyjából az ezredforduló előtti évekre datálható. Értékelése még negyed évszázad eltelte után sem könnyű. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a 90-es évek második felére az állami vagyon mértéke drasztikusan lecsökkent, a stratégiai vállalatokat eladták, jellemzően külföldi befektetők számára.

2010 után az állam aktív szerepet kívánt vállalni, elsősorban a nemzeti vagyon megvédését és gyarapítását tűzte ki célul. Ennek egyrészt az újonnan kialakított, koherens rendszert alkotó jogszabályi környezet (Alaptörvény, nemzeti vagyonról szóló törvény stb.) tett eleget, másrészt az állami tulajdonba vételek széles példái is azt bizonyítják, hogy a kormányzat a fenti célok megvalósítása érdekében is tett gyakorlati lépéseket. Megállapítható, hogy tudatos politikai döntés eredményeképpen a nemzeti vagyon köre erősödött és növekedett. Számos stratégiai ágazatban szerzett tulajdont az állam.

A kormány állami vagyont gyarapító gazdaságpolitikájához igazodik a jegybank ingatlan- és műkincsvásárlási tevékenysége,⁵⁸ melynek köszönhetően de facto a köz tulajdona növekszik, a közösség szolgálatába állított intézmények és tárgyi eszközök a köz javát szolgálják. Egyben eleget is tesz a törvényben meghatározott céljának (a rendelkezésére álló eszközökkel a kormány gazdaságpolitikájának támogatása), ha igaznak vesszük azt az állítást, hogy a kormányzat célja a köztulajdon növelése. Amennyiben a jegybanknak és alapítványainak a közösséget előtérbe helyező és a köz vagyonát protektáló politikája valósul meg, úgy az eszközök megfelelő védelem alatt állnak. Megfontolásra érdemes felvetés ugyanakkor annak a megvizsgálása, hogy miképpen tud a jegybank a társadalmi felelősségvállalás és a jogszabályok betartásának szem előtt tartásával a kultúra és az oktatás mellett hasonlóan aktív társadalmi szerepet vállalni például a köztudottan alulfinanszírozott, komoly rendszerszintű problémákkal küzdő egészségügy területén is.

JEGYZETEK

- ¹ Jelen tanulmány a szerző 2015-ben jeles osztályzattal megvédett diplomamunkájának (*A nemzeti vagyonpolitika egyes jogi és gazdasági kérdései a rendszerváltástól napjainkig*) továbbgondolása, az azóta végzett kutatásai eredményeinek felhasználásával készített, kibővített változata, amely az MNB Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány támogatásával készül.
- ² Vadas György: *A gazdasági jog vázlata*. Szakszervezeti Tanács Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1950, 56–61. o.
- ³ Lásd bővebben 1948. évi XXV. törvény az egyes ipari vállalatok állami tulajdonba vételéről. 27–54. o.
- ⁴ Sárközy Tamás: *A szocializmus, a rendszerváltás és az újkapitalizmus gazdasági civiljoga 1945–2005*. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2007, 35–36. o.
- ⁵ Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2014, 245. o.
- ⁶ Lentner Csaba: *Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere. Magyarország példáján keresztül*. Gazdasági Élet és Társadalom, 2011/1–2, 91. o.
- ⁷ Bod Péter Ákos: *A magyar privatizáció menete és tanulságai*. Rubicon, 2004/5–6., 106. o.
- ⁸ Mellár Tamás: *A privatizáció magyarországi természetrajzáról*. Gazdaság, Különszám, 1993, 229. o.
- ⁹ Uo. 230. o.
- ¹⁰ Vigvári András: *A privatizálás társadalmi és politikai környezete – rendszerváltás és privatizáció*. Társadalom és Gazdaság, 1991/4., 36. o.

- ¹¹ 1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya 9. §.
- ¹² A washingtoni konszenzus 8. pontja: „Az állami vállalatokat privatizálni kell.” Lásd bővebben Mihályi Péter: *A „washingtoni konszenzus” jelentősége a poszt szocialista országok számára.* Tudományos Közlemények, Általános Vállalkozási Főiskola, 2010/23., 263–282. o.
- ¹³ Janusz Antoni Levandowski lengyel közgazdász frappánsan megfogalmazott véleménye ugyanakkor mindent elmond a volt szocialista országok privatizációjáról: a privatizáció „uratlan, ismeretlen értékű javak értékesítése olyanok számára, akiknek nincs pénzük, és nem is akarnak venni”. Lásd bővebben Pongrácz Tibor: *Privatizáció és kárpótlás.* In: Magyarország a XX. században II. Szerk.: Kollega Tarsoly István, Babits Kiadó, Szekszárd, 1997, 671. o.
- ¹⁴ Pongrácz Tibor: *Privatizáció és kárpótlás.* In: Magyarország a XX. században, II. kötet, szerk. Kollega Tarsoly István, Babits Kiadó, Szekszárd, 1997, 678. o
- ¹⁵ 1990. évi VII. törvény.
- ¹⁶ 1990. évi VIII. törvény.
- ¹⁷ Matolcsy György: *Privatizáció Magyarországon (1988–1998).* Magyar Tudomány, 1998/3., 277. o.
- ¹⁸ Uo. 282–283. o.
- ¹⁹ Bod, i. m. 111–112. o.
- ²⁰ Mihályi Péter: *A magyar privatizáció enciklopédiája 2.* MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Pannon Egyetemi Könyvkiadó, Veszprém–Budapest, 2010, 196. o.
- ²¹ Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2015, 16. o.
- ²² Pongrácz, i. m. 701–703. o.
- ²³ Országgyűlési képviselők választása (2014. április. 6), az országgyűlés összetétele: http://nvi.hu//hu/ogv2014/861/861_0_index.html (Letöltés: 2015. november 15.)
- ²⁴ Az Alaptörvény 2011. április 25-én fogadták el, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.
- ²⁵ Uo. 36–37. cikk.
- ²⁶ Uo. 37. cikk.
- ²⁷ Uo. 43–44. cikk.
- ²⁸ Uo. 38–39. cikk.
- ²⁹ Lentner Csaba: *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve.* In: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Szerk.: Lentner Csaba, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 35–36. o.
- ³⁰ A sarkalatos törvény az Alaptörvény T cikk (4) bekezdés szerint olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- ³¹ Bordás, i. m. 136. o
- ³² Voszka Éva: *Államosítás, privatizáció, államosítás.* Közgazdasági Szemle, 2013/12., 1303. o.
- ³³ Azóta, 2015. november elején csődöt jelentett a pápai húsgyár.
- ³⁴ Mihályi Péter: *A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014.* Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2015, 67–73 o. Függelék.
- ³⁵ Uo. 1–85. o.
- ³⁶ Uo. 3. o.
- ³⁷ 2001. évi LVIII. törvény 3. § (2).
- ³⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény 3. § (2).
- ³⁹ Lásd bővebben az Alaptörvény, nemzeti vagyonról szóló törvény vonatkozó részei, valamint a kormány vonatkozó gazdaságpolitikai döntései, intézkedései (állami tulajdonba vételek).
- ⁴⁰ Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor: *A központi bankok társadalmi felelőssége.* Vezetéstudomány, 2015/9–10., 36. o.
- ⁴¹ Uo. 38. o.
- ⁴² Uo. 38–45. o.
- ⁴³ Archie B. Carroll: *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders.* Business Horizons, July-August 1991.
- ⁴⁴ Lentner–Szegedi–Tatay, i. m. 42–44. o.

- ⁴⁵ Országgyűlési Napló, 2014–2018. országgyűlési ciklus, Budapest, 2015. november 4. szerda, 113. szám 18672 hasáb.
- ⁴⁶ Uo.
- ⁴⁷ Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya. MNB, 12. o. www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf
- ⁴⁸ Fogyasztóvédelem: www.mnb.hu/fogyasztovedelem/dontenem-kell
- ⁴⁹ www.penziranytu.hu/
- ⁵⁰ Fogyasztóvédelmi hírek: www.mnb.hu/fogyasztovedelem/vezeto-hirek
- ⁵¹ Az MNB eredményesen folytatja társadalmi felelősségvállalási programjának megvalósítását. Sajtónyilatkozat, MNB. www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-eredmenyesen-folytatja-tarsadalmi-felelossegvallalasi-programjanak-megvalositasat.pdf
- ⁵² Magyar Nemzeti Bank Társadalmi Felelősségvállalás programja: www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf
- ⁵³ A Pallas Athéné Domus Innovationis Alapítvány (PADI) esetében még nem érhető el.
- ⁵⁴ Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya, i. m. 80–82. o.
- ⁵⁵ Új egyetemi városrész épül Kecskeméten az MNB támogatásával. Sajtónyilatkozat, MNB. www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlokozmenyek/2015-evi-sajtokozlokozmenyek/uj-egyetemi-varosresz-epul-kecskemeten-az-mnb-tamogatasaval
- ⁵⁶ MNB Értéktár Program: www.mnb.hu/a-jegybank/ertektar-program
- ⁵⁷ Dr. Windisch László: *A Magyar Nemzeti Bank új gondolkodásmódja és programjai GTTSZ Konferencia*. 2015. október 12-én a Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán elhangzott előadása alapján.
- ⁵⁸ Megjegyzem, Lentner Csabával való konzultáció alapján, hogy a jegybank ingatlanvásárlásainak fedezetét a 2013 óta nyereséges jegybanki mérleg adja, és lényeges szempont az is, hogy a rendelkezésre álló pénzek épületekbe fektetése magasabb hozamot biztosít, mintha értékpapírba fektetné szabad pénzeszközeit a jegybank. Ezáltal is egy erősebb társadalmi felelősségvállalás érvényesülhet.

Tóthné Kardos Krisztina

Győr ma már nem „csupán” iparváros

Győr Today is Not „Only” an Industrial City



Összefoglalás

Győr lendületes, innovatív nagyváros, földrajzi és gazdasági szempontból hazai viszonylatban az egyik legversenyképesebb városa. A folyamatos fejlesztések (infrastrukturális, turizmusintézményi, attrakció, programok stb.) révén az iparváros jelleg diversifikálódik. Győr nemcsak üzleti, hanem turisztikai szempontból is egyre inkább potenciális utazási célponttá válik a hazai városi turisztikai palettán.

Summary

Győr is a dynamic, innovative city. In geographical and economical terms as well, it is one of the most competitive cities in Hungary. Thanks to the continuous developments (in infrastructure, in tourism, various programmes, etc) its industry-city-feature is diversifying. Győr is turning into a travel destination not only in business life, but as well as from the point of view of tourism.

Győr évtizedek óta meghatározó – ma is sokak véleménye szerint elsősorban – iparváros.¹ Győr és környéke a rendszerváltás előtt a Nyugat-Dunántúl régió és az ország egyik legiparosodottabb térsége volt, a múltra épülő tradicionális járműipar ma is stabil gazdaságot biztosít szűkebb értelemben a város, tágabb értelemben a térség, az ország számára. Győr mellett, hogy gazdag ipari múlttal, erős gazdasággal rendelkezik, a város turisztikai sokszínűségére is egyre nagyobb hangsúlyt fektet. A műemlékekben

TÓTHNÉ KARDOS KRISZTINA doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Regionális Gazdaságtudományi Doktori Iskola (tthkardoskrisztina@yahoo.com).

gazdag barokk belváros, a színes kulturális programok és fesztiválok, a fejlesztések és a turisztikai attrakció-bővítések révén az ipar mellett egyre nagyobb szerepet kap az idegenforgalom is a város életében.

AZ EGYKORI IPARVÁROSOK TURISZTIKAI FELÉRTÉKELŐDÉSE

A városok a legkeresettebb turisztikai célterületek a koncentráltan jelen lévő szabadidős infrastruktúra, attrakciók és a vonzerők összességének köszönhetően. A kilencvenes évektől kezdve jelentek meg a városi turizmussal kapcsolatos kutatások.² A 90-es évek elejétől a városok, mint turisztikai célpontok, erőteljes fejlődésnek indultak az iparvárosokban. A hazai kutatók közül elsősorban Michalkó Gábor foglalkozik a városi turizmus sajátosságaival. Michalkó számos munkájában a városi turizmus szabadidős szolgáltatásainak fontosságára hívja fel a figyelmet. Véleménye szerint a városokat elsősorban azért keresik fel, mert más településekhez vagy térségekhez képest a szabadidős termékek és szolgáltatások olyan szerteágazó kínálatát nyújtják, amivel a legkülönbébb turisztikai igényeket is ki tudják elégíteni. Megállapítása szerint a városok olyan térségek, ahol a turisták annak ellenére, hogy eredetileg konkrét céllal érkeznek, a szabadidős szolgáltatások nagymértékű koncentrációja következtében, más előre nem tervezett tevékenységeket is folytathatnak.³ Juray megállapítása szerint, míg a történelmi és kulturális városok turizmusfejlődése különösebb erőfeszítések nélkül, spontán ment végbe, addig az ipari városokban komoly fejlesztési stratégiákra van szükség ahhoz, hogy a turizmus valóban hozzájárulhasson a települések megújulásához.⁴ Az európai iparvárosok az ipari termelés növekedésének arányában dinamikusan bővítették a helyi lakosság számára szabadidő eltöltésére alkalmas infrastruktúrahálózatot, mely a városi turizmus alapvető infrastruktúrájának részét képezi. Az épített vonzerők mellett a fesztiválok, kiemelt városi rendezvények, vagyis a „nagy események politikája”⁵ kiemelt szerepet kapnak az iparvárosok turizmusában. A fesztiválok a városlakók szürke, munkával teli hétköznapijait színesíti, ugyanakkor a városra irányított közfigyelem a turistákat és befektetőket egyaránt vonzza. A települések felismerték, hogy a desztinációk éles versenyében a lakosság, a befektetők és a turisták kegyeiért együttesen kell megküzdeni.

Az ipari városok városképe és sok esetben funkciója is alapvetően megváltozott az elmúlt évtizedekben. Az ipar és a turizmus sokáig egymás ellentétéként, és nem egymásra épülő szinergiaként jelent meg a szakirodalomban és a közgondolkodásban. A dezindusztrializáció és terciálizáció, valamint a világ gazdaság globális átrendeződése következtében⁶ létrejövő gazdasági átalakulás és az egyre élesedő turisztikai verseny miatt új típusú desztinációk és új turisztikai formák is megjelentek a turizmusban.⁷ Látszik, hogy az ipar gazdasági térvészése után a kényszerpályán lévő lokális gazdaság újrapozicionálása, sok esetben merőben új irányvonal, a kultúra és a turizmus volt a kiút. Összességében ugyanakkor elmondható, hogy a posztindusztriális fordulattal párhuzamosan, az egykor jellemzően ipari hagyományokra épülő városok számára sok esetben kényszer és egyfajta útkeresés volt a turisztikai tevékenységek ösztönzése és fejlesztése. A városok gazdasági versenyében, fejlesztési

programjaiban kitüntetett szerepet kapnak a történelmi értékek, a városok innovációs képességén múlik, hogy ezekre az alapokra milyen további turisztikai attrakciókat és szolgáltatásokat fűznek fel, mely egyes célcsoportokat kívánnak elsősorban megszólítani.

A GYŐRI IPAR ÉS A TURIZMUS SZINERGIÁI

Győr és környéke a rendszerváltás előtt a Nyugat-Dunántúl régió és az ország egyik legiparosodottabb térsége volt, az egy lakosra jutó ipari termelés értéke meghaladta az országos átlagot.⁸ Míg a rendszerváltás után számos magyar nagyváros (pl. Miskolc, Pécs, Szeged) gazdasága összeomlott, addig a korábban jelentős ipari potenciállal rendelkező városok közül Győr és Székesfehérvár megújult ipari struktúrával és a high-tech ágazatok egyre jelentősebbé válásával dinamikusan fejlődött.⁹ Ma Győr-Moson-Sopron megye GDP-jének közel 70%-a a városban képződik, a megye legnagyobb foglalkoztatói is a megyeszékhelyen találhatók, a város foglalkoztatottsági adatai kedvezőek.¹⁰ A megye a külföldi tőke vonzásában vezető helyet foglal el, abszolút értékben a főváros után itt található a legtöbb külföldi érdekeltségű vegyesvállalat.

Győr ma földrajzi és gazdasági szempontból, hazai viszonylatban, az egyik legversenyképesebb városa. Az ipar elhelyezkedésére erős területi koncentráció jellemző. Győr fejlett ipari központ, melynek túlsúlya máig érvényesül.¹¹ Összességében elmondható, hogy Győr ma lendületes, innovatív nagyváros. A régi ipari múltjára méltán büszke város jelenében és jövőjében, stabil gazdasági környezetet teremtő intézkedések és összefogások által, teremti meg azt a biztos gazdasági, pénzügyi, kulturális hátteret, hogy a jövőben a kisalföldi megyeszékhely a magyar gazdaság egyik legfőbb motorja maradhasson.

