

Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

2013/3-6.

VOL. 9. NO. 3-6.

Polgári Szemle

Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat

Kiadja a Polgári Szemle Alapítvány
A szerkesztőbizottság székhelye: Budapest V. ker., Szalay u. 2.

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

Főszerkesztő: dr. Lentner Csaba

Szerkesztőbizottság:

Dr. Botos Balázs

Böszörményi Nagy Gergely

Dr. Cséfalvay Zoltán

Dr. Illés Mária

Dr. Matolcsy György (elnök)

Dr. Scheuer Gyula

Dr. Szatmári Péter

Dr. Szennyessy Judit

Dr. Vízkelety Mariann

E-mail cím: info@polgariszemle.hu

Honlap: www.polgariszemle.hu

www.facebook.com/polgariszemle

Kéziratok szerkesztése, lektorálása lezárva: 2013. október 23-án.

Nyomdai előkészítés: Iconos Kft.

1138 Budapest, Úszódaru u. 12. VI. em. 62.

Nyomdai munkák: Avaloni Nyomdaipari Kft./Anderle Lambert.

A lap megrendelhető: 1537 Budapest, Pf. 396,

illetve e-mailen: info@polgariszemle.hu.

Előfizetési díj egy évre 3000 Ft.

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

ISSN 1786-6553

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

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|-----|
| Lentner Csaba – Nem hagyományos utakon. Főszerkesztői beköszöntő | 6 |
| <i>Unortodox alapokon</i> | |
| Monoki Péter–Nagy Viktória – A Bank of England Funding for Lending programjának elemzése | 15 |
| Horváth Bálint–Kolozsi Pál Péter–Németh Erzsébet – Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgálatában Az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének hasznosulása | 36 |
| Baritz Sarolta Laura OP – „Mi az ember, hogy megemlékezel róla...” A homo oeconomicus és a homo reciprocans – erényetikai szemszögből | 53 |
| Alvincz József – A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra | 73 |
| Besenyei Mónika – A felsőoktatás fenntarthatósági szempontú vizsgálata | 91 |
| Jandala Csilla–Sándor Tibor – Világörökségi helyszínek turisztikai hasznosítása Magyarországon. A Ripa Pannonica lehetőségei | 100 |
| Eperjesi Zoltán – Nemzeti szintű fejlesztési bankok | 111 |
| <i>Tudomány felsőfokon</i> | |
| Hamza Gábor – A kétszintű egyetemi képzés kérdése a jogi felsőoktatásban A Bologna-folyamat problémái | 138 |
| Máthé Gábor – Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége | 148 |
| Török Gábor – Lehetséges-e tényleges és érdemi törvényhozás a globalizáció korában? | 167 |
| Samu Mihály – Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi-jogi felelőssége | 184 |
| Bukovics István – A fenntartható közigazgatás elmélete | 211 |
| Hamza Gábor – Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez | 226 |
| Bódi Stefánia – „Rebel Clown Army”, avagy bohóchadseregek, mint a gyülekezési jog megjelenési formája | 241 |
| Gereben Ágnes – Szovjet egyházpolitikai fordulat 1943-ban Okok és előzmények | 256 |
| Tóth Zoltán József – Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés | 275 |
| <i>Disputa</i> | |
| Becsey Zsolt – Gondolatok a magyar labdarúgás könyvtárában | 294 |
| Boros Imre – Pénzuralmi birodalom vagy nemzetek egyenrangú közössége épül Európában? | 307 |
| <i>Tudományos szemle, tudományos műhelymunka</i> | |
| Jakab Nóra–Prugberger Tamás – Egy szimpózium tanulságai | 324 |

| | |
|--|-----|
| Valentyna Gurmak – Evolution of a Technology Policy during Catch-Up: the Case of the Republic of Korea | 329 |
| Török Gábor – A végrehajtó és az adós. Recenzió dr. Pataki János István könyvéről | 339 |
| Szabó Imre – Taní-tani való – stílus és érvelés Makkai Béla „nemzetpolitikai olvasókönyvében” | 343 |
| Scháb Mirabella – Az igazságosság és az egykulcsos adó... Avagy milyen adókulcsot preferál Isten? | 349 |
| Szathmáry Ágnes – Bankrendszer és gazdaságirányítás: Az új gazdasági mechanizmustól a rendszerváltozásig | 362 |
| Tóth Zoltán Balázs – Bankmenedzsment a változó világban Gondolatok a Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv nyomán | 374 |
| Pál Katalin – Székelyföld Brüsszeli Képviseleti Irodája | 384 |

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|-----|
| Csaba Lentner – Going Untraditional Ways. Foreword by the Chief Editor | 10 |
| <i>On Untraditional Bases</i> | |
| Péter Monoki–Viktória Nagy – Analysis of the Funding for Lending Scheme of the Bank of England | 15 |
| Bálint Horváth–Pál Péter Kolozsi–Erzsébet Németh – The Audits of the State Audit Office of Hungary in the Service of Society. Utilisation of the SAO’s Report on the Disaster Management System | 36 |
| Sarolta Laura Baritz OP – “What Are Human Beings That You Are Mindful of Them...” Introduction to the Homo Oeconomicus and Homo Reciprocans – From a Virtue Ethical Point of View | 53 |
| József Alvincz – Agricultural Economic Background of Land Laws – with Special Focus on Regulatory Activity | 73 |
| Mónika Besenyei – Sustainability Assessment of Higher Education Institutions | 91 |
| Csilla Jandala–Tibor Sándor – Use of World Heritage Sites in Hungary Opportunities in Ripa Pannonica | 100 |
| Zoltán Eperjesi – National Development Banks | 111 |
| <i>Science at a High Level</i> | |
| Gábor Hamza – Two-Tier University Education in Law. Problems of the Bologna-Process | 138 |
| Gábor Máthé – Significance of Zoltán Magyary in the History of Science | 148 |
| Gábor Török – Is Genuine and Effective Legislation Possible in the Age of Globalisation? | 167 |

| | |
|---|-----|
| Mihály Samu – Fairness – the Moral and Legal Responsibility of Constitutional Governance and the Social Élite | 184 |
| István Bukovics – Theory of Sustainable Public Administration | 211 |
| Gábor Hamza – On a Reform of University Autonomy | 226 |
| Stefánia Bódi – “Rebel Clown Army” as a Form of the Right of Assembly | 241 |
| Ágnes Gereben – Church Policy Turn in the Soviet Union in 1943. Reasons and Preliminaries | 256 |
| Zoltán József Tóth – Spirit of the Basic Law: Values of National Creed, Legal Continuity and Laying the Foundations | 275 |
| <i>Dispute</i> | |
| Zsolt Becsey – Thoughts in the Library of Hungarian Football | 294 |
| Imre Boros – Is an Empire Ruled by Money or the Cooperation of Equal Nations Being Built in Europe? | 307 |
| <i>Scientific Review, Scientific Workshop</i> | |
| Nóra Jakab–Tamás Prugberger – Lessons of a Symposium | 324 |
| Valentyna Gurmak – Evolution of a Technology Policy during Catch-Up: the Case of the Republic of Korea | 329 |
| Gábor Török – Executor and Debtor. Reviews about the book by János István Pataki | 339 |
| Imre Szabó – Style and Argumentation to Be Taught in the “National Policy Primer” by Béla Makkai | 343 |
| Mirabella Scháb – Fairness and the Flat Rate Tax. Whether God Supports Flat or Progressive Taxation? | 349 |
| Ágnes Szathmáry – Banking System and Economy Management: From the New Economic Mechanism to the Fall of Communism | 362 |
| Zoltán Balázs Tóth – Bank-management in the Varying World. Thoughts about the Book of Bank-management – Bank-regulation – Financial Consumer Protection | 374 |
| Katalin Pál – The Office of Szeklerland in Brussels | 384 |