Tanulmányomban kiemelten kezelem az ipar és a turizmus szinergiáját, melyek egymással szoros kölcsönhatásban állnak, és a város fejlődésében is fontos szerepet játszanak. Jáki kutatásában leírja, hogy 1960-as évektől, az iparnak köszönhetően, a városba folyamatosan érkeztek gyárlátogatásra csoportok, melyeket szakképzett, több nyelvet beszélő idegenvezetők kalauzoltak. Az 1971-es városi statisztikákban az Idegenforgalom címszó alatt feltüntették a szakképzett idegenvezetőket, a listában 2 gyárvezető is szerepel.¹² Ebben az időben elkezdődött az iparhoz (RÁBA, Richards, Rekard, Gardénia stb.) kapcsolódó üzleti turizmus fellendülése. A külföldi látogatócsoportok közel megegyező számban érkeztek az 1980-as évekig, utána ez a szám csökkenő tendenciát mutatott. A legtöbb csoport az akkori Csehszlovákiából érkezett, de számos szovjet, jugoszláv, bolgár, francia, angol, svájci érdeklődő vett részt a különböző gyárlátogatásokon.¹³

Az 1970-es években a szabadidő hasznos és színvonalas eltöltéséhez alkalmas létesítmények megépítése robbanásszerűen indult el a megyeszékhelyen. A kultúra és az ahhoz kapcsolódó létesítmények növelik a város kulturális, szabadidős, infrastrukturális szolgáltatás kínálatát, és egyúttal gazdagítják a lakosság életminőségét.¹⁴ Elmondható, hogy az iparosodással egy időben megnövekedett a győri lakosság szabadidős

és a kultúra iránti igénye is. Az akkori épületek, kulturális rendezvények tematikája képezik ma is a város kulturális és turisztikai intézményrendszerének alapjait.

A város meghatározó ipari szereplője évtizedekig a Rába Vagon és Gépgyár volt. A város neve is szorosan összeforrt a „Rábával”. A gyáripari termékeinek jelentős részét exportálta, a városba számos külföldi üzletember érkezett, akiknek a gyárlátogatáson kívül a kulturális programokra, látványosságokra és megfelelő színvonalú szálláslehetőségre is szükségük volt. Az akkori gyár vezetője, Horváth Ede felismerte a város üzleti idegenforgalmához kapcsolódó szállásszínvonal hiányosságait, ezért Győr legregébbi, történelmi részén, a Káptalandombon felépíttette a külföldi vendégek igényeit maximálisan kielégítő (konferenciatermek, uszoda, wellnessrészleg, bálterem, konyha, söröző stb.) vendégházat. A vendégház ma is üzemel (Hotel Konferencia). Trócsányi és Tóth 2002-es megállapításával teljesen egyetértek, mely szerint egy adott társadalom, közösség, csoport kulturális szintjét a kulturális infrastruktúra jelentősen befolyásolja.¹⁵ A Rába-gyár akkori vezetője már az 1970-es évek végén felismerte a sport és a kultúra fontosságát. A gépgyár anyagi támogatásával épült fel a mintegy huszonötezer fő befogadására alkalmas stadion, ifjúsági ház és az „új” színház épülete is. Elmondható, hogy Győrben az 1970-es évektől elsősorban az iparosodás hatására teremtdtek meg a mai kulturális és turisztikai infrastruktúra alapjai.

A rendszerváltás előtt a város kulturális életében fontos szerepet játszottak a szakszervezetek a művelődési házak és a könyvtárak fenntartóiként.¹⁶ Az 1990-es évektől a legtöbb szakszervezet kivonult a kultúra területéről, a városnak újra kellett gondolni azokat a tényezőket, melyek a kultúra és a turizmus további fejlődéséhez, sikerességéhez hozzájárulhattak, a város kulturális továbbfejlődésében az esetleges kitörési pontok lehettek.¹⁷

Az 1. táblázat a városi idegenforgalmi és kulturális élet alapjait jelentő intézményeket és fesztiválokat tartalmazza a megalakulás évében.

1. táblázat: A győri turisztikai attrakció-kínálat alapjai (1949–2001)

Intézmény/rendezvény	Év
Győri Körzeti Könyvtár	1949
Rába mozi	1950
Úttörőház	1957
Győri Fotóklub	1958
Győri Városi Könyvtár (4 fiókkönyvtára városi kézben)	1961
Győri Nyár	1966
Győri Nemzetközi Művésztelep	1969
Petőfi Művelődési Központ	1973
Győri Filharmonikus Zenekar (ekkor vált önálló hangversenyzenekarrá, elődje: 1894)	1973
Győri Ütőegyüttes	1974
Magvassy Mihály Sportszarnok	1976
Stadion	1977

Intézmény/rendezvény	Év
Kisfaludy Színház	1978
Műhely – kulturális folyóirat	1978
Győri Balett	1979
Gardénia Klarinétegyüttes	1987
Gyermekek háza	1990
Győri Városi Bábszínház	1991
Mediawave Fényírók Fesztiválja – Nemzetközi Vizuális Fesztivál	1991
Városi Művészeti Múzeum	1994
Magyar Ispita	1994
Családi Intézet (közművelődési feladat)	1994
Első Országos Táncművészeti Fesztivál	1998
Rómer Ház	1999
Megyei Irodalmi Hét	1999
Győri Téli Fesztivál	1999
Győri Fesztivál- és Rendezvényszervező Iroda	2001

Forrás: Saját adatgyűjtés és szerkesztés.

Az 1970-es években még a lakóhely volt a legmeghatározóbb a „kulturához jutást” illetően.¹⁸ Elmondható, hogy Győr lakosai szerencsések voltak, mert számos kulturális intézménnyel rendelkeztek. A táblázatban megtalálható létesítmények, rendezvények közül sok még ma is a győri kulturális élet kínálati palettáját színesíti. Látható, hogy a győri gazdasági szereplők nemcsak az egyes intézményeket, hanem együtteseket is támogatták. A rendszerváltás után a város kulturális életének szervezésében és lebonyolításában egyre nagyobb szerepet kapott az önkormányzat, a jelentős gazdasági szférához kapcsolható anyagi támogatás mellett.

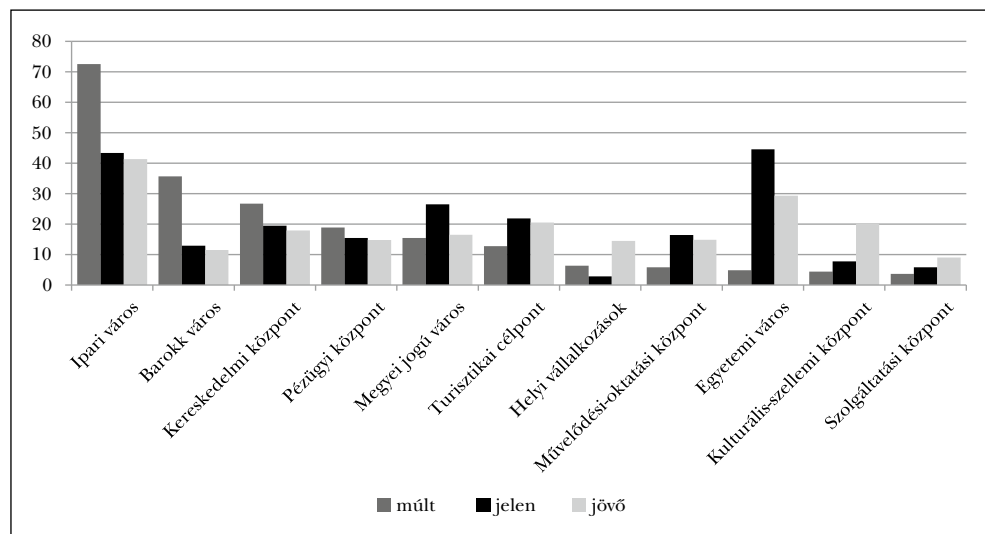
Ma a – 20 éve Győrben letelepült – Audi Motor Hungaria Kft. nemcsak a régió legnagyobb munkáltatója, hanem a város kulturális és sportéletének egyik fő támogatója is. Számos kisebb győri vállalkozás is szívesen veszi ki a részét a színvonalas programok, események támogatásában. A Piskóti, Dankó és Schupler szerzőhármass szerint a különböző kulturális rendezvények támogatása fontos, mert a rendezvények segítik a település ismertségének növelését, fokozzák a település iránti érdeklődést, a színvonalas és rendszeresen ismétlődő rendezvények képesek az imázs hosszú távú formálására.¹⁹ A győri önkormányzat és a városban letelepedett vállalkozások szorosan együttműködnek. A város nemcsak a cégek letelepedését segíti (kiszámítható gazdasági feltételek megteremtésével), hanem a Győrben dolgozók számára minden évszakban színvonalas programokat állít össze. Az előadók és sportesemények anyagi fedezetének biztosítása érdekében az önkormányzat a győri cégeket folyamatosan bevonja a város kulturális és sporteseményeinek programkialakításába. Ilyen módon a helyi gazdasági szervezetek a várossal közösen gyarapítják Győr kulturális és turisztikai értékeit, melyek tovább erősítik Győr imázsát.

GYŐR, A VONZÓ TURISZTIKAI DESZTINÁCIÓS CÉLPONT

Ebben a fejezetben annak igazolására teszek kísérletet, hogy bebizonyítsam, Győr ma már sokkal több, mint iparváros, egyre inkább vonzó turisztikai desztinációs célpont.

Azt a feltételezést, hogy Győr korábbi iparvárosi jellege látványos diverzifikációs folyamaton ment keresztül, nemcsak a kemény gazdasági és foglalkoztatási adatokon keresztül vizsgálhatjuk, hanem fontos információt nyernünk ennek percepciójáról is, azaz arról, hogy miként látják a helyben élők a város jellegének átalakulását. A Győri Járműipari Körzet kutatási program lakossági kérdőíves felmérésének eredményei alapján összehasonlíthatjuk, hogy a győri lakosok hogyan jellemezték a várost elsődleges jegyei alapján a múltra, a jelenre, illetve a jövőre vonatkozóan. A válaszadók három „profil” jelölhettek meg, ezek teljes említési gyakoriságát láthatjuk az 1. ábrán.

1. ábra: Győr elsődleges jellegének megítélése a múltra, jelenre és jövőre vonatkozóan, az összes említés százalékában



Forrás: Győri Járműipari Körzet kutatás – Lakossági felmérés.

Az adatokat szemügyre véve látható, hogy a múltra vonatkozóan csaknem háromnegyedes említési aránnyal rendelkező iparvárosi jelleg súlya jelentősen mérséklődik, ezzel párhuzamosan bizonyos tényezők szerepe felértékelődik. Összességében elmondható ugyan, hogy az iparvárosi jelleg domináns szerepe megmarad a jelenre és a jövőre vonatkozó értékelésekben, de a városról alkotott kép sokoldalúbbá válik.

A vizsgálatom szempontjából kiemelten fontos turizmus esetében azt láthatjuk, hogy az említési arány a múlthoz képest a jelenre vonatkozóan mintegy megkétszereződik, és a jövőre vonatkozó arányszám is hasonlóan alakul. Elmondható tehát, hogy a győri lakosság körében érzékelhető a város turisztikai funkciójának hangsúlyosabbá válását mutató percepció. Fontos megvizsgálni azt is, hogy ezek a vélekedések mennyi-

re tekinthetők általánosnak, illetve specifikusnak a válaszadók körében, ennek érdekében megvizsgáltam, hogy a turisztikai célpont jelleget említők társadalmi-gazdasági státusza mennyiben tér el a teljes mintában megfigyelttől. A múltra vonatkozóan az tapasztalható, hogy nem igazán emelhetők ki specifikus csoportok, az alapvető szocio-demográfiai és életminőséget tükröző mutatók mentén nem találhatunk szignifikáns eltéréseket. A turisztikai célpont jelleget a jelenre, illetve a jövőre vonatkozóan említők körében viszont már érzékelhetők bizonyos hangsúlyeltolódások. Általánosságban vizsgálva elmondható, hogy az időtávokat tekintve csökkenő tendenciát mutat a turisztikai célpont jelleget említők átlagos életkora. Míg azok között, akik a jelenre vonatkozóan említették a város turisztikai célpont jellegét, a fiatal-középkorú és a középkorú csoport (30–49 év között) felülreprezentált, addig a jövőt tekintve már a fiatal korosztályok felé billen a mérleg (míg a múlt esetében nincs különbség az átlagéletkort tekintve a turisztikai célpontot említők és nem említők között, addig a jelen és a jövő esetében ez az eltérés szignifikánsnak tekinthető, és a jelenhez képest a jövőre vonatkozóan másfél évvel alacsonyabb a pozitív választ adók átlagéletkora). Elmondható továbbá, hogy a jövedelmi helyzet alapján nem differenciálódik a két csoport, így bizonyos mértékben általánosként foghatjuk fel a turizmus szerepének felértékelődését mutató vélemények alakulását. Az életmód és életstílus mutatóinak vizsgálata tekintetében elmondható, hogy minél intenzívebb és kiterjedtebb a válaszadók szabadidős aktivitása, annál magasabb arányban jelölik a turisztikai célpont jelleget, tehát a város turisztikai kínálatának „belső használói” körében a turizmus szerepének tudatosabb felismerése jellemző.

Az iparvárosi jelleg diverzifikációját támasztják alá azok az eredmények is, amelyeket a város szimbolikájával, illetve a települési identitás alapjaival kapcsolatos kérdések elemzése során kaptunk. Míg a múltra vonatkozóan Győr munkásváros jellege kapott domináns szerepet a jellemzésekben, addig a jelenre és a jövőre vonatkozóan az tapasztalható, hogy a jövővel kapcsolatos és az elsősorban nem gazdasági tényezőket kiemelő szlogenek, rövid jellemzések válnak népszerűvé.

Számos kutatás foglalkozott a közelmúltban a város szimbólumrendszerével. 2010-ben Csizmadia és Páthy *Győri elit és a városfejlődés – a gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése* kérdéskörben folytatott kutatást. A kutatás Győr szimbólumaira fókuszálva megkérdezte a győri elitet. A válaszadók a városházára 37%-os, a folyókra 25%-os és az Audi Hungaria Motor Kft.-re 13%-os arányban szavazott. A megkérdezettek 75%-a jelölte meg ezt a három szimbólumot a nyitott kérdésre.²⁰ 2014-ben a győri városarculat értékelésére vonatkozó 700 fős kutatás azt elemezte, hogy a jelenlegi városarculattal mennyiben azonosultak a város lakói.²¹ A kutatás is a korábbi vizsgálatokhoz hasonló eredményt hozott, és ekkor is a városházát jelölték meg a legtöbben, mint fő szimbólumot.

Természetesen saját szakmai (N=63) és lakossági kérdőíves (N=573) kutatásomban is kíváncsi voltam Győr szimbólumrendszerének alakulására. A lakosság körében 2014 áprilisában végzett (N=573) internetes és kérdőíves kutatásom is a felsorolt kutatásokhoz hasonló eredményt mutat. Arra a kérdésre, hogy: „Véleménye szerint mi a város szimbóluma?”, a válaszadók 80%-a esetében az előző kutatásokban szereplő három szimbólum mellett a vaskakas mint szimbólum is megjelent a rendszerben. A városházát (29%), a folyókat (20%), a vaskakast (19%) és az Audit (11%) jelölték

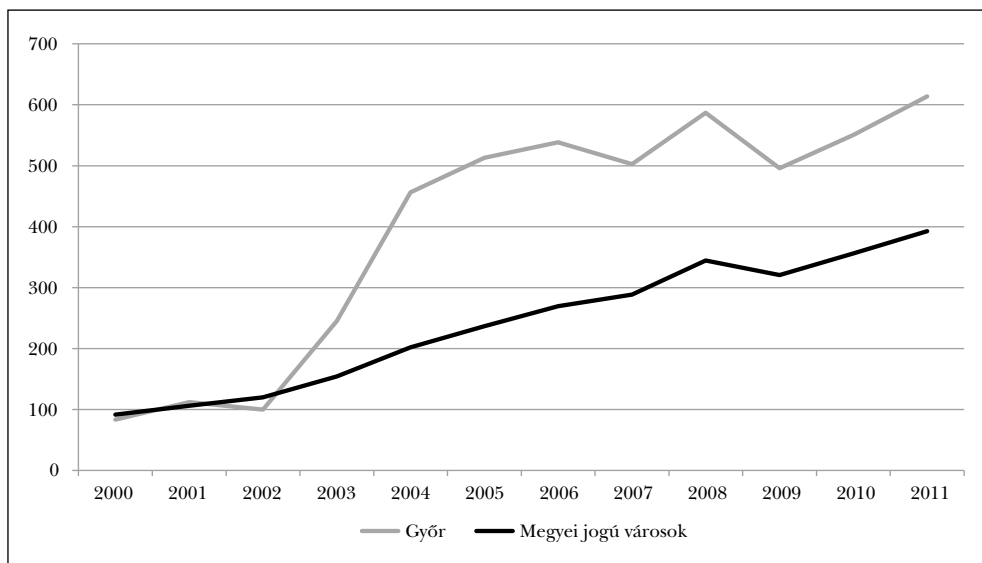
meg. A válaszadók 3%-a a barokk épületeket, a Szent László-hermát és a Széchenyi teret választotta, de emellett az ETO-t (2%) és a 2013-ban átadásra került szódásüveg szőkőkutat is a város szimbólumának jelölték.

A Győri Járműipari Körzet elnevezésű kutatás eredményei alapján elmondható, hogy azok körében, akiknél az identitás alapja elsődlegesen a település – a válaszadók mintegy fele tartozik ide –, a kötődést meghatározó tényezők között nem tekinthető dominánsnak a gazdaság állapota és az ipar jelenléte, olyan tényezők, amelyek esetlegesen köthetők a turizmushoz, magasabb említési aránnyal szerepelnek. Elmondható azonban mind a szimbolika, mind pedig a kötődés esetén, hogy bár az ipari jelleg általánosságban egyre kisebb helyet foglal el a város percepciójában, specifikusan a járműipar jelenléte viszont fontos és egyre növekvő szerepet kap Győr jellemzésében.

Vizsgálatomban arra kerestem a választ, hogy a turisztikai célpont jelleg helyi lakosság által észlelt felértékelődése visszaigazolható-e az idegenforgalmi vonzerő változásának tükrében. Ehhez a turizmusra vonatkozó elsődleges települési statisztikai adatok idősorait hívtam segítségül oly módon, hogy megvizsgáltam Győr abszolút és relatív pozíciójának változását az elmúlt évtized folyamán.

Az idegenforgalmi adó egy lakosra jutó értékét tekintve elmondható, hogy Győr esetében 2000 és 2011 között mintegy hatszoros növekedés tapasztalható, amennyiben a 2000. évi bázisról indul, inflációval normált értéket vesszük alapul. Annak érdekében, hogy ezen adatok tekintetében pozicionáljam Győrt, összehasonlítottam hasonló időtávon a többi megyei jogú várossal. Az egy főre jutó idegenforgalmi adó mértékének növekedése az összes várost tekintve mérsékeltebb, csak mintegy három és félszeres (2. ábra).

2. ábra: Az egy főre jutó idegenforgalmi adó értékének változása 2000–2011
(2000. évi bázisról inflációval normált adatok; 2000=100%)

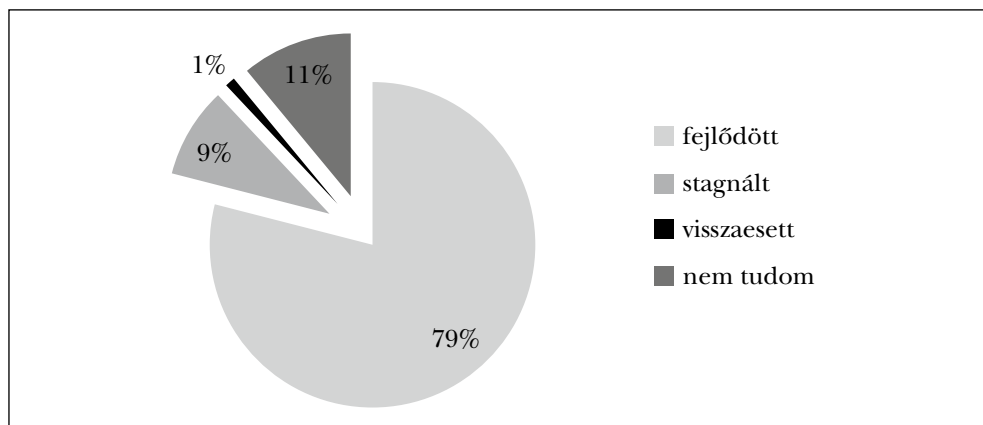


Forrás: MÁK, TÁKISZ.

Látható, hogy a lassú növekedést a 2002 és 2004 közötti időszakban jelentős bővülés váltja fel Győr esetében, majd ezt követően magasabb bázisról a többi megyei jogú városéhoz hasonló növekedési trendet mutatnak az adatok. Ehhez kapcsolódóan láthatjuk azt is, hogy a 2000-es évtized közepén Győr stabilan javította pozícióját a megyei jogú városok között, és a középmezőny elejéről az élmezőnybe került, folyamatosan birtokolva Sopron és Eger mögött a harmadik pozíciót.²² Amennyiben a vendégéjszakák számát vizsgáljuk a kereskedelmi szálláshelyeken, hasonló tendenciát tapasztalhatunk, Győr pozíciója mind abszolút, mind pedig relatív értelemben javuló tendenciát mutat a vizsgált időszakban.

A kapott válaszok alapján elmondható, hogy a győri lakosság is úgy ítéli meg, hogy az elmúlt évek tapasztalatai alapján fejlődött Győr idegenforgalma. A válaszadók 79%-a jelölte meg ezt a kategóriát.

3. ábra: Az elmúlt évek tapasztalatai alapján milyennek ítéli meg Győr város idegenforgalmát? (N=560)



Forrás: Saját kutatás (lakossági megkérdezés, 2014).

Összegezve, a primer és szekunder adatok összehasonlítása segítségével igazolható, hogy Győr elsődleges, ipari jellege átalakulóban van, diverzifikálódik, és a turizmus hangsúlyosabb szerepe a városban élők tudatában is helyet kap.

ÖSSZEGZÉS

Győrben az ipar, a közlekedés, a város fejlesztése hatással van a város idegenforgalmára. A város gazdasági fejlődése, az egyetemi város, a folyók városa, a régió központi szerepkörének erősítése, a hagyományok ápolása, a fesztiválok emelik Győrt nagypolgári, befogadó várossá. A közlekedési hálózat, az infrastruktúra-fejlesztések pozitívan hatnak az egész gazdaságra, multiplikátor hatása révén a turisztikai kereslet növelésére is. Az elmúlt évtizedben Győr fejlődési pályáján a kedvező gazdasági adottsága mellett elindult a gazdaság diverzifikálódása. A folyamatos fejleszté-

sek (infrastrukturális, turizmusintézményi, attrakció, programok stb.) révén Győr nemcsak üzleti, hanem turisztikai szempontból is egyre inkább potenciális utazási célponttá vált a hazai városi turisztikai palettán. A tudatos turizmusfejlesztés eszközeként átalakult a turisztikai szervezet, megépült a Látogatóközpont,²³ számos attrakcióval bővült a város, melyhez Győr vonzó arculatot kapott. Az erős ipari hagyományokra épülő múltja erős gazdaságot biztosít ma is, hozzásegíti a várost, hogy neve jól csengjen a hazai hivatás- és szabadidős turizmus palettán egyaránt. Győr turisztikai termékeinek kialakítása során elsődleges cél a belföldi és külföldi turisták térségbe csábítása és minél hosszabb ideig történő megtartása vonzerőként, attrakcióként, programokon keresztül.

JEGYZETEK

- ¹ Tóthné Kardos Krisztina: *Turizmus Győrben. Múlt-jelen-jövő*. XVII. Apáczai-napok Tudományos Konferencia, 2013, 63–71. o.
- ² Gregory Ashworth: *Is there an urban tourism?* Tourism Recreation Research, 1992, 2–8.; Myriam Jansen-Verbeke: *Inner-city tourism: resources, tourists and promoters*. Annals of Tourism Research, Vol. 13, No. 1., 1986, 79–100. o.; Georges Cazes – Françoise Potier: *Le Tourisme et la Ville: Experiences Européennes*. L'Harmattan, Paris, 1996; *Urban tourism: performance and strategies in eight European cities*. Eds.: Van Den Berg, J. Van Der Borg, Van Der Meer, Aldershot, Avebury, 1995; Stephen J. Page: *Urban Tourism*. Routledge, London, 1995, 66–96., 269. o.; *The tourist city*. Eds.: D. R. Judd, S. S. Fainstein, Yale University Press, New Haven, 1999; Douglas G. Pearce: *An integrative framework for urban tourism research*. Annals of Tourism Research, Vol. 28, No. 4., 2001, 926–946. o.
- ³ Lőrinc Katalin – Michalkó Gábor: *A városi turizmus*. In: Turisztikai terméktervezés és fejlesztés, Pécs, 2011. www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0051_Turisztikai_termektervezes_es_fejleszt/es/index.html
- ⁴ Juray Tünde: *A város, mint turisztikai tér, Szeged példáján*. PhD-értekezés, Szeged, 2008.
- ⁵ Winfried Gebhard: *Feste, Feiern und Events*. In: Zur Soziologie des Aussergewöhnlichen. Eds.: Winfried Gebhard, R. Hitzler, M. Pfanhauer, 2000, 17–33. o.
- ⁶ Pál Viktor – Boros Lajos – Martyin Zita: *Ipari turizmus és települési arculatváltozás*. In: Tózsá: Turizmus és településmarketing, BCE, Budapest, 2014, 183–195. o.
- ⁷ Aubert Antal – Berki Mónika: *A nemzetközi és a hazai turizmus területi folyamatai, piaci tendenciái a globalizáció korában*. Földrajzi Közlemények, 2007, 119–131. o.; Lengyel Márton: *A turizmus általános elmélete*. KIT Képzőművészeti Kiadó, Budapest, 2001.
- ⁸ KSH: *Nyugat-Dunántúl ipara – ipari parkok, 2005*. Központi Statisztikai Hivatal, Győr, 2005, 1–29. o.
- ⁹ Kukely György – Zábrádi Zsolt: *Az ipar szerepe vidéki nagyvárosaink rendszerváltozás utáni fejlődésében*. Geográfus Doktoranduszok VIII. Országos Konferenciája, CD-kiadvány, Szeged, 2004.
- ¹⁰ Józsa Viktória: *Növekedési zónák vagy fejlesztési központok? Három magyarországi megyeszékhely vizsgálata a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából*. In: Falu Város Régió, 2014/2., 73–85. o.
- ¹¹ *Győr Megyei Jogú Város Településfejlesztési Konceptiója 2014–2030*. Jóváhagyva a 162/2014. (IX. 12.) Kgy. határozattal, 2014.
- ¹² Győr 1972. január 1-én. Győr, 1972.
- ¹³ Jáki Katalin: *Győr idegenforgalma (1960–1980)*. In: Győri Tanulmányok 5., Győr Megyei Jogú Város Tudományos Kutatócsoportja, 1983, 173–217. o.
- ¹⁴ Rátz Tamara: *A kultúra szerepe a turizmusban és a városfejlesztésben*. Kultúrpoint Iroda, Budapest, 2007, 7–9. o.
- ¹⁵ Trócsányi András – Tóth József: *A magyarság kulturális földrajza II*. Pannónia Könyvek, 2002, 117–148. o.
- ¹⁶ Szabó Imréné: *Kultúra, tudomány, művészet*. In: Győr, a XXI. század küszöbén. CEBA Kiadó, Budapest, 2002, 98–110. o.

- ¹⁷ A kisgyermek és az ifjúsági korosztály számára az egykori (1957 óta működő) Úttörőház épületét továbbgondolva, még 2014-ben is a Gyermek Ház foglalkozásai és a Vaskakas Bábszínház nyújt színes programokat az év minden napjára. A város történeti és művészeti értékeit 1994 óta mutatja be a város önálló múzeuma, a Városi Művészeti Múzeum, mely ma 11 épületet magában foglaló Rómer Flóris Művészeti és Történeti Múzeum. 1999-ben megalakult, mára újragondolt Rómer Ház a város fiatal főiskolásainak szabadidős és kulturális központjává vált. A Győri Nyár rendezvény mellett az 1990-es évektől számos rangos önkormányzati szervezésű programokkal bővült. 2001-től újra a vízi színpadon, a Radó-sziget zenepavilonjában komoly és könnyűzenei programok is helyet kaptak. A rendezvényeken a külföldi fellépők mellett a győri társulatok művészei is helyet kapnak. Hagyománnyá vált, hogy a rendezvények mellett kiállítások, kirakodóvásárok is emelik a rendezvények színvonalát, és egyben lehetőség nyílik a város lakosai számára a helyi kézművesipar termékeinek megismerésére. A nyári turisztikai szezon meghosszabbítására 1999-től a Győri Téli Fesztivál teremt igazi ráhangolódást a karácsonyi ünnepekre. Győr mai kulturális életét a jobbra önkormányzati tulajdonú intézmények és a minden évben hasonló tematikára épülő Négy Évszak Fesztivál keretében megrendezett fesztiválok és rendezvények határozzák meg.
- ¹⁸ Hankiss Elemér: *Életminőség modellek*. Tömegkommunikációs Kutatóközpont, Budapest, 1978.
- ¹⁹ Piskóti István – Dankó László – Helmut Schupler: *Régió- és településmarketing*. Complex Kiadó, Budapest, 2002.
- ²⁰ Csizmadia Zoltán – Páthy Ádám: *Győri elit és a városfejlődés – a gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése*. Tér és Társadalom, 2010/2., 63–91. o.
- ²¹ Dombi et al.: *Arculat. Élhetőség. Városmarketing kutatás Győrben*. 2014.
- ²² Tóthné Kardos Krisztina: *Győr turizmusa számokban*. In: Nemzetek Turizmusa VII. Nemzetközi Turizmus Konferencia 2015, Tanulmányok, 2015.
- ²³ Tóthné Kardos Krisztina: *A látogatóközpont / Tourinform Győr szerepe a város idegenforgalmában*. In: Nemzetek Turizmusa VI. Nemzetközi Turizmus Konferencia 2014, Tanulmányok, 2014, 259–378. o.

Sebestény Sándor

A Felvidék visszatérése 1938/39¹

Return of the Uplands, 1938–1939



Összefoglalás

Jelen tanulmány az 1938 és 1940 közötti időszak felvidéki és kárpátaljai eseményeit elemzi, bemutatja a trianoni békeszerződéssel elcsatolt területekért folytatott diplomáciai küzdelmet, a ruszinok autonómiatörekvéseit, ismerteti a müncheni egyezmény és az első bécsi döntés következményeit.

Summary

The study analyses the events seen on the Uplands and in Subcarpathia between 1938 and 1940, giving a glimpse of the diplomatic efforts made to regain the areas detached by the Treaty of Trianon and the Ruthenian people's endeavours to obtain autonomy, and outlines the consequences of the Treaty of Munich and the First Vienna Arbitral.

DIPLOMÁCIAI LÉPÉSEK

Arthur Neville Chamberlain brit miniszterelnök hivatalos látogatása 1938. szeptember 15-én a németországi Berchtesgadenben jelentős diplomáciai eseménynek volt akkor tekinthető. Repülőgépének landolása után néhány órával már le is ült tárgyalni Adolf Hitler német kancellárral. A megbeszélés lényegében informatív jellegű volt, napi-

DR. SEBESTÉNY SÁNDOR történész, ny. országgyűlési szakfőtanácsos, főiskolai docens (historicusdr@gmail.com).

rendjén a csehszlovákiai németek helyzete szerepelt. A kancellár külön egyértelműen szorgalmazta a szudétanémetek önrendelkezési jogának érvényesítését.

A német–brit tárgyalásos kapcsolatfelvétel 1938 őszén a magyar kormánykörökben felcsillantotta a reményt, hogy Nagy-Britannia talán aktív segítséget adhat a hasonló magyar törekvésekhez. Revízió alá lehessen vonni a Kelet-Közép-Európában békediktátummal kikényszerített államhatalmi struktúrákat. Kánya Kálmán magyar külügyminiszter 1938. szeptember 15-én magához is kéri Sir Geoffrey Knox budapesti angol követet. Kérte a diplomatát, hogy továbbítsa a magyar kormány nyomatékos óháját, hogy támogassák a britek Csehszlovákia magyarlakta területein a népszavazás kiírását, és érvényesüljön a felvidéki és kárpátaljai polgárok akarata területi hovatartozásuk kérdésében.