Nem hagyományos utakon

Főszerkesztői beköszöntő



A családi legendárium, és korai személyes emlékeim szerint is, néhai dédnagyanyám¹ – nevelési célzattal – gyakorta mondogatta: „*az adósság egy tálból eszik az emberrel*”. Egy tálból eszik, mert a hitelezőnek kifizetett kamat a család, a feudum, az ország gazdasága, fejlesztési lehetőségei elől viszi el a pénzt. Első körben kamatot fizetünk, és ami a jövedelemből megmarad, fordítódhat csak a gyerekek iskoláztatására, a birtok művelésére, nemzetgazdasági beruházások megindítására. Ha marad egyáltalán elegendő pénz. A hitelezők tulajdonsága, hogy behatárolják a család, a vállalkozás, az ország gazdálkodásának mikéntjét. Meghatározzák a követendő módszert arra nézve, hogy milyen technikával, feltételekkel folyjék a gazdálkodás. *A hitelező szeret hitelező maradni*, hiszen ha a pénzt egy összegben visszakapná – valami csoda folytán –, nem tudná azt újra kihelyezni, nem kaphatna utána busás kamatjövedelmet. A hitelező megélhetésének forrását veszítené. Mi sem természetesebb tehát, mint a földbirtokra adott jelzáloghitelnél, svájci frank alapú lakossági devizahitelnél, országnak kölcsönbe adott IMF-pénznél, hogy a *hitelező kiköti, hogy a gazdálkodás miként történjék*, sőt, még jelzálogjogot is tesz a hitelezett meglévő vagyonára. A jövőben keletkező jövedelmet is hitele fedezetének tekinti. Nem az az elsődleges célja tehát a kölcsönt adónak, hogy a pénzt jól megpörgesse a hitelezett, általa jó jövedelemre tegyen szert, és holnapután már a bankot is elkerülje, hanem az, hogy a hitel ki legyen helyezve, termelje ki a kamatát, még ha a birtok, a család, az ország „egy kicsit” rá is megy. *A lényeg: tartósan a hitelezőtől függő helyzet teremtődjék*. Szenvedett ettől a bankári felfogástól az egykori hazai elit, a hazai földbirtokos osztály. Ezért veszték el a nemesi birtokok a Felvidéken, Kemenesalján, az Alföldön. Sőt, Erdélyországban az Albina Bank még rá is

segített, hiszen a betelepülő románoknak kommandálta a lecsúszó, jobb esetben dzsentrilétbe² kapaszkodó földesúri osztály birtokait. Azután a magyarok kezében nem jövedelmező működésűvé formált földbirtokok az ország kétharmadnyi területének elvesztését hozták 1920-ban.

Így került adósságvákuumba Magyarország legújabb kori történelmében – immár sokadszorra – a rendszerváltást követő időszakban is. Az 1980-as évek végén 20 milliárd dollár külső államadóssággal bírtunk. A Szocialista Párt 2010-es kormányzásból történt távozásakor 120 milliárd dollár állami külső hitellel, 20 milliárd dollárnak megfelelő önkormányzati adóssággal és átszámolva 40 milliárd dollárnak megfelelő lakossági hitel-tartozással nyomorítottak bennünket, hogy a vállalati és mezőgazdasági termelők adósságairól ne is beszéljünk. *A hitelezőink jól jártak, mi kiszolgáltattott helyzetbe kerültünk.* Gazdaságunk tönkrement. Családi, nemzetgazdasági szinten egyaránt. Aztán egy olyan gazdaságpolitikára álltunk rá, amely lehetővé tette, hogy kitisztazzuk az IMF kölcsöneit, megment-sük a családokat a teljes széteséstől, a vállalkozásoknak pedig a Magyar Nemzeti Bank új típusú monetáris politikáján keresztül 2750 milliárd forint kedvezményes hitelt adjunk. Saját jogon stabilizáljuk magunkat, új fiskális, monetáris és állami ellenőrzési gyakorlatot meghonosítva.

Erről a fordulatról, új típusú, nem a hitelezők kénye-kedve szerinti gazdaságpolitikáról szól Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke és Matolcsy György, a fiskális, majd a monetáris politikai fordulatot levezénylő korábbi nemzetgazdasági miniszter, jó fél éve Nemzeti Bank-kormányzó 2013. szeptember 28-án, az 51. Közgazdász Vándorgyűlés fináléjában, Gyulán. A Közgazdasági Társaság elnökének szavaival élve, *a nem éppen jobboldali ihletésű társaság, népes hallgatóság pedig – legnagyobb meglepetésünkre – döbbszentben fogadta Domokos László és Matolcsy György szavait.* Volt mit hallgatniuk. 9 év után kikerültünk az Európai Unió túlzottdeficit-eljárásából (EDP³). 40 éves történelmi mélypontra vittük le az inflációt. Harmadára csökkentettük a jegybanki alapkamatot. A Nemzeti Bankból eltűnt a veszteség. 2867 milliárd forinttal nőtt a lakosság nettó pénzügyi vagyona az elmúlt két évben. A 27 EU-tagországgal, az eurózóna-tagállamokkal, a mediterrán térséggel és a közép-európai térség többi országával összevetve Magyarországon – egyedülként – csökkent az államadósság. Rajtunk kívül máshol mindenütt nőtt. Hogy liberális barátaink elmúlt nyolc évről bővebben ne is szóljunk. *Medgyessy, Gyurcsány, Bajnai kormányzása idején 53,6%-ról 85,3%-ig emelkedett az államháztartás tartozása. Erről a mélypontról*

lett igazán szép nyerni. Igaz, nálunk a legmagasabb a bankadó (a GDP 0,5 százaléka). Igaz, nálunk kivételes a foglalkoztatás növekedése. 207 ezer új munkahely 3 év alatt, és amelynek csak egyharmada köthető közmunkaprogramhoz. Nálunk a növekedés már mérhető. Máshol, rajtunk kívül, még nincs. Európa még süllyed. Mi növekedünk. Magyarországon a nem hagyományos válságkezelés sikeres, mert 3 százalék alatti a deficit, csökken az államadósság, nő a foglalkoztatás, beindult a növekedés, kikerültünk a túlzottdeficit-eljárásból, miközben a déli eurózóna-tagállamok hagyományos válságkezeléssel ebből semmit nem értek el. Úgy tűnik, sőt, úgy van, hogy nekünk lett igazunk, és a bennünket kritizáló, kötelezettségszegési eljárásokkal fenyegető EU jár rossz úton.

A *Polgári Szemle* a polgári értelmiség, a polgári műhelyek elismert tudományos folyóirata. Küldetését teljesítve, ezeknek az új típusú, nemzetgazdasági szempontból kiemelt kutatásoknak, előrevivő műhelymunkáknak, tanulmányoknak ad helyet. Mostani számunkban a Magyar Nemzeti Bank tudományos műhelyében készült, a magyarra hasonlatos, angol „funding for lending” refinanszírozási technikát és a Számvevőszék szakmai műhelyében készült teljesítményértékeléssel foglalkozó dolgozatot mutatjuk be lapunk első hasábjain. *E jegybanki és számvevőszéki szilánkok hűen tükrözik azt a megújuló, a nemzet egyetemes érdekeit szolgáló tudományos-módszertani munkát, amelyre a magyar gazdasági kormányzás épít, amiből a magyar gazdaság új erőre lett.*

Unortodox alapokon rovatunkban olvashatnak még a nemzeti szintű fejlesztési bankokról, aztán Alvincz József professzortól, régi, megbecsült szerzőnktől, a Vidékfejlesztési Minisztérium főtanácsosától, továbbá Baritz Saroltától, Laura nővértől az emberképen nyugvó gazdasági teória alapjairól. Laura nővér vallja, hogy az ember értékrendjéhez, gondolkodásmódjához hozzátartozik az erkölcs, és a tevékenysége is erkölcsi alapokon áll. Ezt a fajta erkölcsi megközelítést a kereszténység írja le, amelynek „tudatosítását”, hirdetését Jézus Krisztus szolgálóleánya nagy elánal, hála Istennek, közmegebecsüléssel övezve végzi.