Számolni kellett azzal is, hogy a csehszlovák kormány, amely Kárpátalja (Podkarpatszka Rusz) autonómiáját 1920-tól elodázta, erőteljes külső és belső nyomásra tesz majd taktikai lépéseket. A csehszlovák politikai vezetés húzásai ravaszul átgondoltak voltak: pl. a történelmi magyar városban, Ungváron is megünnepeltették 1937. november 7-én – a teljes városi tanács és a közművelődési egyesületek tagságának jelenlétében – a Szovjetunió húszéves fennállását. Az ünnepség magyar szónoka dr. Gáti József ungvári ügyvéd volt, aki „dicsőítette a csehszlovák és szovjet barátságot”, Viglicku Anna magyarul egy költeményt szavalt el, míg Veszely Lajos gimnáziumi tanár szlovák nyelvű beszédet mondott. A teremben, ahol „az összes katonai és polgári hatóságok képviselve voltak”, V. I. Lenin és E. Beneš államelnök képei voltak kitéve – áll a magyar Belügyminisztériumhoz eljuttatott, 1937. dec. 4-én kelt bizalmas jelentésben.²

Ez a súlyában jelentéktelen epizód is mutatta, hogy az államközi szerződések igenis befolyásolták a belpolitikát is. M. M. Litvinov szovjet külügyi népbiztos 1935. május 2-án aláírta az öt évre szóló szovjet–francia barátsági és kölcsönös segítségnyújtási egyezményt, amit a csehszlovák kormány 1935. május 16-án sietve követett. Hasonló tárgyú szerződést kötött a Szovjetunióval, melyben az is szerepelt, mint szovjet segítségnyújtási feltétel, hogy Csehszlovákia megtámadása esetén Franciaország eleget tesz szövetségi kötelességének.

A szovjet–csehszlovák kölcsönös segítségnyújtási szerződés annyira megnövelte a prágai kormány biztonságérzetét, hogy eddig lezáratlan belpolitikai természetű kényes kérdéseket is elővett. Egy 1937. március 20-án kelt magyar bizalmas jelentés közli, hogy a csehszlovák kormány hozzákezdett Podkarpatszka Rusz „autonóm kormányzatának” kidolgozásához.³ Ennek két oka van, áll a Magyar Belügyminisztériumhoz eljuttatott jelentésben, egyrészt a csehszlovák és „szovjet–orosz szövetség” megkötése, másrészt a „nemzetiségek kielégítése”. A jelentés írója szerint ugyanis „a szovjet külön kikötötte a szerződésben, hogy a békeszerződésnek azt a pontját, mely a kisoroszok autonómiáját írja elő, a kormány hajtsa végre”. (A „kisorosz” szó félreérthető, valójában a ruszinokról van szó.) Ez is szerepet játszhatott abban, hogy az ungvári Központi Orosz Nemzeti Tanács nyilvánosságra hozta kidolgozott alkotmánytervezetét. Eszerint Podkarpatszka Rusz és Csehszlovákia között csak az államfő személye, a külügyek intézése, a nemzetvédelem és bizonyos korlátozásokkal a pénzügy, a valuta, a közlekedésügy és a postaügy lenne közös. Arról is szó van, hogy „külön kárpátorosz katonai alakulatokat

is felállítanak, orosz vezényleti nyelvvel” – áll a jelentésben. Külön igazságszolgáltatás és közigazgatás kiépítése is szerepel a tervezetben: „Ruszinszko külön országgyűlést kap, mely a prágai nemzetgyűlésbe 14 képviselőt és 7 szenátort küld”.

AZ EGYESÜLT MAGYAR PÁRT PROGRAMJA

Tisztes és mértéktartó célokat fogalmazott meg a felvidéki és kárpátaljai magyarok Egyesült Magyar Pártjának (teljes nevén Egyesült Országos Keresztényszocialista és Magyar Nemzeti Párt) Munkácson, 1938. június 26-án tartott kongresszusa.⁴ Az elfogadott akcióprogram preambuluma leszögezte: Kárpátalja magyarsága, „ragaszkodva általános emberi és ősi földjén ezer éven át vérrel-verejtékkel szerzett és megőrzött, 1919. szeptember 10-én Saint-Germain-en-Laye-ben nemzetközi szerződésben biztosított és a csehszlovák kormányzat által eddig meg nem valósított autonóm jogához – és alapelvül fogadva el, hogy a Millerand-féle kísérőlevél szerint sorsa alakulásáról maga kíván döntené”, előterjeszti követeléseit. Mindenekelőtt „a csehszlovák kormány azonnal léptesse életbe a Kárpátalja területe részére kétoldalú nemzetközi szerződéssel biztosított, a Szövetséges és Társult Hatalmak által garantált és az állam egységével összeegyeztethető legmesszebbmenő területi autonómiát”. Az autonómiára épülő kormányzati berendezkedés kiépítése során azonnal le kell váltani az odahelyezett közhivatalnokokat, és „őslakosokkal” kell felváltani őket. A Kárpátalja természetes tulajdonát képező sóbányák, erdők és más birtokok jövedelmét a helyi lakosság javára kell fordítani. A határokat meg kell nyitni a szomszéd államok felé, hogy a térség földrajzi helyzetének megfelelően betölthesse a nemzetközi kereskedelem és áruforgalom elosztóbázisának szerepét. Mindezen túlmenően a csehszlovák kormánynak „azonnali és teljes kártalanítást” kell szolgáltatnia az autonómia életbeléptetésének elodázásáért, az eddigi gazdasági és politikai függőség kialakításáért, valamint azért, hogy nem tették lehetővé a „szojmválasztást”, a népképviselői testület megalakítását.

A kongresszusi határozat második részében a küldöttek felsorolták a speciális magyar sérelmeket: „Általánosságban kimondja a kongresszus a magyar nemzetnek mint őslakó nemzetnek teljes egyenrangúságát és minden irányú elnemzetlenítési törekvésnek, mint büntettnak megtorlását!” Gazdasági téren követelik a magyar tulajdonú bankokat felszámoló törvények visszavonását, és jóvátételként az okozott károk bankszanálás keretében történő „teljes megtérítését”. (Visszautaltak az 1919-es román megszállás okozta károkra is.) Önálló hitel- és fogyasztási szövetkezeti központok engedélyezését és állami támogatását is felvetették, a szláv szövetkezetekhez hasonló arányban. Követelték, hogy a magyarok az állami közmunkákban is részt vehessenek, s tegyék lehetővé számukra a fegyvergyártásban való foglalkoztatásukat is. Azokat a magyar hivatalnokokat és hozzátartozóikat, akiket az átcsatolással elbocsátottak állásukból, „visszamenőleges hatállyal” kártalanítani kell. A magyar értelmiségnek számarányának megfelelő arányban részt kell vennie az államigazgatás munkájában. A végrehajtott földreformot korrigálják, mivel az „a magyar földművesek, kiskgazdák ki-
semmizésével” került végrehajtásra. A meliorációs talajrendezés során megkárosított magyar mezőgazdasági földterületeket a cseh- és morvaországi földek „nívójára” kell

feljavítani. Az adóvégrehajtásoknál az állatállomány „kíméletlen elhajtása, a házkutatások és személymotozás azonnal megszüntetendő!” Az államnak meg kell térítenie a tervszerűtlen és rendszertelen erdőirtások következtében előállott vízáradásokból fakadó károkat.

Kulturális téren célul tűzték ki, hogy a magyarok által lakott községekben mindenhol legyen magyar népiskola. Önálló magyar közép- és szakiskolákat is létesíteni kell, az eddigi magyar tagozatok „önállósíttassanak”. A magyar iskolákba magyar nemzetiségű tanerőket alkalmazzanak: ez utóbbi nem volt szerencsés kitétel a nem jelentéktelen számú vegyes házasságok miatt.

Azt is célul tűzték ki, hogy a többségében magyarok által lakott helységekben ne lehessen a cseh tanítási nyelvű iskolákba beíratni a magyar gyerekeket, így kívánják kiküszöbölni az „elnemzetlenítést”. A magyar hallgatók felsőbb tanulmányaik során ne lehessenek hátrányban az állami ösztöndíjak elosztásánál a szláv ajkú növendékekhez képest. A magyar tannyelvű egyházi iskolák és intézmények „kellő mérvű állami támogatásban” részesüljenek. A kulturális fejezet utolsó pontja még azt szögezte le, „a magyar iskolákban a vallásos nevelés biztosíttassék”.

Az utóbbi követelés rendkívül fontos és indokolt volt, ugyanis a trianoni békerendezést követően bevezetett cseh iskolarendszer álliberális köntösbe öltöztetett oktatási törvényen alapult. A 226/22. számú törvény 3. § értelmében a felekezeten kívül álló tanulók nem voltak kötelesek hittanórára járni. A szülők kérésére a megkeresztelt gyermekek is felmentést kaphattak. A 7. § pedig leszögezte, a szentmisén való részvétel „nem akadályozhatja a tanítást”. Ilyen Janus-arcú viszonyok közé kényszerítették Kárpátalja ifjúságát.

A magyar párt akcióprogramja 3. fejezetének a.) pontjában leszögezte: alapelvnek kell tekinteni, hogy „minden állami és közhivatalban és az autonomikus berendezkedésben magyar hivatalnokok a magyarság számarányának megfelelően alkalmaztassanak”. Külön kiemelték a szociális intézményeket, ott különösen szükségesnek tartották a magyarok részvételét a vezetésben. Általánosságban pedig kimondták, széleskörűen biztosítani kell, hogy a lakosság szabadon alakíthasson társadalmi egyesületeket, tudományos társaságokat. A határozat teljes szövegét a *Kárpáti Magyar Hírlap* 1938. július 3-i száma leközölte.

Az Egyesült Magyar Párt programjának kidolgozói iránymutatóul többször hivatkoztak az ún. Millerand-levélre (1920), mintegy alapelvnek tekintve az abban foglaltakat. A dokumentum eredetileg a gr. Apponyi Albertnek átadott békeszerződés kísérőlevele volt, mely elvi fejtegetéseivel elég sok félremagyarázásra adott lehetőséget, mivel a magyarellenességre személyi motivációktól vezérelt Clemenceau-féle, nemzeti érdekeinket sárba tipró politikához képest sokkal diplomatikusabb és engedékenyebb kitételeket tartalmazott.

Alexandre-Étienne Millerand francia miniszterelnök, aki egyben külügyminiszter és a békekonferencia elnöke is volt, 1920. május 6-án keltezte e nevezetes levelét. Ebben a Szövetséges és Társult Hatalmak álláspontjának indokait foglalta össze a magyar békedelegáció jegyzékeiben felvetett ellenvetésekre válaszul. Apponyi felhatalmazással ugyanis kérte, hogy a vitás területek hovatartozásáról népszavazással döntsenek,

Erdély független vagy Magyarországgal társult állammá alakuljon, amelyen belül a magyar, román és német lakosság egy-egy autonóm területet kapna. Erre is válaszolt akkor Millerand miniszterelnök, amikor kijelentette: „Közép-Európa néprajzi viszonyai olyanok, hogy valóban lehetetlen, miszerint a politikai határok egész kiterjedésükben a néprajzi határokkal összeessenek. Ebből az következik, és a Szövetséges és Társult Hatalmak nem sajnálat nélkül nyugodtak bele abba a szükségszerűségbe, hogy bizonyos magyar nyelvű területek más állam fennhatósága alá kerülnek.”

A népszavazás intézményét, amely során a polgárok szabad akarata dönthetne területi hovatartozásukról, azzal söpörte le a francia politikus, hogy „a Szövetséges és Társult Hatalmak azon a nézeten voltak, hogy céltalanul fordulnának a népek megkérdezésének ilyen formájához”. Ehhez még hozzáfűzte, „ezt az álláspontot csak akkor foglalták el, amikor biztosak voltak afelől, hogy e megkérdezés, ha a teljes pártatlanság biztosítva volna, nem hozna oly eredményeket, melyek érezhetően eltérnének azoktól, melyeket Közép-Európa néprajzi viszonyainak és a nemzeti aspirációknak beható tanulmányozása eredményezett. A népek akarata 1918 októberében és novemberében nyilvánult meg, mikor a kettős monarchia összeomlott, és mikor a hosszú ideig elnyomott népek olasz, román, jugoszláv, vagy cseh-tót testvéreikkel egyesültek.”

A levél óvatosan a trianoni határok bizonyos mértékű „revízióját” is kilátásba helyezte – ez adott okot illúziókra –, amikor így fogalmazott: „Lehetséges, hogy egy helyszíni vizsgálat bebizonyítja majd a békeszerződésben tervbe vett határok egyes pontokon való megváltoztatásának szükségességét”. Ehhez még hozzáfűzte, „ha a határkijelölő bizottságok megkezdik munkájukat, és arra a nézetre jutnak, hogy a béke határozmányai valahol, mint azt már feljebb említettük, igazságtalanságot teremtenek, melynek kiküszöbölését általános érdekek megkívánják, arról a népszövetség tanácsának jelentést tehetnek”. Majd diplomatikusan hozzátette: „Ebben az esetben a Szövetséges és Társult Hatalmak hozzájárulnak ahhoz, hogy a szövetség tanácsa, ha a tekintetbe jövő felek egyike azt kívánta, felajánlhassa jó szolgálatait az eredeti határok békés úton való kiigazítására ugyanazon feltételek mellett, azokon a helyeken, ahol egy határbizottság valamely változtatást kívánatosnak tartott.” Befejezésül Millerand ellentmondást nem tűrően közölte: „A Szövetséges és Társult Hatalmak azon a nézeten voltak, hogy további engedményeket nem tehetnek. A területi határozatok kérdésében a határkijelölő bizottságra ruházott jogkör, valamint azok a helyreigazítások, melyeket a béke [szerződés – S. S.] különböző pontjain eszközöltek, és amelyeket az Önöknek egyidejűleg átadott észrevételek részletesen tartalmaznak, az engedmények végső határát jelentik. Az Önöknek ma átadott békefeltételek tehát véglegesek.” Egyben felszólította Apponyit, hogy tíz napon belül nyilatkozatban jelentse ki, a delegáció „fel van hatalmazva a békét úgy, ahogy van, aláírni”.⁵

E levél adott tehát 1938-ban elvi hivatkozási alapot a tisztes szándékú felvidéki magyaroknak. Egyébként a Millerand-levéllel szinte teljesen megegyező másik levél is született francia oldalon. Ennek Budapestre küldésére 1920. július 24-én, tehát alig hat héttel a trianoni békeszerződés aláírása után került sor. A francia főmegbízott nyújtotta át Simonyi-Semadan Sándor kormányfő megbízottjának. Ebben az ún. Fouchet-jegyzékben a francia kormány felajánlotta, hogy kész közvetítői szerepet vállalni

Magyarország és az utódállamok között. A tárgyalások célja lehet – áll a levélben –, hogy „egyrészt orvosoljanak bizonyos gazdasági és néprajzi igazságtalanságokat, másrészt kiegészítsék a kisebbségek védelmének biztosítására már létrehozott határozmányokat”.⁶ E téren érdemi előrelépés azonban 1938-ig nem történt!

A német politikai vezetés ekkor kezdeményezően lépett fel: 1938. szeptember 20-án Adolf Hitler kancellár meghívta tárgyalásra Imrédy Béla magyar miniszterelnököt és Kánya Kálmán külügyminisztert. A tárgyaláson a kancellár kendőzetlenül felszólította a magyar politikusokat, hogy országuk aktívan kapcsolódjon be a Csehszlovák Köztársaság „szétverésébe”.⁷ A magyar vezetők ezt nem vállalták fel, felismerték, hogy egy nyílt ellenséges magatartás akár háborús konfliktus kirobbanásával járhat. Tárgyalások útján történő rendezést szorgalmaztak. Bizalomerősítő lépésként átadták írásba foglalva a német kancellárnak a Csehszlovákiával szemben fennálló magyar követeléseket. S egyben felhatalmazták a német politikust, hogy a magyar álláspontot képviselje a Chamberlainnel tartott, közeljövőben tervezett tárgyalásán.

A magyar nemzetpolitikai célok változóban voltak ezekben a hónapokban, ennek egyik jele Kánya Kálmán külügyminiszter egyik próbálkozása volt. A külső politikai háttér biztosítása céljából az 1936. október 25-én létrehozott Berlin–Róma-tengely – a német–olasz egyezmény – jelentőségének semlegesítésére tett kísérleteket. Előállt egy „olasz–lengyel–jugoszláv–magyar horizontális szövetség” tervével. Ez érintette az eddig alapvetőnek tekintett „nemzetegyesítő államérdek (raison D’ETAT)” nemzetpolitikai koncepciójának újraalkalmazását. Az eddigi uralkodó nézet szerint ugyanis mindenképpen törekedni kell az egymástól elszakított területek újbóli egyesítésére, az integer Magyarország megteremtésére. Gróf Teleki Pál kultuszminiszter ezért a csorbíthatatlan területi egység helyreállítása helyett szorgalmazta az etnikai revízió elvének követését. Ez persze korántsem jelentette azt, hogy a magyar kormány lemondott volna az oly kedves és irántunk oly lojális lakosságú Ruténföld visszaszerzéséről, ilyen „reservatio mentalis”-sal (titkos hátsó gondolattal – S. S.) nemzeti érzelmű magyar politikus soha nem kacérkodott.

Horthy Miklós magyar kormányzó ismét a németekhez fordult: levelet írt 1938. szeptember 20-án Adolf Hitler kancellárnak. Ebben támogatását kérte a Csehszlovákiával szemben fennálló függő kérdések népszavazás útján történő rendezéséhez. Ezzel összhangban Barcza György londoni magyar követ – az angolszász „gentlemanlike” (erkölcsileg kifogástalan – S. S.) politika nagy tisztelője – 1938. szeptember 19-én jegyzéket juttatott el Neville Chamberlain angol miniszterelnökhöz. Kormányára nevében kérte az angol kabinetet, hogy a szudétanémetek tekintetében kialakított brit állásponthoz hasonló megoldást kezdeményezzenek a magyar kisebbség esetében.⁸

„A magyar tárogató hangja is messze átsuhan az anyaország felett”, Csonka-Magyarország polgárai kiálltak felvidéki és kárpátaljai nemzettestvéreik érdekében: 1938. szeptember 21-én, Budapesten szolidaritási nagygyűlés keretében követelték a Felvidék visszacsatolását. Ez egyben annak is jele volt, hogy támogatják a Berlinből éppen akkor hazaérkezett, Imrédy Béla miniszterelnök által vezetett kormánydelegáció erőfeszítéseit.

A magyar kormány ezt követően szeptember 22-én Wettstein János prágai követ révén újabb jegyzéket küldött Prágának, fenntartva követelését a túlnyomórészt ma-

gyarok által lakott települések népszavazás útján történő átengedéséhez. A jegyzék átadása viszont nem szerencsés időpontban történt, mivel Csehszlovákiában kormányfőváltás volt éppen napirenden. Milan Hodža miniszterelnök ugyanis lemondott, és 1938. szeptember 22-én jelentették be utódjának, Jan Syrový (1888–1970) tábornoknak, az egykori oroszországi intervenciós cseh légió tisztjének, 1933-tól a hadsereg főfelügyelőjének miniszterelnöki kinevezését. A felvidéki magyar parlamenti képviselők, akik jobban ismerték a belpolitikai helyzetet, néhány napot vártak: Bacsinszky Edmund és Földessy Gyula – Konstantin Hrabár cseh kormányzóval egyeztetve – szeptember 28-án keresték fel Prágában az új kormányfő hivatalát, és adták át – változatlan szöveggel – az 1938. szeptember 20-i emlékiratukat. Ezzel egyben nyomatékosították követeléseik fenntartását.

A MÜNCHENI EGYEZMÉNY ÉS KIEGÉSZÍTÉSEI

A magyar diplomaták zord tekintete némileg megenyhült, amikor 1938. szeptember 29-én Münchenben végre sor került Európa vezető államfőfijainak találkozója: Neville Chamberlain, Édouard Daladier, Adolf Hitler és Benito Mussolini részvételével összeült a sokak által várt, meghatározó jelentőségű konferencia. Ezen a szudétánémet területek átengedése aránylag zökkenőmentesnek ígérkezett, hamar meg is született a hatályos döntés. Végrehajtását 1938. október 1-jén kellett megkezdeni, és a terület kiürítését október 10-ig, nemzetközi ellenőrzés mellett befejezni. Az egyezményhez mellékelt térképen bejelölték azt a négy zónát, s meghatározták az ütemtervet, ahová a jelzett napon a német haderő bevonul. A zónákon kívüli „túlnyomórészt német jellegű területeket”, áll a szerződésben, a nemzetközi bizottság szintén haladéktalanul pontosítja, és azok október 10-ig szintén német fennhatóság alá kerülnek. E bizottság döntött arról is, hogy mely területeken tartsanak népszavazást, addig ott nemzetközi alakulatok biztosítják a közrendet. A nyilatkozat azt is kimondta, a bizottságnak „kivételes esetekben” joga van november végéig, népszavazás nélkül is javasolni területek átadását, a „néprajzi alapon történő meghatározástól” jelentéktelen eltéréssel. Az állampolgárok saját elhatározásból optálhatnak a kérdéses területekről, kiköltözködésüknek azonban hat hónapon belül meg kell megtörténnie. Egy német–csehszlovák vegyes bizottság fogja meghatározni az optálás, illetve a lakosságcsere technikai részleteit. Az egyezmény 8. pontja azt is kimondta, hogy az aláírást követő négy héten belül az illetékes csehszlovák szervek elbocsátják a katonai és rendőrségi állományból azokat a szudétánémeteket, akik ezt kérelmezik. A német nemzetiségű politikai foglyokat is szabadon bocsátják.

A magyar diplomácia rendkívüli figyelemmel követte az eseményeket, s érzékelve a brit és francia érdektelenséget magyar vonatkozásban, átgondolt előrevívő lépést tett. Imrédy Béla magyar miniszterelnök Csáky István külügyi kabinetfőnököt Münchenbe küldte, aki nyomban meghallgatást kért Benito Mussolini miniszterelnöktől.⁹ Erre hamar sor került, így átadhatta Horthy Miklós kormányzó és Imrédy Béla kormányfő közös levelét Mussolininak. Ennek áttanulmányozása után a magyar politikusok kérésének megfelelően a Duce előterjesztést tett a konferencián, és sikerült elfogadtatnia

azon javaslatát, hogy toldják meg az egyezményt egy pótlólagos megállapodással. Ez igen nagy jelentőségű volt magyar szempontból, ugyanis ebbe került bele annak deklarálása, hogy amennyiben a csehszlovákiai lengyel és magyar kisebbség helyzete három hónapon belül nem rendeződik, ismét össze kell hívni a nagyhatalmi konferenciát. (Ehhez minden körülmények között ragaszkodnia kellett volna a magyar félnek, és nem lett volna szabad belemenni kétoldalú döntőbíráskodásba!)

A szeptember 29-i müncheni egyezmény függeléke *Kiegészítés az egyezményhez* címet viselte.¹⁰ Ebben a brit és a francia kormány kijelentette, fenntartja ajánlatát, amelyben vállalta a csehszlovák állam új határainak „nem provokált támadás elleni” garانتálását. Itt szerepel a magyarokat is érintő fontos megállapítás: „...mihelyt a csehszlovákiai lengyel és magyar kisebbségek kérdése rendezést nyer, Németország és Olaszország a maguk részéről szintén garanciát nyújtanak Csehszlovákiának”. Az egyezményt kiegészítő 3. pontban „a négy hatalom kormányfői kijelentik, hogy a csehszlovákiai lengyel és magyar kisebbségek kérdését amennyiben azt a következő három hónapon belül az érdekelt kormányok közötti megegyezés útján nem rendezik, a négy hatalom itt jelen lévő kormányfői újabb összejövetelének tárgya lesz”. A nyilatkozat még azt is rögzíti, hogy a nemzetközi ellenőrző bizottság a német külügyminisztérium államtitkárából, az angol, francia és olasz – Berlinbe akkreditált – nagykövetből és a csehszlovák kormány által kijelölt megbízottból fog állni.

Az egyezményben biztosított jogalapnak megfelelően a német birodalmi haderő 1938. október 1-én megkezdte bevonulását a túlnyomóan németek által lakott Szudéta-vidékre. A müncheni egyezmény 1. számú kiegészítésében egyébként az Egyesült Királyság és Franciaország „a csehszlovák állam új határainak nem provokált támadás elleni nemzetközi garantálását” is felvállalta. A németek és olaszok ehhez hozzátették, „mihelyt a csehszlovákiai lengyel és magyar kisebbségek kérdése rendezést nyer, Németország és Olaszország a maguk részéről szintén garanciát nyújtanak Csehszlovákiának”.

A lengyel kormány akcióképességének bizonyítására szintén lépett: 1938. szeptember 30-án Josef Beck lengyel külügyminiszter ultimátumot intézett a csehszlovák kormányhoz, bizonyos ősi lengyel földeket visszakövetelve. A csehek most már engedtek, s kiűrtették Teschen (540 km²) és Freystadt (257 km²) térségét.

A csehszlovák kormány szorongatott helyzetében belpolitikájában is lavírozott: 1938. október 1-én kibocsátotta a 206. számú kormányrendelet, amely Podkarpatszka Ruszban egy 2. alkormányzói állást hozott létre. Ez már összefüggött azzal, hogy várható volt a magyar–csehszlovák kétoldalú tárgyalások megindulása, időhúzásra azonban lehetett törekedni. A magyar kormány október 3-án éles hangú jegyzékben javasolta a tárgyalások megkezdését: október 6-át és Komáromot jelölte meg helyszínnek. Kérte a „békés atmoszféra” megteremtése céljából, hogy a csehszlovák kormány tegye meg az alábbi intézkedéseket: „1. Magyar nemzetiségű politikai foglyokat haladéktalanul bocsássa szabadon. 2. Magyar nemzetiségű katonákat haladéktalanul szereltesse le s bocsássa haza. 3. Élet- és vagyonvédelem biztosítására helyi rendfenntartó osztagokat állítson fel, vegyes vezetés alatt. 4. Területek átadásának szimbolikus jele gyanánt 2-3 csehszlovákiai határ menti város Magyarországnak átengedendő, a magyar csapatok

által szállandó meg”. A jegyzékre Prága néhány napos haladékokat kért, ahol valóban fontos kormányzati fordulatra került sor.¹¹

1938. október 5-én hozták nyilvánosságra, hogy Edvard Beneš (1884–1948) köztársasági elnök lemondott, és elhagyta az országot.¹² Utóda 1938. november 30-i ki-nevezéssel az ügyvéd Emil Hácha, a közigazgatási bíróság elnöke lett. A Szlovák Néppárt államalkotó ambícióit is átültette a gyakorlatba: Zsolnán 1938. október 6-án dr. Josef Tisót Szlovákia elnökének választották. A népgyűlés deklarálta, hogy Szlovákia autonóm területrészként meg kíván maradni a régi állam kötelékében, Cseh-Szlovákia névhasználatával.

Nem maradtak tétlenek a kárpátaljai magyarok sem: 1938. október 7-én Pozsonyban az Egyesült Magyar Párt mértékadó vezetői megalakították politikai csúcsszervületet, a Magyar Nemzeti Tanácsot. A Tanács kiáltványban fordult a felvidéki magyarokhoz, jogos igényeiket csokorba gyűjtve. Ezt Korláth Endre prágai parlamenti képviselő és Ortutay Jenő görög kat. esperes, Beregszász tekintélyes városbírója (polgármestere) látta el kézjegyével. (Ortutay később Ábeszben, a Komi Autonóm Köztársaság büntetőtáborában, 1950. december 24-én hunyt el.)

KORMÁNYALAKÍTÁS KÁRPÁTALJÁN

A Magyarok Nemzeti Tanácsa a Központi Ukrán, illetve Központi Orosz Nemzeti Tanács képviselőivel Ungváron, 1938. október 8-án közös tanácskozást tartott. Korrekt egyeztetés keretében összeállították a kárpátaljai autonóm kormány névsorát, élére Andrej Bródyt javasolták.¹³ Bródy András Beregkövesden született 1895. július 2-án, de középiskolai tanulmányait és a tanítóképzőt Ungváron végezte. Nagybocskóban (ma Velikij Bicskiv – Ukrán Köztársaság) lett magyar elemi iskolai tanító, majd az 1. világháború alatt a 12. honvéd gyalogezred kötelékében az orosz hadszíntéren harcolt. Vitézi helytállása eredményeként honvéd hadnagyként szerelt le. Beiratkozott Budapesten a Pázmány Péter Tudományegyetem jogi karára, majd a határátrendezések viszonagságos lezárása után családi okokból Kárpátaljára ment. Szerkesztette egy ideig Munkácson a *Kárpáti Futár* című napilapot, majd 1924-től az Autonóm Földműves Szövetség lapja, az orosz nyelvű *Ruskij Vesztnyik* szerkesztését vette át. Ivan Kurtyak elnök a parasztpárt főtítkárának is felkérte a több nyelven beszélő szerkesztőt az 1920-as évek végén, 1933-ban pedig pártja delegáltjaként prágai nemzetgyűlési képviselő lett.

Bródy András „autonóm” kormányfői jelöléséről Ivan Parkanij miniszter 1938. október 9-én tájékoztatta Prágában a cseh-szlovák kormányfőt. Jan Syrový miniszterelnök ezt tudomásul vette, de végrehajtott egy személycserét: Hrabár Konstantin (1877–1938) kárpátaljai kormányzót, aki hatáskörének kibővítését kérte, elmozdította tisztségéből, és helyére Ivan Parkanijt (1896–1997) állította. Syrový kormányfő szívesebben látta volna a rutén-magyar irányzatú Bródy helyett az Avgusztin (Ágoston) Volosin képviselte ukrán orientációjú politika beemelését a cseh irányítású főhatalomba, most azonban kívárt.¹⁴

Ebben az ellentmondásos helyzetben Bródy András Podkarpatszka Rusz miniszterelnökévé történő hivatalos beiktatására 1938. október 11-én került sor, Prágában.¹⁵

A kormány minisztereinek névsorát másnap hozták nyilvánosságra: Fenczik István tárca nélküli miniszterként megkapta a szlovák kormánnyal folytatandó határmegállapító tárgyalásra szóló felhatalmazást is. Bacsinszky Edmund a belügyi tárca felelőse lett, míg tájékoztatási miniszternek Revay Julijant nevezték ki. Az ismert politikusok közül Avgusztin Volosin (Ágoston édesanyja, Zombory Emma magyar úrhölgy volt) és Pjescsák Iván államtitkári beosztást kapott. A prágai kormány bizalomerősítő intézkedésként 1938. október 11-én, a 225. számú rendeletében Ungváron főügyészséget és főállamügyiséget állított fel. Ezt hamarosan követte a 235. és 245. számú kormányrendeletek kiadása, melyek a lőfegyverek tartását és viselését szabályozták, ami a gyakorlatban szigorítást jelentett.

Az autonóm kormány tagjai 1938. október 12-én, ünnepélyes külsőségek között mutatkoztak be a lakosságnak Ungváron. Az eseményen a kárpátaljai magyarság képviselői – meghívás hiányában – nem voltak jelen, de ez nem a kormányfő javaslatára történt. Bródy András beszédében a Poprád folyótól a Tiszáig terjedő egységes és szabad Ruténföld államának képét vázolta fel. A gyűlést követően a miniszterek közül Bacsinszky Edmund Révkomáromba indult, Fenczik István pedig Eperjesre, a határkérdés tárgyalására utazott.¹⁶

AVGUSZTIN VOLOSIN AUTONÓM KORMÁNYA

Kárpátalja államjogi helyzete állandó viták tárgya volt 1938 őszén. A ruszin identitású és magyarbarát Bródy-kormány a zavarosban halászó prágai elképzeléseknek nem felelt meg. Bródy Andrást a cseh rendészeti szervek ideiglenesen letartóztatták, miután 1938. október 25-én bejelentette: népszavazást kezdeményez Kárpátalja státusáról. Helyére 1938. október 26-án a csehszlovák kormány az ukranofil Avgusztin Volosint ültette. Róla hamar kiderült, hogy a politikai realitások között mozgó világtól elvont elhívatottságot dédelget. Ezért a propagandaapparátusa előszeretettel használta – görögkatolikus lelkészi hivatására utalóan – a „Batykó” (Atyácska) elnevezést. Volosin korlátozott önállóságú kis bábállamát „erjesztő kovászként” fogta fel, a Szentírás szavait aktualizálta a jelen politikai viszonyokra. Jézus mondta egyik példabeszédében: „A mennyek országa hasonló a kovászhoz. A gazdaasszony elvegyíti három véka lisztbe, és a kovász átjárja az egész tésztát.” (Máté, 13,31–35) A lelkiatya-kormányfő előtt nagy Ukrajna létrehozásának célja lebegett, ebben a hajdani Galíciából és Szovjet-Ukrajnából menekült emigránsok is jelentősen befolyásolták (köztük NKVD-s ügynökök is voltak).¹⁷

Volosin autonóm kormánya 1938. október 29-én betiltotta az összes politikai pártot. A magyarság érdekeit egyedül képviselő Egyesült Magyar Párt helyiségeit lepecsételték. A cseh-szlovák kormány oly módon igyekezett erős kézben tartani az autonóm kormányt, hogy belügyminiszterének – Volosin kormányfő tiltakozása ellenére – a haderő ott állomásozó parancsnokát, Lev Prchala tábornokot, a dél-morvaországi 4. hadsereg volt parancsnokát nevezte ki. Ez súrlódásokat okozott, ugyanis a Volosin-féle politikai éra karhatalmát főleg a helyben élő, egykori galíciai önkéntesekből toborzott, illetve a határon illegálisan átszökött ún. paramilitáris Szics-gárda (Karpatszka Szics) tagjai alkották, s ezek rivalizáltak a cseh rendvédelmi erőkkal és katonasággal.