A tudomány felsőfokon fejezetünkben pedig prof. dr. Hamza Gábor akadémikus, prof. dr. Máthé Gábor, prof. dr. Török Gábor, prof. dr. Bukovics István, prof. dr. Samu Mihály egyetemi tanárok írásait morzsolgathatják, illetve Bódi Stefánia és Tóth Zoltán József alkotmányjogászok, Gereben Ágnes kutatóprofesszor értékes tudományos munkáiból kaphatnak ízelítőt.

És hogy visszatérően a fiatalabb generációnak is helyet adjunk, a Nemzeti Közszerzők Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar és a Pécsi Tuda-

mányegyetem Állam- és Jogtudományi Kar tehetséges hallgatóinak dolgozatai ékesítik mostani számunkat.

Sokasodnak tehát azok a tudományos művek, amelyek az elmúlt időszak regnáló polgári kormányzásának alapjául szolgálhatnak.⁴ E cél vezérelte mostani számunk összeállítását is. Tudományos igényességgel megálmodni, bemutatni, majd kipróbálni és eredményeiről beszámolni az újnak, a jónak, és mindannak, ami nemzetünk javát szolgálja.

Érdeemes unortodox, vagyis az elmúlt negyven évvel összevetve nem hagyományos szemléletű dolgozatokat, könyveket olvasni!

Prof. dr. Lentner Csaba
egyetemi tanár, főszerkesztő

JEGYZETEK

- ¹ Nemeskéri Kiss Kálmánné (1892–1973). Gróf Nemeskéri Kiss Miklós (1820–1902) az 1848/49-es, majd a Garibaldi vezette olasz szabadságharc tábornokának, a francia Becsületrend lovagjának tágabb és szűkebb, időben távolabbi és közelebbi családi környezetében az 1848–49-es szabadságharcot követő jó másfél évszázada állandósuló jelenséggé vált az örökös kapaszkodás a megmaradásért, a birtokvesztések, az eladósodás, a belső és a külső emigráció ellenében, illetve ellenére. Különösen az elbukott szabadságharcokat, háborúkat, nemzeti önállósodási törekvéseket követő megtorlások idején.
- ² Értem alatta, hogy amikor a birtok már nem tudott megélhetést adni a családnak, a részben (part time farming gazdálkodás mellett), majd teljes mértékben lesüllyedő földbirtokos állami hivatal vagy katonatiszti pálya felé kellett orientálódjon. A világháborúkat megelőző időkben a mezőgazdasági birtokaikkal süllyedő dzsentri fiúk utolsó reménye a katonatiszti pálya maradt. A korábbi státushoz mért deklasszálódás, sőt, 1947 után a direkt pártállami eszközökkel történő státusrombolás jellemezte az egykori vezető arisztokrata osztály helyzetét.
- ³ EDP = Excessive Deficit Procedure, vagyis túlzottdeficit-eljárás. Magyarország 2004-től, ahogy belépett az Európai Unióba, túlzottdeficit-eljárás alá került. A leghosszabb ideig, 9 éven át ült úgymond az európai szegyenpadon.
- ⁴ Lapszámunk kiadásakor látott napvilágot az unortodox gazdasági kormányzás tudományos rendszertanát leíró újabb könyvem. Lentner Csaba: *Közpénzügyek és Államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, 341 oldal. www.nktk.hu

Going Untraditional Ways

Foreword by the Chief Editor



According to our family legends and my early personal memories, my late great-grandmother¹ often said, for didactical purposes: “*Debt eats from your bowl*”. Yes, from your bowl, because the interest paid to creditors takes the money from the family, from the estate, from the national economy and from development opportunities. Before anything else, you must pay the interests, and only whatever is left can be used for financing the education of your children, the cultivation of your land and projects to boost the national economy. If you have any money left at all. By their nature, creditors limit the way a family, an enterprise and a country can manage their finances. They determine the method and conditions of engineering economic activities. *A creditor likes staying a creditor*, since, if he were to get his money back in one go – by some miracle or other – he would not be able to lend it out again, and he would not stand to gain an abundant interest income. The creditor would be deprived of the source of his livelihood. For this reason, it is just natural that when a mortgage loan is granted on landed property, a Swiss franc based foreign exchange loan is allocated or an IMF loan is taken by a country, the *creditor quite obviously prescribes the way to manage finances*, and encumbers the borrower’s remaining assets by a mortgage. He even considers the borrower’s future income as cover for the loan. Thus the creditor’s highest priority is not to encourage the debtor to profitably invest his money to make a handsome income and one day become independent of bank credits. Rather, the creditor wants his money be allocated and the debtor produce his interest even if the estate, the family, or the country “suffer a bit”. *The point is to create a situation where everything always depends on the creditor*. Once the Hun-

garian aristocracy, the large landowners also fell victim to this banker's approach. Huge estates were lost in the former Upper Hungary (today Slovakia), in the Kemenesalja region and on the Great Hungarian Plains. In Transylvania, Albina Bank offered the estates of dead-beat landowners, quickly falling from their ranking and ending up, at best, in a smallholder lifestyle², to immigrating Romanians. Eventually, two thirds of the territory of the country, land that had been made unprofitable in Hungarian hands, was lost in 1920.

Hungary fell into a debt vacuum again – the umpteenth time – *during its modern-time history* in the period following the 1989 change of regime. In the late 1980's, external public debt amounted to USD 20 billion. When the Socialist Party left government in 2010, Hungary was struggling under an external sovereign debt of USD 120 billion, an aggregate local council debt of USD 20 billion, and retail loans amounting to USD 40 billion, let alone corporate and agricultural producers' debt. *Our creditors came off well while we got into a vulnerable position.* Our economy fell through, at both a family and national level. Then we switched to an economic policy that allowed the repayment of the IMF loans, save families from complete disruption, and through the new type of monetary policy adopted by the National Bank of Hungary offer enterprises preferential loans in the amount of HUF 2750 billion. We are stabilizing our economy in our own right by establishing new fiscal, monetary and state supervision practices.

This development, a new type of economic policy not determined by creditors' own sweet will, was the topic of presentations by László Domokos, President of the National Audit Office, and György Matolcsy, governor of the National Bank of Hungary and former Minister of National Economy, in the final session of the 51st Symposium of Economists, held in Gyula on 28 September 2013. As the chairman of the Society of Economists put it, *the large audience, most of them far from being rightists or conservative, listened to László Domokos and György Matolcsy, to our greatest surprise, in stunned silence.* And there was a lot for them to listen to. After 9 long years we finally managed to exit from the European Union's excessive deficit procedure (EDP³). We have reduced the inflation rate to the lowest in forty years. We have reduced the central bank's base rate to one third. The National Bank's losses have disappeared. During the past two years the net financial wealth of the population

increased by HUF 2,867 billion. As against the other 26 EU Member States, the euro area, the Mediterranean Region and the other countries of Central Europe, Hungary was the only country where public debt has decreased. Everywhere else it increased. *During the governments of Medgyessy, Gyurcsány and Bajnai the general government debt increased from 53.6 percent to 85.3 percent. The real success is always to win the competition from the worst position.* True, the bank tax is the highest in Hungary (0.5 percent of GDP). But we have experienced an exceptional growth in employment. 207 thousand new jobs were created in three years, only one third of which is related to the community service programme. The growth rate is already measurable. Elsewhere, there is no sign of growth. Europe is still sinking. We are growing. *Untraditional crisis management has been successful in Hungary, as the deficit is below 3 percent, public debt is on the decrease, employment is increasing, growth has been triggered, and we managed to exit the excessive deficit procedure. It seems, or better to say it is a fact, that we were right, and the EU, which criticises us and threatens us with infringement procedures, is going the wrong way.*

Polgári Szemle is the recognised scientific journal of conservative intellectuals and workshops. Its mission is to publish the findings of the new type of research, progressive workshop materials and studies, which are of key significance from the viewpoint of the national economy. In the first part of this issue the Hungarian version of the British “funding for lending” refinancing scheme prepared in the scientific workshop of the National Bank of Hungary is presented, and a scientific paper on benchmarking prepared in the workshop of the State Audit Office is published. *These fragments of the research conducted by NBH and SAO properly reflect the new scientific methodology which serve the universal interests of the nation and upon which the Hungarian economic governance is built, and which have given new strength for the Hungarian economy.*

In our “On Untraditional Bases” column you can read about national level development banks, articles by our long-time and highly appreciated author, Professor József Alvincz, Senior Counsellor of the Ministry of Rural Development, and Sarolta Baritz aka Sister Laura on the foundations of an economic theory built on characteristic human features. Sister Laura is convinced that morality is an integral part of the values and the mindset of man, and human activities are based on moral grounds. This type of ethical approach is described by Christian teachings, and

Sister Laura, who enjoys general respect, does her best to raise awareness and spread knowledge in this regard.

Under the title “Science at a High Level” you will find writings by Academician Dr Gábor Hamza and university professors Dr Gábor Máthé, Dr Gábor Török, Dr István Bukovics, Dr Mihály Samu, as well as interesting excerpts from the scientific papers of constitutional lawyers Stefánia Bódi and József Zoltán Tóth, and research fellow Ágnes Gereben.

In order to provide another opportunity to the younger generation, this issue is enriched by the papers of talented students of the Faculty of Administrative Sciences of the National Public Service University, and the Faculty of Law of the University of Pécs.

The number of scientific papers providing the foundation of conservative governance seen in the recent period is on the increase⁴. This has been the very objective of compiling this issue of the journal: to introduce scientific rigour into the dream, demonstration and testing of new and good ideas and everything that serves the benefit of our nation, and then give account of the results.

It is worth reading untraditional papers and books, as they present novel approaches compared to the practice of the past forty years.

Prof. Dr. Csaba Lentner
full professor, chief editor

NOTES

¹ Mrs Kálmán Kiss Nemeskéri, countess (1892–1973). In the extended and immediate family of Count Miklós Kiss Nemeskéri (1820–1902), General in the Hungarian Revolution, later in the Italian war of independence lead by Giuseppe Garibaldi and Knight of the French Legion of Honour, the perpetual struggle for survival, loss of land and indebtedness became persistent phenomena during the more than a hundred and sixty years following the 1848–1849 war of independence, and especially during the repression periods following failed wars of independence and other attempts at separation from foreign rule.

² This means that the estate was no longer sufficient to provide a living for the family (in the event of part-time farming), and so landowners were compelled to seek employment as government bureaucrats or military officers. In the period preceding World War I arable land was losing its economic significance, and for the sons of the gentry the last hope was to pursue a military career. One-time aristocrats

Going Untraditional Ways – Foreword by the Chief Editor

were declassified, and after 1947 their status was destroyed by direct measures of the single-party state.

- ³ Excessive Deficit Procedure or EDP. Hungary was subjected to the EDP right after its accession to the European Union in 2004 and kept sitting on the so-called bench of disgrace for nine years, the longest time a country has been under such a procedure.
- ⁴ My most recent book describing the scientific methodology of untraditional economic governance was published simultaneously with this issue of the journal. See Csaba Lentner: *Közpénzügyek és Államháztartástan (Public Finances and General Government)*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 341 pages. www.nktk.hu

Monoki Péter–Nagy Viktória

A Bank of England Funding for Lending programjának elemzése

Analysis of the Funding for Lending Scheme of the Bank of England



Összefoglalás

A jegybankok szerepe a válság során az elsődleges céljuk elérésén túl a pénzügyi közvetítő rendszerek működésének stabilizálásában, valamint a gazdasági visszaesés csökkentésében, a növekedés élénkítésében volt kiemelkedő. A gazdaság élénkítését több jegybank is az irányadó kamatok csökkentésén keresztül látta a legegyszerűbben megvalósíthatónak, majd amikor azok mélypontra süllyedtek, egyre több esetben olyan eszközöket is elkezdtek alkalmazni, melyekre korábban nem volt példa. Ezeket tekintjük nemkonvencionális eszközöknek, melyek elsősorban likviditás nyújtásával, közvetlen hitelpiaci beavatkozással, valamint állampapír-vásárlással szolgálják a bankrendszer likviditásának a helyreállítását.

NAGY VIKTÓRIA, titkárságvezető, MNB Pénzügyi Stabilitási Tanács (nagyv@mnb.hu), MONOKI PÉTER elemző munkatárs, MNB Monetáris Politika és Pénzpiaci Elemzés Igazgatóság (monokip@mnb.hu). Jelen cikk a szerzők nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

A 2008–2009-es krízis során az eurózóna adósságválságával kapcsolatos problémák az angol bankrendszerben is erőteljesen jelentkeztek: az egyes bankok tőkeellátottságával kapcsolatos piaci bizonytalanság növekedése miatt visszaesett a kockázatvállalási hajlandóság, amely magas kockázati felárakat okozott a bankközi piacon, ezáltal közvetve növelve a háztartások és a bankhitelektől függő vállalkozások költségeit is.

A Bank of England – hasonlóan a fejlett országok jegybankjainak gyakorlatához – a válság időszakában számos eszközt vezetett be annak érdekében, hogy a pénzügyi és reálgazdasági kilábalást elősegítse. A válság tetőzése utáni időszakban azonban a korábbi expanzív monetáris politikai intézkedések ellenére sem volt érdemi élénkülés az angol bankok hitelezési tevékenységében. Ennek hátterében részben emelkedő forrásköltségeik álltak, amelyek magasabb hitelkamatokhoz és korlátozottabb hitelezéshoz vezettek a háztartások és a vállalkozások körében.

A 2012. július 13-án indított, majd 2013. április 24-én kibővített Funding for Lending Scheme a korábban alkalmazott mennyiségi lazítással ellentétben egy konkrét problémára adott specifikus eszközként került bevezetésre a Bank of England és a HM Treasury közös programjaként. Elsődleges célja, hogy csökkentse a hitelkamatok szintjét, valamint ösztönözze a bankok, az építési szövetkezetek és a nem banki pénzügyi közvetítők hitelezési aktivitását, amely hozzájárulhat a reálgazdaság élénküléséhez is.

A rendelkezésre álló adatok alapján elmondható, hogy a 2012 közepén bevezetett program hozzájárult a banki forrásköltségek meredek csökkenéséhez, ami a hitelezési költségek mérséklődéséhez és a hitelhez való hozzáférhetőség javulásához vezetett mind a vállalkozások, mind a háztartások esetében. Ezek a jelek az intézkedés jövőbeli eredményességét vetítik előre.

Summary

During the financial crisis, central banks played a prominent role in stabilising financial intermediary systems, mitigating the effects of the economic downturn or boosting economic growth, in addition to meeting their primary objectives. For many central banks, the easiest way to boost the economy was through the reduction of the key policy rates. As

a consequence, interest rates reached record lows in a short time. In order to handle the shocks to financial markets and the real economy, an increasing number of central banks started to apply instruments which had not used or needed in the past. These instruments are considered as unconventional and serve the restoration of banking sector liquidity mainly through the provision of liquidity, direct credit market intervention and the purchase of government securities.

Following the peak of the crisis in 2008–2009, the problems related to the debt crisis in the euro area had a massive impact on the UK banking sector as well: the risk appetite fell abruptly due to increased market uncertainty concerning the capital adequacy of certain banks. This resulted in high risk spreads in the interbank market, contributing indirectly to the costs of the households and enterprises which rely on bank lending.

Similarly to the central banking practice in developed countries, during the crisis the Bank of England used a variety of instruments to facilitate financial and economic recovery. However, despite the previous accommodating monetary policy stance, lending by UK banks remained broadly flat in the period following the crisis. This partly reflected banks' rising funding costs, which, in turn, resulted in higher lending rates and more limited access to credit for the household and corporate sectors.

In contrast to the previously applied quantitative easing (QE) policy, the Bank of England and HM Treasury launched the Funding for Lending Scheme (FLS) on 13 July, 2012 as a specific instrument in response to a concrete problem. On 24 April 2013 the Bank of England and HM Treasury announced the extension of FLS. The primary objective of the Scheme has been to reduce lending rates and incentivise banks, building societies and non-bank credit providers to boost their lending, which may also contribute to an increase in economic activity.