A csehszlovák kormány az ország keleti térségének autonóm státuszát jogilag is újraszabályozta. A prágai nemzetgyűlés 1938. november 22-én fogadta el a Podkarpatszka Rusz autonómiájáról szóló, sebtében kidolgozott alkotmánytervezetet, ezzel bevezették az ún. „törvényerejű autonómiát”. Ez az időszak jogilag 1939. február 12-ig, a kárpátukrán „szojm” (törvényhozás) tagjainak megválasztásáig tartott.

AZ ELSŐ BÉCSI DÖNTÉS

A Felvidék sorsát végül a két militarista európai tengelyhatalom döntőbíráskodása rendezte el, miután 1938. október 27-én Ribbentrop német külügyminiszter Rómába utazott, és néhány napos tárgyalás után egyetértett olasz partnerével, Galeazzo Ciano miniszterrel a döntőbírói határozat meghozatalának célszerűségében. Ciano a megbeszélésen meglepte német kollégáját a térség geopolitikai viszonyait illető felkészültségében, dátumokat, adatokat citált, és a vitatott területeket fejből le tudta skiccelni. Ebben döntő szerepe volt a gr. Teleki által kiküldött titkos megbízottnak, dr. Kardos Bélának, az 1926 óta kisebbségi kutatásokkal foglalkozó budapesti Államtudományi Intézet felvidéki referensének. Kardos mindenben objektív tájékoztatást adott a többnyire etnikai alapú határmódosításokhoz, így az olasz fél felkészültségének és céltudatosságának eredményeképpen nyelvterületi szempontból szinte megtámadhatatlan határvonal képe rajzolódott ki. E tárgyaláson már eldőlt oly nevezetes történelmi magyar városok, mint Kassa, Ungvár, Munkács és a Nyitra mellékének sorsa, visszakerülése az anyaországhoz.

A diplomáciai események felgyorsultak, Ribbentrop német külügyminiszter az olasz, magyar és csehszlovák külügyminisztert Bécsbe kérte. S itt véglegesítették az új magyar–csehszlovák határvonalat, és hirdették ki 1938. november 2-án az első bécsi döntést, az emlékezetes Belvedere-palota „aranytermében”. Ezt a magyar törvényhozás az 1938. XXXIV. tc.-kel („a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal való egyesítéséről”) iktatta a magyar jogtárba.

A magyar honvédek 1938. november 10-én, Siegler Géza altábornagy hadosztályparancsnok vezényletével, ünnepélyes körülmények között az esti órákban vonultak be a hajdani Ung vármegye székhelyére, a feledhetetlen magyar városba, Ungvárra.

MAGYAR HONVÉDEK AZ ÚZSOKI-HÁGÓNÁL

1939. március 14-e emlékezetes nap hazánk oly sok balsorssal sújtott történelmében: ezen a napon, késő este Werth Henrik, a magyar Honvédezerkar főnöke táviratban elrendelte, hogy a határ menti magyar katonai alakulatok éjfélkor lépjek át a határt, és vegyék birtokba Kárpátalja teljes területét.

A hadművelleti tervnek megfelelően 1939. március 15-én hajnalban, három irányból indultak meg a magyar honvédek az előző nap elfoglalt állásaikból. Az Ung folyó völgyében az Uzsoki-hágó felé tartottak, a Latorca folyó mentén a Vereckei-hágó irányába törtek elő, míg Beregszászból kiindulva Kárpát-Ukrajna ideiglenes fővárosa, Huszt elfoglalása volt a hadicél. A magyar honvédséget nem érték atrocitások, mert

a Prágában március 14-én este 23 órakor kiadott hivatalos jegyzékben a cseh-szlovák kormány közölte, Kárpát-Ukrajnából kivonja a cseh katonaságot.

A helyzetet viszont bonyolította, hogy Huszton 1939. március 14-én kora hajnalban a Szics-gárda néhány egysége megtámadta Volosin kormányának fő épületét és a csendőrség állomáshelyét, a postát és több cseh katonai létesítményt, az utóbbiakból fegyvereket akartak szerezni. A kormány megbuktatása volt a cél, mivel a csehekkel szemben engedékenységgel vádolták a minisztereket. A kormány segítségére siető cseh-szlovák rendőrség és a katonaság nehézüzerség bevetésével azonban sikeresen visszaverte és délre megadásra kényszerítette a Szics-gárdistákat. Délután 3 óra 20 perckor pedig összeült utoljára a Kárpát-Ukrajna (Karpatszka Ukrajina) szeparatista bábállam országgyűlése, a sojzm, amely zárásként Avgustin Volosint államelnökké választotta.¹⁸

Ezt követően két törvényt hozott az Országgyűlés. Az első alaptörvény nyolc paragrafusból állt. Ez kimondta: az állam neve Karpatszka Ukrajina, és az államforma köztársaság, élén a sojzm által választott államelnökkel. A hivatalos nyelv az ukrán. Az állami zászló felül kék, alul sárga csíkos. Az állam címerének bal oldalán vörös fél mezőben egy medve áll, a jobb oldalán pedig négy kék és három sárga csík található. A címer két mezeje fölött Szent, illetve Nagy Vlagyimir (I. Vlagyimir, 980 és 1015 között uralkodott) háromágú szigonya, a „trizub” volt látható, közepén kereszttel. Törvény rendelkezett az állami himnusz bevezetéséről is: „*Scse ne vmerla Ukraina!* (Még nem halt meg Ukrajna!) címmel.

A 2. számú alaptörvény három paragrafusból állt. Ez felhatalmazta az elnököt, hogy rendeleti úton azonnal léptesse életbe a március 15-én elfogadott „zakonokat”. Még ülésezett a sojzm, amikor késő délután megérkezett a Magyar Külügyminisztérium távirata Budapestről, amely felszólította a Volosin-kormányt, hogy feltételek és ellenállás nélkül adja vissza az általa uralt területet. A kormány összeült, noha az ultimátumot elutasították, az ellenállásról viszont lemondtak. A magyar fővárosba küldték tárgyalni Brascsajko Julijt és Dolinay Mikolát. S miután március 14-én Szlovákia kikiáltotta függetlenségét, a szlovák tisói bábkormányhoz is küldtek képviselőt, Klocsurak Sztjepan személyében.

A magyar honvédség katonái 1939. március 15-én az esti órákban vették birtokba Husztot. A belügyi tárca vezetője, Perevuznik Jurij bevárta a magyar honvédeket, de Avgusztin Volosin kormányfő Husztról Máramarosszigetről román területre lépett. Honvédeink bevonulása után katonai közigazgatás lépett életbe a felvidéki és a dél-kárpátaljai területen. Keresztes Fischer Ferenc belügyminiszter Werth Henrik gyalogsági tábornok, a Honvédvezérkar főnöke mellé Csatáry Béla belügyi államtitkárt rendelte ki a polgári ügyek intézésére. Gr. Teleki Pál miniszterelnök személyesen is elment a térségbe, 1939. május 14-én Ungvárra érkezett. Ott alakult meg 1939. július 7-én a Kormányzói Biztosság Hivatala. Élére 1939. június 28-tól báró Perényi Zsigmond került.

FELVIDÉKI ÉS KÁRPÁTALJAI KÉPVISELŐK A PARLAMENTBEN

Az 1938. XXXIV. tc. alapján 17 felvidéki és kárpátaljai képviselő meghívására került sor a Magyar Országgyűlésbe, akik 1938. december 5-től már részt vettek a parlament munkájában. A terület teljes birtokbavétele utáni új ciklusban, az 1939. június 10-

én megnyílt új országgyűlésben már 26 felvidéki és kárpátaljai képviselő foglalhatott helyet. A létszámbeli eltérést Boczonádi Szabó István előadó 1939. június 21-én az alsóházban így indokolta: „A meghívható országgyűlési képviselők számának ez a fel-emelése arra a számarányra van figyelemmel, amely egyfelől Magyarországnak a trianoni békeszerződéssel meghatározott területén élő népesség, másfelől a visszacsatolt Felvidék területén élő népesség száma között fennáll.”¹⁹

A képviselőházban elnöklő Darányi Ignác volt miniszterelnök 1939. június 30-i ülésén jelentette be, hogy gr. Teleki Pál miniszterelnök indítványára a T. Házba meghívott képviselők ezennel benyújtották megbízólevelüket. Az új honatyák Putnoky Móric háznagy vezetésével léptek be az ülésterembe: „A Ház tagjai felállnak. Hosszan tartó általános élénk éljenzés és taps” – áll a Képviselőházi naplóban.²⁰

Az elnöklő Darányi Kálmán – volt miniszterelnök – ezután tiszteletteljes szavakkal köszöntötte őket: „Azt hiszem, t. Képviselőház, valamennyiünk szívéből szólok, amikor meleg testvéri szeretettel köszöntöm őket törvényhozói munkásságunkba történt bekapcsolódásuk alkalmából”. Beszédét élénk éljenzés és taps kíséretében így folytatta: „Az ezeréves történetünk folyamán sokat szenvedett, küzdött és harcolt országrészek népe, a magyarok, ruszinok, szlovákok mindig együtt osztoztak velünk balsorsban és jó szerencsében egyaránt. A másfél százados hódoltság korában a most visszakerült városok voltak a létért küzdő magyarság végvárai Kelet hatalmasságaival szemben. Együtt harcoltunk szabadságunkért Rákóczi fejedelem seregében. Hűségesen együtt küzdöttünk 1848-ban s a világháborúban egyaránt. E testvéri nép, a 'gens fidelissima', a tűzpróbát számtalanszor kiállotta velünk”. Majd fennkölt szavakkal fejezte ki tiszteletét: „Amikor kezet szorítunk s egymással szembenézünk, ünnepszentelésünk áldást hozó lesz. Fenyőillat, szabadság levegője, régi harcok emléke a sursum corda (emeljük fel szívünket – S. S.) magasztos érzése hatja át lelkünket.”²¹

Ezt követően három, különböző nemzetiségű új képviselő kapott szót az alsóházban. Elsőként Király József (1897–1960) csicsói róm. kat. plébános ment ki az előadói emelvényre. Felemelően bátor beszédet mondott: „...itt minket, a felszabadult területek képviselőit, nem egy párt és nem a kormány, hanem a nemzet hívott, (Úgy van! lelkes éljenzés és taps a ház minden oldalán) hívott pedig azért, hogy... közös összefogásban tudjunk a szebb magyar jövődjéért dolgozni.”²² Ünnepi beszédében köszöntötte a ruszinokat is, a „vitéz honvédsereg nemcsak minket, a Csallóköznek vagy a határszélen élő magyarságnak nagy tömegeit, hanem még ruszin testvéreinket is vissza tudta hozni ősi hazánkba”, mondta.

Az 1938-as őszi visszatérés napjaira és az azóta eltelt hónapokra utalva mondta kedves szavakkal: „...a mi magyar népünk november hónapjában letépte minden virágát, és értünk jövő magyar testvéreink elé szórta, most érezzük, hogy talán nem is virágot kell hintonunk, hanem az isteni gondviselés megterítette ringó és kenyeret nyújtó búzakalással a rónák magyar területeit; ezt a búzakalászt kell minden magyar testvérünk asztalára hintonunk, hogy ne legyen nélkülöző és éhező testvér ebben az országban.”²³

Király József felvidéki magyar képviselőt a szlovák nemzetiségű Kadlec Antal követte a szónoki emelvényen. Beszédében a történelmi múltból maradandó példákat idézett a szlovák–magyar sorsközösség állomásaiból, amikor a két nép „a közös haza

szeretetében” élt. Kitért a török hódoltság korára, lehetne idézni azokat a szlovák dalokat, mondotta, „amelyek a magyar királysághoz való hűséget és ragaszkodást fejezték ki, idézhetném a surányi vitéz énekét, aki éppúgy küzdött és vérzett a végeken a török ellen, amint küzdöttek és véreztek a magyar bajtársak”.²⁴ Utalt arra a szép emlékre is, amely Zsolnán történt, a szlovák nemzetiségű püspök megáldotta II. Rákóczi Ferenc zászlaját. Emlékeztetett „a vörös sipkás szlovák honvédek” hősi küzdelmére is Kossuth Lajos zászlaja alatt, külön kiemelte azokat a hősokeket, akik „a Branyiszko havas lejtőjén vérükkel írták be nevüket a közös történelmünkbe”. Kitért az első világháború harcaira is, s rámutatott, a szlovákok nem követték a cseh katonák példáját, akik „magukat az ellenségnek megadták”. Összefoglalóan hangsúlyozta, „mindezek a példák egybehangzóan bizonyítják, hogy az az ellenségeink által terjesztett állítás, hogy a szlovák nép a történelem folyamán szemben állott a magyar nemzettel, nem felel meg a valóságnak”.²⁵ A szónokot „megújuló élénk éljenzés és taps” keretében köszöntötték a honatyák, majd a ruszinság képviselője következett.

Bródy András meghatóan szép beszédet mondott. Utalt rá, hogy ő tölti be a „magyar–orosz nemzet” parlamenti képviselőinek elnöki posztját. Szavai méltóak voltak nemzetiségéhez, hiszen így szólt: engedjék meg, hogy „mélységes megilletődésben és határtalan örömben fohászokat küldjek a Mindenható Úristenhez azért, hogy népemet, a Szent István-i birodalom leghűségesebb népét, a gens fidelissimát visszahozza ősi, ezeréves hazájába”.²⁶

Külön hangsúlyozta, hogy a ruszin nemzet „saját elhatározásából tért vissza... abba az államközösségbe, amelynek történelmét a magyar néppel együtt építette fel”. Külön köszönetet mondott a sajtó munkatársainak, akik az elmúlt húsz év alatti szenvedéseikről felvilágosították „a világ közvéleményét”. Bizalommal tekint a jövőre, s reméli, hogy népe megkapja „nemzeti életének, szellemi, gazdasági és kulturális fejlődésének szabad lehetőségét az autonómia keretében”. Bemutatkozó beszédét így fejezte be: „...arra kérem Istent, áldjon meg mindnyájunkat. Áldja meg a magyart, áldja meg a haza minden hű fiát jó kedvvel, egyetértéssel, erővel, áldja meg bőséggel, áldja meg jóléttel, megelégedettséggel, munkával és gazdagsággal.”²⁷ A beszéd után a képviselők felálltak, és elénekelték a magyar himnuszt. Igazán méltó köszöntés volt!

Bemutatkozásuk előtt persze voltak olyan hangok is, hogy miért nem képviselő-választás útján történt a felvidéki és kárpátaljai képviselők kijelölése. Tasnádi Nagy András igazságügy-miniszter 1939. június 21-én két okkal magyarázta a behívást. Az egyik szerint, a technikai előkészületek nem történtek meg. Ez alatt a választói névjegyzékek összeállítását és a választási jogszabályok megalkotását értette. Második okként azt említette, hogy „nem is lett volna helyes a visszacsatolás után mindjárt azzal kezdeni, hogy választás rendeltessék el olyan területen, amely kétségtelenül bizonyos lelki meg rázkódtatáson, emición (izgatottság – S. S.) ment keresztül. Közölte, legkésőbb 1940. június 30-ig lefolytatják a választásokat.²⁸ A kedves fogadtatás bizonyítja, hogy szavai megnyugtatóan hatottak.