According to the most recent data available, the Scheme introduced in mid-2012 contributed to the sharp fall in banks' funding costs, resulting in a decline in lending costs and an improvement in access to credit for businesses and households alike. These signs point to the future success of the Scheme.

A FUNDING FOR LENDING PROGRAM BEVEZETÉSÉNEK OKAI

A jegybankok szerepe a válságkezelésben

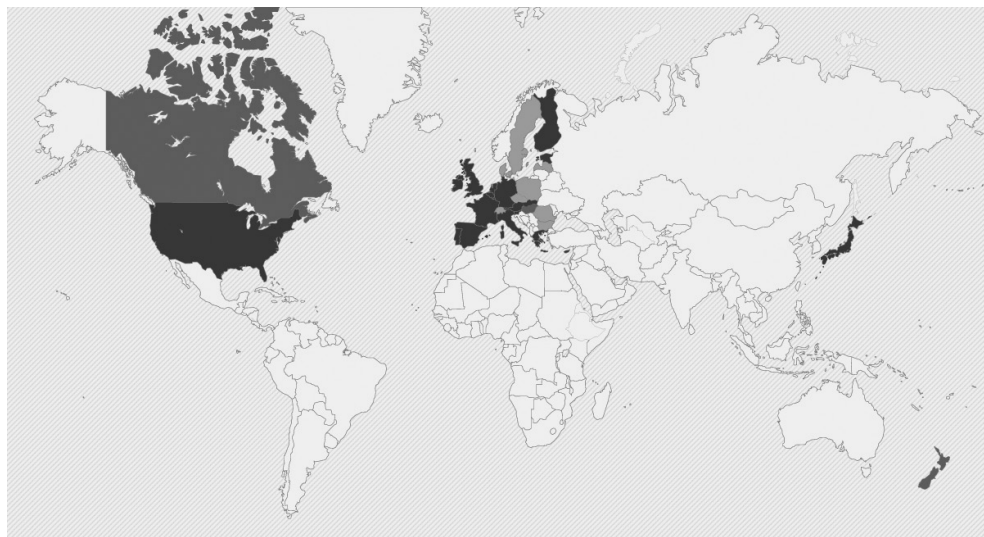
A jegybankok szerepe a 2007 óta tartó pénzügyi válság során az elsődleges céljuk teljesítésén túl (amely az esetek többségében az árstabilitás elérése és fenntartása) a pénzügyi közvetítő rendszerek működésének stabilizálásában, valamint a gazdasági visszaesés csökkentésében, a gazdasági növekedés élénkítésében volt kiemelkedő. A jegybankok többsége a gazdaság élénkítését az irányadó kamatok csökkentésén keresztül látta a legegyszerűbben megvalósíthatónak, ezért azok rövid időn belül mélypontra süllyedtek. Ennek következtében a monetáris politika klasszikus eszköztárában rejlő lehetőségek nagyrészt kimerültek, és a transzmissziós mechanizmus hatékonysága is romlott. A központi bankok többsége a pénzpiaci zavarok (jelentős felárak), a bankközi piacokon bekövetkezett bizalomvesztés, valamint a gazdasági visszaesés háromszögében kellett, hogy megtalálja saját szerepét.

A jegybankok a pénzpiacokat és a reálgazdaságot érő sokkok kezelése érdekében egyre több esetben olyan eszközöket kezdtek el alkalmazni, melyekre korábban nem volt példa, nem volt szükség. Ezeket az eszközöket tekintjük nemkonvencionális eszközöknek, melyek elsősorban likviditás nyújtásával (fedezeti kör bővítése, futamidő nyújtása, tartalékszabályok változtatása, devizawap-műveletek), közvetlen hitelpiaci beavatkozással, valamint állampapír-vásárlással szolgálják a bankrendszer likviditásának helyreállítását. A térképen a hazánk szempontjából relevánsnak tekinthető országok jegybankjai által bevezetett nemkonvencionális eszközök kiterjedtségét ábrázoljuk: a három fent említett főbb csoportból minél több csoportból alkalmazott eszközt az adott jegybank, annál sötétebb jelölést kapott (1. ábra).

A Bank of England válság alatti intézkedései

2007 és 2008 között az angol bankrendszerben a bankközi likviditás és a bizalom olyan mélypontra süllyedt, ami elsősorban a jelzálog- és más banki követelések mérlegbe ragadását eredményezte. Ezeket az eszközöket a hitelintézetek nem tudták a bankközi piacon forrásszerzésre felhasználni. A Bear Stearns bank csődjét követően egyértelművé vált,

1. ábra: A jegybankok által alkalmazott nemkonvencionális eszközök kiterjedtsége



Forrás: Saját gyűjtés. 2013. április.

hogy a jelzálog-fedezetű papírok piaca sem fog a közeljövőben a válság előtti szinten teljesíteni. Mindezek együttes hatására a banki hitelezés visszaesése már nemcsak a bankközi piacokat, hanem a reálgazdasági hitelezést is jelentősen visszafogta. A kialakult problémák így már nem kizárólag pénzügyi, hanem reálgazdasági következményekkel is jártak. A növekedés lelassult, amely pusztán kormányzati intézkedésekkel már nem tűnt kezelhetőnek.

Az angol jegybank ezért a válság időszakában számos eszközt vezetett be annak érdekében, hogy a válságból való pénzügyi és reálgazdasági kilábalást elősegítse. Ezek közül a legfontosabbak a következők voltak:

– 2008 áprilisában elindította a Special Liquidity Scheme-et (SLS).

A program konkrét célja az angol bankrendszer likviditási pozíciójának javítása volt. Ezt úgy kívánták elérni, hogy a bankok a mérlegükbe ragadt eszközeiket a jegybanknál likvid eszközökre cserélhették, amelynek segítségével új forráshoz juthattak (repoműveleten keresztül). A program keretén belül a bankok és az építési szövetkezetek (building societies) a jó minőségű, de illikvid eszközeiket kincstárjegyre cserélhették. A program ideje alatt a bankoknak így lehetőségük nyílt arra, hogy mérlegeiket megerősítve új forrásokhoz jussanak, és egy jobban diverzifikált forrásstruktúrát alakítsanak ki. A cél tehát ebben az esetben nem

a hitelkihelyezés élénkítése, a bankszektor hitelezési képességének növelése volt, hanem a bankrendszer működésének helyreállítása azáltal, hogy időszakosan levegőhöz juttatták a bizalmatlanságban és likviditáshiányban szenvedő szektort.

A program során a bankok meghatározott céldátumig nyújthatták be részvételi igényüket (2008. október – 2009. január). A cserében részt vevő banki értékpapírok piaci értékének lényegesen meg kellett haladnia a kincstárjegyek értékét, aminek befogadási értékét aztán egy biztonsági réssel (az átlagos haircut meghaladta a 20%-ot) tovább csökkentették. Mindezzel a jegybank és az állam hitelkockázata jelentősen lecsökkent, hiszen kár csak abban az esetben érhetne a jegybankot, ha a cserében részt vevő értékpapír kibocsátója csődbe ment, és a csődeljárás során a megtérülés kisebb volt, mint a haircuttal csökkentett befogadási érték.

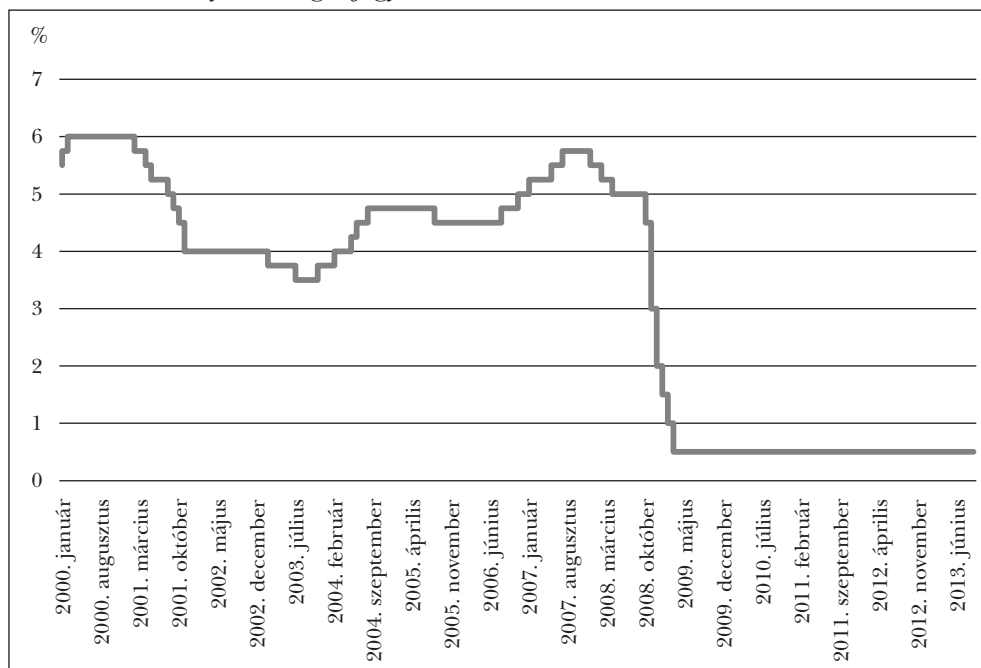
A 9 hónapos jegyzési időt követően a bankoknak már nem volt lehetőségük újabb csereügyletet kötni. A projekt befejezése 2012 elején történt meg, amikor a programban részt vevő bankok mindegyike lezárta a csereügyletet. A program az utólagos értékelések alapján beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és lehetőséget biztosított a bankoknak ahhoz, hogy megerősítsék finanszírozási pozíciójukat.

– Ezzel párhuzamosan 2009 márciusára a jegybanki alapkamat történelmi mélypontra esett (2. ábra).

– A nemkonvencionális eszközöket a jegybank azért kezdte el alkalmazni, mert úgy látta, hogy a klasszikus, korábban működő monetáris csatornák már nem voltak alkalmasak a fent vázolt problémák hatékony kezelésére.

– Az angol jegybank ezért meghirdette mennyiségi lazítás programját (QE), amelynek keretében 2009 márciusa és 2010 januárja között megközelítőleg 200 milliárd font értékben vásárolt állampapírokat a másodpiacon. A program során a jegybank elsősorban hosszú lejáratú papírokat vásárolt, ezzel is ösztönözve a szektort arra, hogy az azokat tartó intézményi befektetők más, nagyobb kockázatú eszközöket legyenek kénytelenek vásárolni. Ezzel a lépéssel el tudták azt kerülni, hogy az értékpapírok nagy részét bankoktól szerezzék meg, akik aztán a befolyó ellenértéket a mérlegeik további tisztítására használják fel. Az állampapír-vásárlás mellett azonban az angol jegybank célzottan vállalatiértékpapír-vásárlásba is kezdett, aminek elsősorban

2. ábra: Az irányadó angol jegybanki kamat alakulása



Forrás: BoE.

nem a pénzmennyiség növelése, hanem egyes iparágak, vállalatok megerősítése volt a célja.

A brit jegybank tehát az állampapírok és vállalati értékpapírok vásárlásán keresztül történő pénzmennyiség-növeléssel kívánta elősegíteni a pénz- és kötvénypiaci zavarok megszűnését, az állampapírhozamok csökkenését, valamint a gazdaság és a társadalom fogyasztási és beruházási hajlandóságának fokozását.

– A Bank of England egyike volt azoknak a jegybankoknak, amelyek a bankrendszer likviditásának javítása érdekében hosszabb lejáratú hitelezésbe (ILTR, ECTR Facility, amelyek alapvetően rendkívüli hitelezésre szolgáltak) és nagy mennyiségű eszközvásárlási (APF – Asset Purchase Facility) programba kezdtek, amely során a jegybank „market maker of last resort” szerepkörében elsősorban vállalati papírokat vásárolt.

– 2009 márciusától a Bank of England a likviditásbővítő intézkedések eredményeképpen megnövekedett jegybankpénzállomány miatt megszüntette a választható összegű kötelező tartalék rendszerét, és azóta a teljes számlaegyenlegre az alapkamatot fizeti.

A Funding for Lending program bevezetésének közvetlen okai

A 2008–2009-es krízis során az eurózóna adósságválságával kapcsolatos problémák az angol bankrendszerben is erőteljesen jelentkeztek: az egyes bankok tőkeellátottságával kapcsolatos piaci bizonytalanság növekedése miatt visszaesett a kockázatvállalási hajlandóság, amely magas kockázati felárakat okozott a bankközi piacon, ezáltal közvetve növelve a háztartások és a bankhitelektől függő vállalkozások költségeit is. A válság tetőzése utáni időszakban az

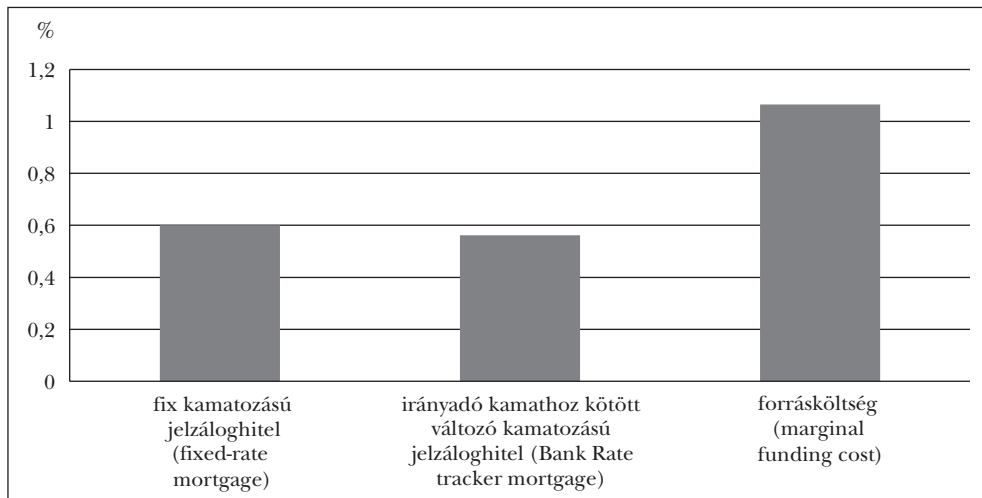
...magasabb hitelkamatokhoz és korlátozottabb hitelelérhetőséghez vezetett a háztartások és a vállalkozások körében.

expanzív monetáris politikai intézkedések ellenére sem volt érdemi élénkülés a bankok hitelezési tevékenységében, amely háttérben részben a bankok emelkedő forrásköltségei álltak, ami magasabb hitelkamatokhoz és korlátozottabb hitelelérhetőséghez vezetett a háztartások és a vállalkozások körében.

A banki forrásköltségek 2011. július és 2012. június között több mint 1 százalékponttal emelkedtek, míg a fix kamatozású jelzáloghitelek kamatai mintegy 0,6 százalékponttal, az irányadó kamathoz kötött változó kamatozású jelzáloghitelek kamatai pedig 0,57 százalékponttal növekedtek ugyanezen időszak alatt (3. ábra).¹ Emellett a 2012 második negyedévi hitelezési felmérés (Credit Condition Survey) eredményei is a háztartási és a vállalati hitelezési kamatok további növekedését valószínűsítették.