Az annyira fontos és a kárpátaljai képviselők szívügyének tekintett autonómia törvényjavaslat gr. Teleki Pál miniszterelnöksége alatt, 1940. június 23-án került benyújtásra a parlamentben: *Törvényjavaslat a Kárpátaljai Vajdaságról és annak önkormányzatáról*

címet viselte.²⁹ Az általános rendelkezések I. szakasza: az 1. § értelmében Kárpátaljai Vajdaság néven hozzák létre a „különleges kormányzati egységet”, megfelelő önkormányzat biztosításával. A 2. § értelmében a vajdaság székhelye Ungvár, törvényhatósági város lesz.

A 3. § a Kárpátaljai Vajdaság határait, különös tekintettel a ruténok telepedési arányszámára, valamint a területnek az Alföldtől eltérő gazdasági jellegére pontosan meghatározta. Az Ung folyó volt a mérvadó kiindulópont, majd a törvényjavaslat név szerint megemlítette a városokat és községeket.³⁰ A 4. § leszögezte: „A Kárpátaljai Vajdaság területén az államnyelvel egyenjogú hivatalos nyelv a rutén.” Minden törvényt, rendeletet és hatósági hirdetést hiteles fordításban ruténul is ki kell adni. Valamennyi népiskolában, középiskolákban és szakiskolákban, valamint középiskolákban biztosítani kell a magyar és rutén nyelv tanítását. A hatósági hivatalokban és iskolákban „lehetőleg olyan személyeket kell alkalmazni”, akik járatosak mindkét nyelvben. Akik nem rendelkeznek ilyen nyelvismerettel, azok 2 éven belül kötelesek tudásukat kiegészíteni.

Az 5. § külön kitér arra, hogy akiknek anyanyelve nem a magyar vagy rutén, azokat is „megilletik mindazon jogok, amelyeket a nemzetiségekhez tartozók javára a törvények és egyéb jogszabályok megállapítanak”. A 6. § a címer és zászló színeinek megállapítását a vajdasági gyűlés hatáskörébe utalta. A címert ugyanakkor „a Szent Korona fedi” – áll a javaslatban. A 7. § kimondta, hogy a vajdaság önkormányzata az igazgatás minden ágára kiterjed.

A II. fejezet: a 8. § szerint a Kárpátaljai Vajdaság önkormányzatának központi szervei: a vajdasági gyűlés és a vajda. A 9. § szerint a vajdasági gyűlés 40 tagját öt évenként választják. Méltóságuk, illetve hivatali beosztásuk szerint tagjai: a vajda mellett az „egyháznagyok”. Az utóbbi alatt a munkácsi görög szertartású katolikus püspököt, a latin szertartású róm. katolikus, a református és a görögkeleti egyházaknak főhatóságot gyakorló rangban legidősebb magyar állampolgárságú püspökeket értette. Az alispánok, Ungvár polgármestere, a helytartói hivatal osztályvezetői, a kárpátaljai erdőigazgató, a tankerületi főigazgató, a mezőgazdasági, kereskedelmi és iparkamara elnökei is rendes tagjai a testületnek. (A gyűlésbe a kormányzó is kinevezhetett tíz tagot.) A 10. § részletezte a vajdasági gyűlés feladatait: e szerint statútumokat alkothat, maga választja a vajdát és tisztikarát. Az alispánokat, főjegyzőket, árvaszéki elnököket és főszolgabírókat szintén a gyűlés tagjai választják meg.

A költségvetés tervezetét a vajdának 30 nappal a tárgyalás előtt be kell mutatnia a kormányzói helytartónak – a 12. § értelmében. A kormányzó minisztériumi előterjesztésre feloszlathatja – a 13. § szerint – a vajdasági gyűlést.

A vajdát öt évre választják a jelölő választmány által kijelölt három személy közül (14. §). A 15. § a kormányzói helytartó jogállását ecsetelte: a magyar kormány helyi képviselője, illetve egyúttal Ungvár főispánja tisztségét is ellátja.

A IV. szakasz vegyes rendelkezéseket tartalmazott. Kimondta, hogy a terület három vármegyéje, így Ung, Bereg és Máramaros „a törvényhatósági bizottságot illető jogkörüket” egyelőre együttesen gyakorolják a vajdasági gyűlésen. A 19. § kimondja, hogy a központi igazgatás alkalmazottjainak fizetését, lakásbérleti díját és a családi pótlékot az államkincstár fedezi. A lakosságot az „előírt állami alapadók arányában lehet”

terhelni. A 20. § kitért arra, hogy a törvényszékeken, valamint a kir. ítélőtáblán rutén tanácsokat kell felállítani, a m. kir. Kúrián és Közigazgatási Bíróságon pedig ruténul tudó előadókat kell foglalkoztatni. A 21. § szerint e törvényjavaslat hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.³¹

A törvényjavaslat általános indokolásában hivatkozik arra, hogy a trianoni békeszerződés előtti tárgyalásokon a győztes antanthatalmak képviselői, „az akkori győzők kimondták és Cseh-Szlovákia kötelességévé tették, hogy e nagy többségében ruténlakta területnek a Tiszáig terjedő magyarlakta területtel együtt autonómia adandó”. A Millerand-féle kísérőlevélben (1920. május 6.) szerepel, hogy az „autonóm terület lakosságának módja lesz kívánságait nyilvánítani”.³² Ezzel szemben „a cseh uralom semmiféle autonómiát e területnek nem adott” – áll az indoklásban”.³³ A levél így fogalmazott: a Szövetséges és Társult Hatalmak „a Ruténország és a csehszlovák állam közt létrejött uniót elismerték egy szerződésben, melyet az utóbbi állammal kötöttek, és amely speciális módon biztosítja a rutének autonómiáját”.³⁴

A Kárpátaljai Vajdaságról szóló törvényjavaslat általános indokolásában gr. Teleki Pál miniszterelnök kiemelte, hogy az önkormányzat megadásának, az előzményeken túl, két alapja van. Egyrészt többségében „zártnak mondható tömbben rutén nép lakja”, másrészt a terület „az Alföld rónájától éles vonalban hirtelen elváló hegyvidék, amelynek természeti, gazdasági és települési viszonyai így az Alföld síkságától és a mai ország többi részétől különbözök, viszont a területen belül azonos és egységes jellegűek”. A másik fő szempont, hogy olyan önkormányzatot adjanak e területnek, amely „ősi íratlan alkotmányunk keretébe szervesen illeszkedik bele, s jellegében ahhoz simul”. A névhasználatot illetően a miniszterelnök leszögezte: „...e területnek súlypontja nem a terület belsejében, hanem a területnek az Alföld felé nyíló kapuibán, alföldi frontján van. Ezért nyerhette ez a terület, amelynek sem földrajzi, sem közigazgatási neve eddig nem volt, leghelyesebben a Kárpátalja elnevezését.” A részletes indoklásban ehhez hozzáfűzte: a Kárpátalja elnevezés, amelyet az 1939. évi VI. tc. is használ, „földrajzilag” határozza meg a területet, a vajdaság viszont „kifejezi azt a közjogi viszonyt, amellyel ez a terület a magyar államszervezetbe bekapcsolódik”. Részletes magyarázatot kapott az autonómia szempontja is, mint gr. Teleki Pál mondotta: „Ez az önkormányzat Rákóczi gens fidellissimájának megadja kulturális és gazdaság fejlődésének intézményes előfeltételeit, különleges befolyást biztosít e terület ügyeinek intézésében, s gondoskodik róla, hogy a rutén nép testi és szellemi munkájában – melyben az országért a magyarral vállvetve és egyformán ki kell vennie részét – érezze az állam megsegítő akaratát.”³⁵

A törvényjavaslat részletes indoklása arra is kitér, hogy miért Ungvárt jelölték ki a vajdaság központjának, amely város az első bécsi döntés határvonala értelmében nem esne e körzethez. A választást az befolyásolta, hogy a város rendelkezik megfelelő épületekkel a hatósági ügyintézéshez, egyben székhelye a munkácsi görögkatolikus püspökségnek s több intézményének. S hozzáfűzte mindehhez, ezért „a lakossága többségében magyar jellegű Ungvárnak a Vajdasághoz csatolása a magyarságra nem sérelmes”.³⁶

A miniszterelnök helyesen lezárta a nyelvi vitát is, a „magyar-orosz” kifejezés használatát illetően: ezentúl a régi „rutén” elnevezést javasolta használni. „A 'ruthenis' s

'gens ruthenorum' elnevezést használják a régi latin törvényeink, s ezen név helyesebb, mint a 'magyar-orosz' erőszakolt szóképzés, amely helytelen azért is, mert két egymástól idegen nép nevéből képez egy mesterséges szót, és emellett azt a hamis látszatot kelthetné, mintha az orosz és a rutén azonos nép és ugyanazon nyelv volna" – áll a részletes indokolásban.³⁷ Mellette egyértelműen leszögezte, az államnyelv mellett „a rutén hivatalos nyelv”: így a magyar nyelvet minden rutén iskolában tanítani kell, a magyar iskolákban pedig tantárgyként a rutént.

A vajdaság zászlójáról annyit mond a részletes indokolás, hogy „Rákóczi színeit” tartalmazza, mivel az „ilyen irányú gyakorlat máris kialakult”.³⁸ Ez azt jelentette, hogy a zászló vörös-fehér színű lesz. A fejedelem eredeti zászlájának jelmondata is olvasható volt: „Iustam causam Deus non derelinquet.” (Isten az igaz ügyet nem hagyja el.)

A törvényjavaslat indokolása azt is kiemeli, hogy a *vajdasági gyűlés* 40 tagú lesz, abba méltóságuk, illetve hivataluk alapján legfeljebb 24 tag delegálható, a többiek választás útján kerülnek tagsági viszonyba. A magyar parlament felsőházába tagokat lesz joga delegálni. Nem lesz törvényhozó testület, de mint a lakosság képviselője, rendelkezik „széles körű jogalkotási és kormányzati hatáskörrel”.³⁹ A vajdasági gyűlés által alkotott szabályrendelet „mindig csak egy vagy több vármegyére terjedhet ki, de Ungvárra nem”. (A 12. § indokolása.)⁴⁰ Ungvár státusza törvényhatósági jogú város. A vajdaság területén három vármegye, Ung, Bereg és Máramaros található. A felettük álló kormányzó helytartó a statútumok megerősítése előtt az illetékes miniszterekkel is konzultálni fog. A vajdasági vármegyék nem kapnak külön főispánt: jogkörüket „egyelőre együttesen”, a vajdasági gyűlésen gyakorolják.

A hivatalok költségei a magyar törvényhozás tárgyát is kell hogy képezzék, mert „a terület gazdasági helyzete előreláthatólag alig teszi lehetővé, hogy az önkormányzat központi igazgatásának tárgyi költségeit a terület lakossága mindig maga fedezze” – áll magyarázatul az indoklásban. A vajda hivataláról és a vármegyék személyi kiadásainak fedezetéről az államkincstár gondoskodik – olvashatjuk a 19. § részletes indoklásában. A 20. § kiemelte, hogy a bíróságoknál rutén nyelvet ismerő előadók is legyenek. „Az egyetemi rutén nyelvi és irodalmi tanszék a kulturális fejlődést lesz hivatva szolgálni”, de nincs megjelölve, hogy melyik egyetemről van szó, valószínűleg a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetemet jelenti az utalás.⁴¹

A jól megfogalmazott törvényjavaslat kedvező fogadtatását beárnyékolta, hogy már a kinyomtatására és szétosztására tett bejelentés is felzúdulást váltott ki a politikailag szélsőséges képviselők körében a parlamentben. Tárgyalására már nem került sor a magyar törvényhozásban.⁴²

Erdély visszaszerzése volt 1940 nyarán már a fő kormányzati cél. Kárpátalja északi hadműveleti területként jött számításba. A M. Kir. Honvéd Vezérkar és gr. Teleki Pál miniszterelnök között kialakult feszültségek hatására a kormányfő 1940. szeptember 1-jén felajánlotta a kormányzónak lemondását, de ezt vitéz nagybányai Horthy Miklós nem fogadta el. Kozma Miklós kormányzói biztosi kinevezésére 1940. szeptember 12-én került sor, beiktatási beszédében két ízben is említést tett az országrész „eljövendő autonómiájáról”.⁴³ Számolni kellett ugyanakkor a legfelsőbb vezetésnek azzal, hogy az 1940. augusztus 30-án aláírt második bécsi döntéssel 2 millió 394 ezer partiumi és

erdélyi lakos – az 1941-es magyar népszámlálás szerint 53,6%-ot tett ki a magyarok arányszáma –, tehát több mint egymillió román nemzetiségű lakos került ismét magyar fennhatóság alá. A románok számára a kormányzat nem akart újabb precedenst teremteni egy ruszin autonómia megvalósításával, hiszen a kárpátaljai magyarok körében is voltak ellenzők. Teleki miniszterelnök 1941. április 3-i halála, a Szovjetunió elleni hadba lépés 1941. június 27-én, s az ezt kísérő rendkívüli kül- és belpolitikai viszonyok végképp levették napirendről az autonómia fontos kérdésének rendezését.⁴⁴

JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány első része megjelent: Sebestény Sándor: *Zord idők a Felvidéken és Erdélyben 1918-ban*. Polgári Szemle, 2015/1–3.
- ² BM-jelentés (1937. március 20.). Belügyminisztérium reservált iratai (Büm. res. ir.), K 149. 180. cs. 1937. 7286. sz., MNL.
- ³ Jelentés. BM reservált iratai, K 149. 160. cs. 1937-2-7286. sz., MNL.
- ⁴ Kárpáti Magyar Hírlap 1938. július 3-i száma. Lásd még <http://adatbank.sk/kronologia-cimke/mukacseve/page/7/>
- ⁵ Idézi Raffay Ernő: *Trianon titkai*. Tornado Damenija, Budapest, 1990. www.google.hu/#q=Millerand+lev%C3%A9l
- ⁶ Francia diplomáciai iratok a Kárpát-medence történetéről: Raffai, i. m.
- ⁷ Czettler Antal: *Az első bécsi döntés – 70 év távlatából*. 10–12. o. www.old.hdke.hu/download/Czettler_Antal.pdf
- ⁸ Uo.
- ⁹ Uo. 14. o.
- ¹⁰ Uo. 15. o.
- ¹¹ Uo.
- ¹² Botlik József: *Csehszlovákia nemzetiségi politikája Kárpátalján 1818–1938–1939*. 116. o. www.corvinuslibrary.com/ruszin/karpatalja1.pdf
- ¹³ Botlik József: *A miniszterelnöki bársonyszéktől a börtönig. Bródy András politikai pályája 1938 október – 1939. február között*. Együtt, 2006/1.
- ¹⁴ Fischer Zolt: *Avgusztin Volosin elfeledett rokonsága*. Édesanyja magyar volt, unokaöccse pedig magyar katonatiszt. www.karpataljalap.net/2010/01/15
- ¹⁵ Uo. 120. o.
- ¹⁶ Uo. 121. o.
- ¹⁷ Botlik: Csehszlovákia... i. m. 124. o.
- ¹⁸ Uo. 136. old.
- ¹⁹ *Az 1939. évi június hó 10-re hirdetett Országgyűlés képviselőházának Naplója*. I. kötet, Athenaeum, Budapest, 1941, 39. o.
- ²⁰ Uo. 287. o.
- ²¹ Uo.
- ²² Uo. 288. o.
- ²³ Uo. 289. o.
- ²⁴ Uo. 290. o.
- ²⁵ Uo.
- ²⁶ Uo.
- ²⁷ Uo. 292. o.
- ²⁸ Uo. 45–46. o.
- ²⁹ *Az 1939. évi június hó 10-re összehívott országgyűlés képviselőházának irományai*. V. kötet, 347. számú iromány, Athenaeum Rt., Budapest, 1941, 1–18. o.
- ³⁰ Uo. 1–2. o.