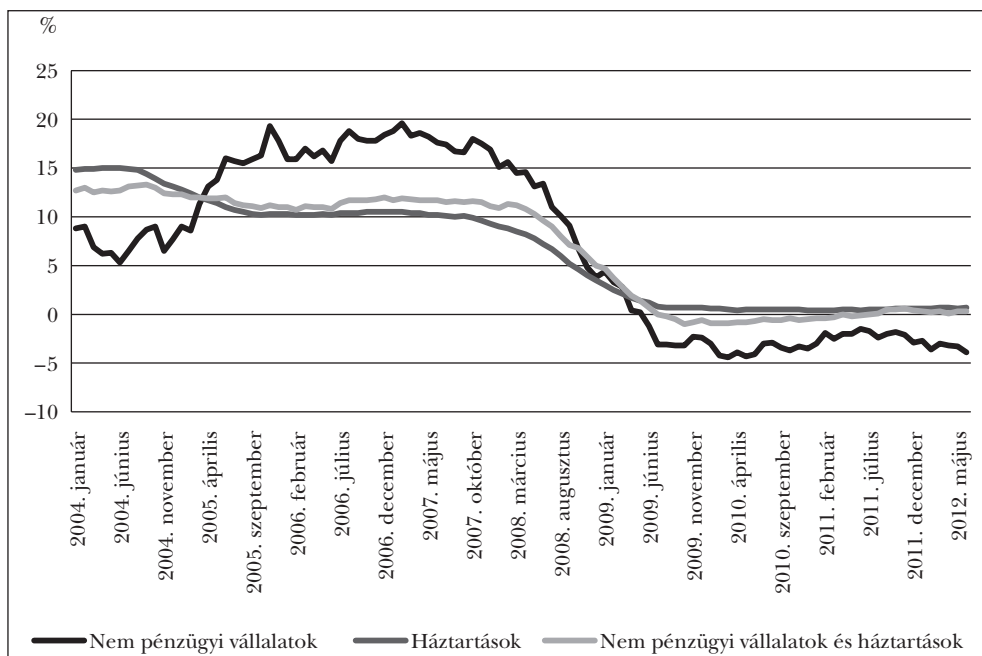
A háztartásoknak és a nem pénzügyi vállalatoknak nyújtott hitelek vizsgálata során láthatjuk, hogy 2012. június végén a nem pénzügyi vállalatoknak nyújtott hitelek az előző év azonos időszakához viszonyítva 3,9 százalékkal csökkentek, a háztartásoknak nyújtott hitelek pedig 0,7 százalékkal nőttek. Az összevont állományt tekintve 2009 közepe óta – kisebb ingadozásoktól eltekintve – a stagnálás volt a jellemző (4. ábra). Az angol jegybank azonban 2012 közepén a következő 18 hónapra az aggregált hitelezés visszaesésére számított a hitelintézetek válságidőszakot követő mérlegalkalmazkodásának eredményeképpen.

3. ábra: A banki forrásköltségek és hitelkamatok változása
(2011. július 31. – 2012. június 30.)



Forrás: BoE.

4. ábra: A háztartásoknak és nem pénzügyi vállalatoknak nyújtott hitelek változása (előző év azonos időszakához képest)



Forrás: BoE.

A 2012. július 13-án bejelentett Funding for Lending Scheme (FLS) a mennyiségi lazítással ellentétben egy konkrét problémára adott specifikus eszközként került bevezetésre a Bank of England és a HM Treasury közös programjaként, melynek elsődleges célja, hogy csökkentse a hitelkamatok szintjét, valamint ösztönözze a bankok és az építési szövetkezetek (building societies) hitelezési aktivitását, amely hozzájárulhat a realgazdasági teljesítmény élénküléséhez is.

Az FLS-program kifejezetten a magas banki forrásköltségre nyújt egy olyan megoldást, ahol a hitelezési aktivitás fokozásával párhuzamosan a programban részt vevő hitelintézetek egyre több pótlólagos, alacsony költségű forráshoz jutnak. Az alacsony forrásköltség közvetetten pozitívan hat a bankhitelt igénybe venni kívánó szektorokra is, amely a háztartások részéről növekvő fogyasztási kiadásokban, a vállalkozások esetében pedig élénkülő beruházásban, illetve az üzleti aktivitás növekedésében ölthet testet.

A FUNDING FOR LENDING PROGRAM FŐBB ELEMEI, MŰKÖDÉSI MÓDJA

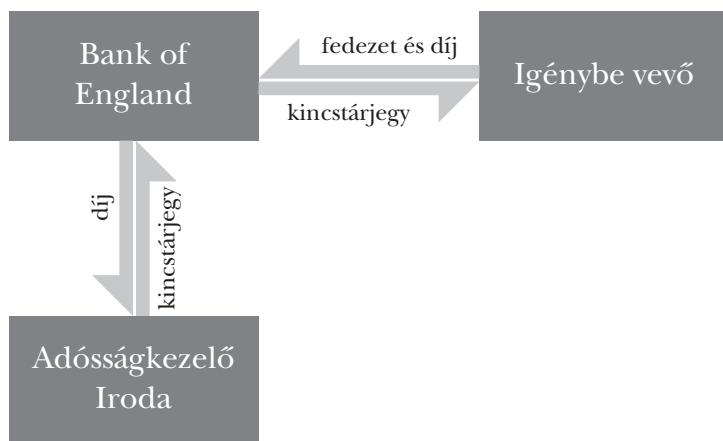
A Funding for Lending program célja, hogy ösztönözze a hitelintézetek, valamint az építési szövetkezetek vállalati és lakossági hitelkihelyezését. A cél elérését a keretrendszer az intézmények forrásköltségeinek csökkentése révén kívánja elősegíteni.

Az FLS a programban részt vevők forrásköltségeinek csökkenéséhez egy fedezett csereügylet (collateral swap) útján kíván hozzájárulni, amelynek keretében a Bank of England az arra jogosult hitelintézeteknek, valamint építési szövetkezeteknek meghatározott díj ellenében rövid lejáratú (9 hónapos) kincstárjegyet ad kölcsön, amelyet az Adósságkezelő Iroda (Debt Management Office) kifejezetten erre a célra bocsát ki és ad kölcsön – fedezetigény nélkül, de díj ellenében – a jegybank részére. A lejáratkor az igénybe vevő és a jegybank visszacsereéli az ügylet kezdetekor elcserélt eszközöket.

Az ügylet során a rendelkezésükre bocsátott kincstárjegyeket a piaci szereplők az alábbi módon tudják forrásköltségeik csökkentésére használni:

- a bankközi piacon felhasználhatják fedezett hitelügylet fedezeteként;
- a papírok felhasználhatók a Bank of England fedezett hitelügyletei esetében;

5. ábra: A Funding for Lending program működési módja



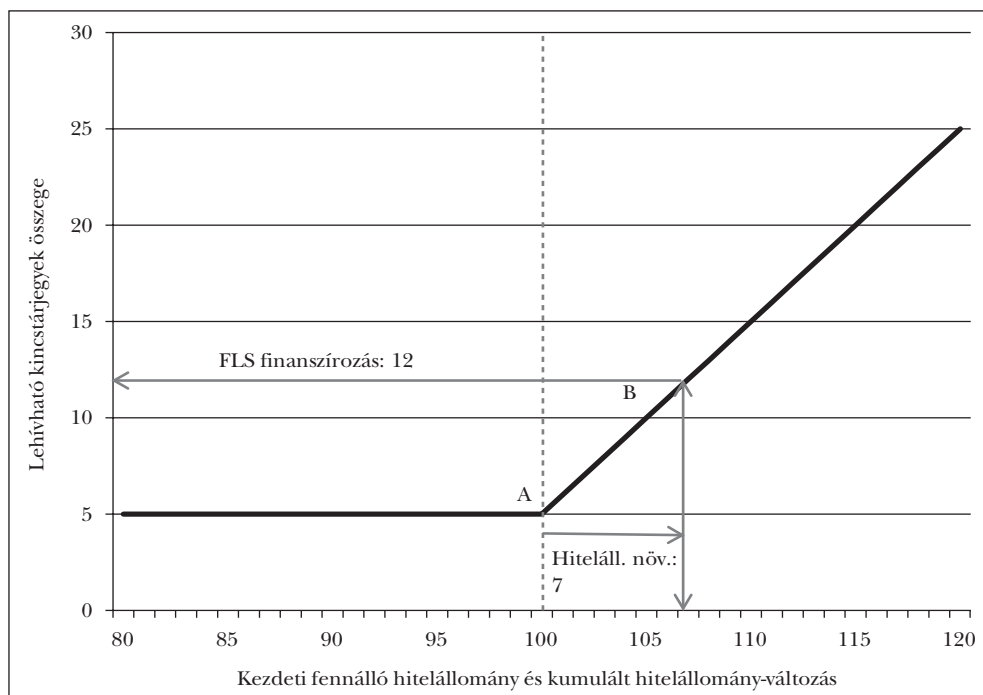
Forrás: BoE.