- ³¹ Uo. 7. o.
- ³² Idézi Raffay, i. m. http://elib.kkf.hu/edip/D_15496.pdf
- ³³ *Indokolás a 347. számú irományhoz*. In: 1939. évi június hó 10-re összehívott országgyűlés képviselőházának irományai, i. m. V. köt. 7. o.
- ³⁴ http://hu.wikisource.org/wiki/A_Sz%C3%
- ³⁵ *Indokolás a 347. számú irományhoz*, i. m. 9., 11–12. o.
- ³⁶ Uo.
- ³⁷ Uo. 13. o.
- ³⁸ Uo. 14. o.
- ³⁹ Uo. 15. o.
- ⁴⁰ Uo. 16. o.
- ⁴¹ Uo. 18. o.
- ⁴² Horváth Lajos: *Kárpátalja képviselete a magyar országgyűlésben 1938–1945*. Tarsoly Kiadó, Budapest, 2008, 76–89. o.
- ⁴³ Uo. 214. o.
- ⁴⁴ Lásd Tilkovszky Loránt: *Az autonómia ügyének elaltatása a Szovjetunió elleni támadás előkészítése és végrehajtása idején*. In: *Revízió és nemzetiségpolitika Magyarországon 1938–1941*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967, 221–237. o. <http://adatbank.transindex.ro/cedula.php?kod=1354>; Fedinec Csilla: *Kárpátaljai autonómia koncepciók 1918–1944 között*. Kisebbségkutatás, 2001/ 3. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00011/7.htm>

Tudományos szakkönyvekről

Nagy András

Recenzió *A pálos rend és az állambiztonság küzdelme* című könyvről

Review about *The Clash of the Pauline Order and the State Security*

ÖSSZEFOGLALÁS

Bertalan Péter *A pálos rend és az állambiztonság küzdelme* című könyve a pálos rend történetén és Vezér Ferenc pálos rendi szerzetes életén keresztül, a korabeli állambiztonsági nyomozó szervek (politikai rendőrség) csak manapság hozzáférhetővé váló anyagaira alapozva, a hálózatok harcaként vetíti elénk a rövid 20. század kevesek által ismert vagy eddig teljesen ismeretlen fejezeteit. Bemutatja egyfelől a föld alatti egyház hálózati működési mechanizmusait, struktúráit, másfelől ennek kifutásaként a katakombaegyház létesíté-

sére tett erőfeszítéseket. A könyv erénye, hogy a politikai rendőrség kriminalizáló célzatú interpretálásaihoz képest következetesen érvényesített forráskritikával a történetek valószínűsíthető verziójának feltárására törekszik a komparatív forráskritika módszerének alkalmazásával.

SUMMARY

The book titled *The Clash of the Pauline Order and the State Security* describes the lesser known chapters of the 20th century through the history of the Pauline Order and the life of Ferenc Vezér, a

NAGY ANDRÁS, nemzetközi kapcsolatok szakértő
(andrasnagy1992ad@gmail.com).

Pauline monk, based on primary sources as the clashes of networks. The book implements the new scientific paradigm system of network theory and combines different fields of research such as history, psychology and sociology. Through the show trial against Ferenc Vezér the author presents the clashes between the catholic church and the State Protection Authority (ÁVH). The survival of the Pauline Order represents how small church communities could survive the „fist of the communist party.” The book provides a unique approach to the understanding of networks through the history of the Pauline Order.

A magyar katolikus egyház 1945 utáni vesszőfutásának súlyos következménye, hogy 369 katolikus pap került a pártállam erőszakszervezetének karmai közé. A maratoni vesszőfutás legkeményebb időszaka 1949 és 1953 közé esett. A Mindszenty és Grösz József ellen indított koncepciók perek az egyház irányításának megbénítását, a katolikus egyház lefejezését célozták.

A civil társadalommal az egyház kemény magját jelentő szerzetesrendek nagy felületen érintkeztek. A nagy szerzetesrendek iskola- és plébániahálózata, földjeiken nagy számban dolgozó cselédek, bér munkások sokféle kapcsolat létrejöttére, fenntartására adtak lehetőséget. A kommunista diktatúra korlátozni akarta ezt a kemény magot. A támadás az állam és a katolikus egyház között 1950. augusztus 30-án megkötött „kényszer-egyezménnyel” indult. A szerzetesrendek működésének betiltása, a rendek tagjainak szétszórása jelentette a következő lépéseket. A pártállam a hit, az egyház szinte teljes megsemmisítésére törekedett. Kiválasztotta a magyar szerzetesrendek

bonyolult hálózatának legerősebb hálózati csomópontjait. Így került az egyetlen magyar alapítású pálos rend ügye kapcsolatba a Grösz-perrel. A példastatuálás, a kemény büntető szándék vezette a pártállam nyomozó és jogi szervezetét.

A kutató szemszögéből a kötet 23. oldalán fogalmazódik meg megalkotásának egyik legfontosabb motivációja: „... egyetemes egyháztörténeti szinten csak pápákban gondolkodunk, az egyházi történetírás egyik gondja a diszkontinuitás. Nem gondolkodik az egyes, különös és az általános kategóriáiban, hiányzik a lokális, az univerzális összefüggéseinek súlyozott figyelembevétele.” Vezér Ferenc, a pálos rend szerzetese ellen a Grösz-per szatellitpereként lefolytatott koncepciók eljárásán keresztül a kihallgató-kihallgatott pszichológiai küzdelme, az ÁVH, „a párt ökle” és az egyházi kisközösségek hálózatának összecsapása a rész-egész viszonyrendszerben jut kifejezésre, globális szinten a katolikus világ egyház és a Moszkvából vezérelt kommunizmus megütközése. A könyvben az állambiztonság stratégiai és taktikai eszköztára éppúgy megjelenik, mint a rugalmasan alkalmazkodó katolikus egyház hálózati struktúrája, mely kiállta az idő próbáját, a történelem viharainak mély hálózati szerveződéséből adódóan ellen tudott állni.

A mű azonfelül, hogy unikális módon implementálja a hálózatelmélet tudományos paradigmarendszerét a hatalomnak a katolikus egyház felszámolására tett jogi procedúrának álcázott kísérletének bemutatásához, egyben ötvözi a történet-tudomány, a szociológia és a pszichológia tudományterületeit is. Pszichológiai szempontból *A vallatás és a vallatott lélektani jellemzői* című fejezet érdemel külön említést, melyben pszichológiai háttérrel alá-

támasztva tudhatjuk meg, milyen taktikát alkalmaztak a kihallgató tisztek a foglyok megtörésére, illetve mit élhettek át azok, akikkel szemben „lecsapott a párt ökle”.

A könyv azt az üzenetet is magában hordozza, hogy a jelen kutatójának több tudományterület ötvözésére, multi- és interdiszciplináris hálózati szemléletű megközelítésre van szüksége ahhoz, hogy a szakma úttörőjévé válhasson.

A monográfia hétéves tudományos kutatás eredménye, a szerző egyedi, szemléletes hasonlatokkal élő stílusát tükrözi, mely a tudomány magasiskoláját képviseli, mégis élvezettel forgathatják a szakmában kevésbé jártas érdeklődők is. Tovább növeli a mű jelentőségét, hogy a fiatalokat olyan komplex, hálózatokban való gondolkodásra sarkallhatja, melynek segítségével megtalálhatják helyüket az egyre több veszélyt magában rejtő világban.

A könyvet forgatva az olvasó nemegyszer azt veszi észre, hogy a vallatószékben vagy a tárgyalóteremben ül Páter Vezér Ferenc szerepében. A per vizsgálati szakát olvasva gyakran úgy tűnik, mintha a sarokba szorított szerzetes személyében küzdenénk igazunkért és hitünkért.

„Páter Vezér Ferenc ártatlansága tudatában töretlenül és szilárdan képviselte hitét. Ennek a tragikus, felemelő történelmi eseménysornak a hiteles bemutatását képviseli e monográfia. Páter Vezér Ferenc büntelensége és hite példaképpül állítható a mai kor számára.” Páter Vezér Ferenc kitartását egyaránt köszönhetjük a hit igazságának és az igazságba vetett hitének.

(Bertalan Péter: A pálos rend és az állambiztonság küzdelme. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2015, 267 oldal.)

Siposné Kecskeméthy Klára

Recenzió *A 21. század élettérháborúi* című könyvről

Review of the Book Entitled *21st-Century Wars for Living Space*

ÖSSZEFOGLALÁS

Isaszegi János¹ *A 21. század élettérháborúi...* című könyve a globális és regionális biztonsági környezetet és biztonsági kihívásokat elemzi és értékeli a Balkánon, Afrikában, a Közel-Keleten, Közép-Ázsiában és a Kaukázusban. A válságövezetek, az élettérháborúk történéseinek elemzése, a közeljövő kihívásainak és veszélyeinek értékelése teszi különlegessé a könyvet.

SUMMARY

The book on 21st century's wars for the living space analyses and evaluates global and regional security environment and security threats, challenges on the Balkans, in Africa, in the Middle East, in Central Asia and in the Caucasus. The assessment of crisis regions, the events of living space wars, and the forthcoming challenges and threat assessments makes the book so special.

A Gondolat Kiadó gondozásában 2015-ben jelent meg *A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a ... létezésért!* című, hiánypótló, átfogó, monografikus jellegű könyv. Az olvasó a négy évtizede katonaként szolgáló dr. Isaszegi János ny. vezérőrnagy békemissziók és válságkezelő műveletek során három kontinens és régió számos misszióját megjárta tábornok különleges könyvét tartja a kezében. A válságövezetek konfliktusairól és háborúiról átfogó, személyes tapasztalatokon alapuló, hosszú évek kutatómunkája eredményét olvashatja el. A könyv nehéz vállalkozás, amely alapos tájékozottságot, jártasságot feltételez és igényel a rendelkezésre álló globális és regionális biztonsági környezetről szóló kutatások bőséges szakirodalmában.

A tizennyolc fejezetre tagolódó monográfiát bibliográfia és dokumentumok egészítik ki. A könyv végén tematikus fel-

SIPOSNÉ PROF. DR. KECSKEMÉTHY KLÁRA ezredes, a NKE egyetemi tanára
(Siposne.Kecskemethy.Klara@uni-nke.hu).

sorolásban olvashatjuk a felhasznált forrásokat, valamint a szerző a válságövezetek konfliktusairól és háborúiról írt publikációinak, továbbá a vele készült video- és rádiófelvételeknek a jegyzékét. A hivatkozó és magyarázó jegyzetapparátus segítségével értékes információt szerezhetünk a vonatkozó fejezetekben és témakörökben való elmélyüléshez.

A szerző, mintegy kézen fogva az olvasót, lépésről lépésre végigvezeti az élettérháborúk történetén. Bemutatja az átalakuló biztonságot, a többtényezős konfliktusokat, a nemzetközi szervezetek tevékenységét, sikereit és kudarcait, elemzi a világ biztonsági helyzetében történt változások okait és következményeit. A világ négy, kiemelt válságövezetére kiterjedően foglalkozik a 21. század új biztonsági kihívásaival, elemzi azok hatásait és prognosztizálható alakulását.

Az 1. fejezet az élettérháborúkat tekint át az ókortól napjainkig. Nemcsak történeti áttekintést ad, hanem a 2040-es évek közepéig terjedő prognózist is, miszerint az elkövetkező időszak várhatóan a természeti és kibernetikai hidegháború korszaka lesz. A fejezet végigvezeti az olvasót a nemzetközi szervezetek 20. századi hagyományos válságkezelő tevékenységének történeteiben.

A következő öt fejezet azoknak a régióknak és országoknak (Balkán, Ukrajna, Közel-Kelet, Afganisztán, Kaukázus stb.) a jellegzetességeit mutatja be, amelyekhez több évtizedes személyes gyakorlati tapasztalatok fűzik a szerzőt. A 2. fejezetben a balkáni puskaporos hordó jelenségének értékelő elemzésével ismerkedhet meg az olvasó, ennek keretében a hárometnikumú Bosznia-Hercegovinával, továbbá Koszovóval, Macedóniával, Albániával és a Balkán kiújuló érdekütközéseivel

is. Figyelemre méltó az orosz–ukrán konfliktussal, a nagyhatalmak geopolitikai törekvéseivel és érdekérvényesítésével foglalkozó 3. fejezet. Az afrikai múlt máig kísérti a volt gyarmatosító hatalmakat, hiszen ideig-óráig a szőnyeg alá söpörhetik a hátrahagyott kockázatokat (vallási, etnikai és élettérháborúk, népirtás, gyerekkatonák, kalózkodás stb.), amelyeket később csak sokkal nagyobb emberi és anyagi áldozatok árán lehet rendezni. A fejezet teret szentel az „afrikai ötök” néven elhíresült terrorszervezeteknek is (al-Shabaab, AQIM, M23, Boko Haram és a Lord Resistance Army), de a legújabb kori biztonsági kihívások mellett kitér a sikeres afrikai országok pozitív példáira (például Ghána és Benin) is. A Közel-Kelet kapcsán megkerülhetetlen az arab–izraeli konfliktusok történeti hátterének, Jemen, Irak, Irán mai jellemzőinek áttekintése, valamint az Iraki és Levantei Iszlám Állam alapításának, előretörésének, vezetési és irányítási rendszerének, szervezeti felépítésének, harcoló erőinek, támogató és segítő köreinek, az iszlám és a nemzetközi közösség hozzáállásának és reagálásának értékelése. Ha Közép-Ázsia, akkor Afganisztán, ha Afganisztán, akkor több ezer éves múlt, jelen és bizonytalan jövő. A szerző az afgánok gondolkodásmódjára, az afgánok ősi szokásait rögzítő pastunvalira, a Loja Dzsirga fontosságára, az „Afganisztán az afgánoké” elvre irányítja rá a figyelmet. A „nyugatiaknak pontos óráik, nekünk meg időnk van”, ez jellemző e távoli ország népére, hiszen Nagy Sándor óta számosan igyekeztek a területet meghódítani és pacifikálni. Nem maradhatott ki a sorból az ezerarcú Kaukázus sem. A földrajzi adottságok a Kaukázust gazdaggá és boldoggá tehetnék, azonban a történelem és a politika

szegénnyé és szerencsétlenné teszik. Így lehet összefoglalni a régió valóságát.

Külön fejezetet szentel a szerző a globális biztonsági környezet változásának és az olyan új kihívásoknak, mint a terrorizmus, amelynek meghatározza a fogalmát, áttekinti a történetét az ókortól napjainkig, bemutatja az ellene folyó harc aktuális kérdéseit, 21. századi jellemzőit és tendenciáit.

Isaszegi János mottója, miszerint „... önbecsüléssel bíró katonának semmi más kívánsága nem lehet, mint a képességeinek megfelelő kihívást jelentő, alkotó munka”, vezérfonalként húzódik végig az egyes fejezeteken. Ettől annyira emberi ez a könyv, amely a súlyos gondolatok, összefüggések komplex feltárása mellett rendkívül olvasható.

A szerző betekintést enged az eseményekkel, kihívásokkal és sikerekkel teli hosszú katonai pályafutásába is, nem kendőzve el a megélt kudarcokat sem. Megismerhetjük a szemléletére jelentős hatást gyakorló külföldi és hazai bajtársait, így például Eric K. Shinseki és James N. Mattis amerikai, Egon Ramms német tábornokokat, a magyar dr. Ungvár Gyula mérnök altábornagyot, a hadtudomány kiemelkedő egyéniségét, Haris Béla posztumusz mérnök ezredest, a légoltalmi és gépészeti berendezések szaktekintélyét is.

A könyvet a szerzővel készült magyar és angol nyelvű interjúk hozzák emberközelbe, amelyek megismertetnek bennünket a viharsarki, mezőhegyesi induló évekkel, katonai pályafutása kiemelkedő eseményeivel, a missziós szolgálat helyszí-

neivel és az aktív nyugdíjas évek történéseivel. A könyv végén található missziós életképek és dokumentumok segítségével betekintést kapunk a művelési területen élő, tevékenykedő katona mindennapjaiba.

Isaszegi János monográfiája születése pillanatában önálló életre kelt, hiszen folyamatosan inspirálja a szerzőt és az olvasóközönséget egyaránt. Az előbbi arra, hogy újabb régiókat, válságövezeteket, biztonsági kihívásokat elemezzen, értékeljen, mutasson be, és tegye azokat széles körben elérhetővé és érthetővé mindenkinek számára, az utóbbit arra, hogy befogadja ezt a mély tartalmú munkát.

Isaszegi János műve rendkívül jól felhasználható a nemzetközi kapcsolatok, a nemzetközi tanulmányok és a nemzetközi biztonság- és védelempolitika szakok alap- és mesterképzésében egyaránt, valamint a doktori képzésekben is.

(Isaszegi János: A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a ... létezésért! Válságövezetek konfliktusai és háborúi. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015, 326 oldal.)

JEGYZET

- ¹ Dr. Isaszegi János ny. vezérőrnagy, PhD, háborús hadművelési szakértő. Több mint száz magyar, orosz és angol nyelven megjelent hazai és nemzetközi tanulmány szerzője. Érdeklődési területe többek között a nemzetközi műveletek vezetése-irányítása, geofizikai hadviselés, a terrorizmus elleni tevékenység katonai kérdései, haditechnikai fejlesztés és beszerzés, válságövezetek háborúi és konfliktusai, továbbá az Iszlám Állam és Ukrajna nehézségei. Számos kitüntetés tulajdonosa.

Polgári Szemle

ISSN 1786-6553