– továbbá az igénybe vevők dönthetnek amellett is, hogy a kincstárjegyeket megtartják, és helyettük egyéb, már meglévő likvid eszközüket vonják be a forrászerzésbe.

A program keretében eredetileg 2012. augusztus 1. és 2014. január 31. között lehet maximum 4 éves időtartamra 9 hónapos kincstárjegyet kölcsönözni a jegybanktól fedezet ellenében.² Az elfogadható fedezetek körét a Bank of England meglehetősen széleskörűen határozta meg annak érdekében, hogy az eszköz kihasználtsága minél nagyobb legyen. A bank ezen ügylet keretében fedezetként elfogad hitelportfóliót, értékpapírosított eszközöket (asset-backed security), jelzáloglevelet, államkötvényt és jegybanki kötvényt is. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy a programban részt vevő intézményeknek nagyobb értékű fedezetet kell szolgáltatniuk a brit jegybanknak, mint amilyen értékben az állampapírokat bocsátott az ő részükre. Ennek eredményeképpen abban az esetben sem szenved a jegybank veszteséget, ha a fedezet értéke a későbbiekben csökkenne.

A programban részt vevő intézmények kezdetben a brit nem pénzügyi szféra részére nyújtott, 2012. június 30-án fennálló hitelállományuk legfeljebb 5 százalékanak megfelelő összegben hívhatnak le kincstárjegyeket, amely automatikusan megnövekszik a 2012. június és 2013. december közötti időszak nettó hitelkihelyezésének mennyiségével. Amennyiben tehát egy hitelintézetnek 2012. június végén 100 milliárd font fennálló hitelállománya volt a brit reálgazdasági szereplők felé, és

6. ábra: Az FLS keretében lehívható kincstárjegyek mennyisége a fennálló hitelállomány függvényében



Forrás: BoE.

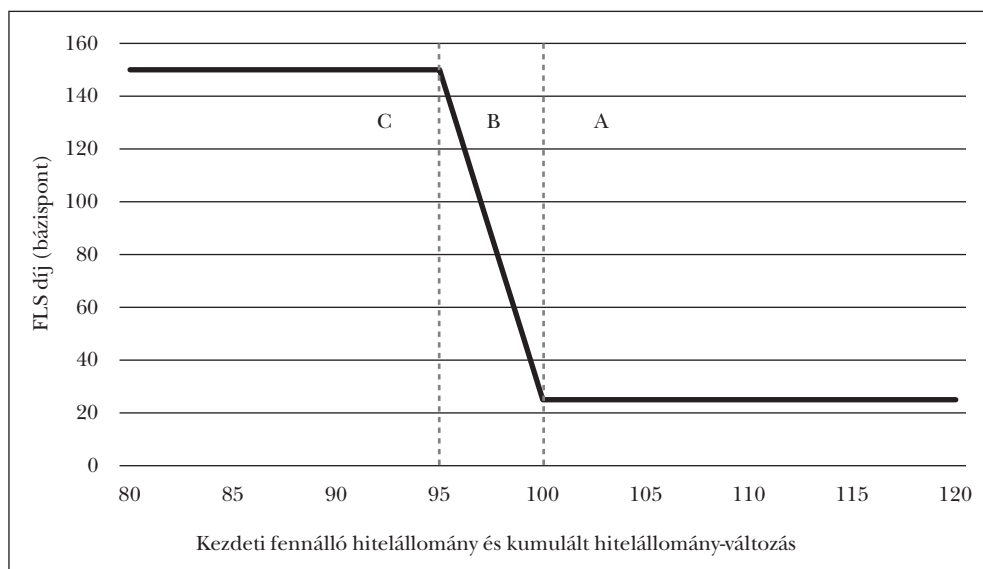
ezt 2013 végéig 7 milliárd fonttal növeli, a számára lehívható összeg 12 milliárd font, amely a kezdeti fennálló hitelállományból származó 5 milliárd font (6. ábra, A pont), valamint a kihelyezés nettó növekményeként elért további 7 milliárd font összegeként adódik (6. ábra, B pont). Az intézmények által egyénileg vagy csoportszinten igénybe vehető keretnek nincs felső korlátja.

Az angol jegybank becslése szerint a 2012. júniusi mérlegfőösszegeket alapul véve a fennálló hitelállomány 5 százalékára érvényesíthető kincstárjegy-igénybevétel összege megközelítően 80 milliárd fontot tehet ki. Fontos kikötés, hogy a hitelállomány növekedése esetében csak a nettó növekmény keletkeztet jogosultságot, és nem kerülnek figyelembevételre a le nem hívott kölcsönök, valamint a bankok által vásárolt értékpapírok sem.

A tranzakció díja a lehívható összeghez hasonlóan változik a nettó hitelkihelyezés függvényében. Tekintve, hogy a program elsődleges

célja, hogy a hitelintézetek és az építési szövetkezetek minél nagyobb mértékben fokozzák reálgazdasági hitelkihelyezéseiket azáltal, hogy a piacon elérhetőnél alacsonyabb költséggel jutnak forráshoz, a díjszabás úgy került kialakításra, hogy kevésbé kedvező helyzetbe hozza azon szereplőket, akik esetében 2012 júniusa és 2013 decembere között csökken a fennálló nettó hitelállomány.

7. ábra: Az FLS keretében lehívható kincstárjegyek mennyisége a fennálló hitelállomány függvényében



Forrás: BoE.

Alapesetben a tranzakciót igénybe vevőket 25 bázispontos éves díj terheli. Amennyiben a szerződő fél a referencia-időszak alatt nem csökkenti nettó fennálló hitelállományát, úgy az időszak egészére érvényesül ez a díjszint (7. ábra, A eset). Ha a mutató értéke csökken a vizsgált időszak alatt, akkor az éves díj minden 1 százalékos hitelállomány-csökkenés esetén újabb 25 bázisponttal emelkedik a teljes lehívott kincstárjegyalományra vetítve (7. ábra, B eset). A hitelállomány csökkenése azonban csak 5 százalékos visszaesésig eredményez lineárisan növekvő költséget az igénybe vevőnek, ennél nagyobb csökkenés esetén ugyanis a díjtétel évi 150 bázispontban került maximalizálásra (7. ábra, C eset).

A fenti díjmegállapításon túl a Bank of England bevezetett egy olyan

szabályt is, amely szerint 150 bázispontos díj fizetendő azon napok esetében, amelyekben a lehívott kincstárjegyállomány meghaladja a hitelállomány által indokolt mértéket. A díjfizetés módja a lehívási időszakban, valamint azt követően az alábbiak szerint történik:

- a lehívási időszak alatt a résztvevők egységesen 25 bázispontos díjtételt fizetnek utólagos elszámolás keretében, negyedéves gyakorisággal a jegybanknak,

- a lehívási periódus végével 2014. április 1-jéig a bank megállapítja, hogy a nettó hitelnövekmény a referenciaperiódus egészére mekkora díjtételt indokolt. Amennyiben a hitelállomány csökkenése miatt a tényleges díj meghaladta a 25 bázispontot, a két tétel közötti különbséget az igénybevételi időszak egészére, valamint a többletlehívások miatti büntetési tétel adott időszakra vonatkozó részét egy összegben kell az érintett intézménynek megfizetnie,

- ezt követően a díjfizetés a ténylegesen megállapított szinten, negyedéves gyakorisággal tovább folytatódik a lehívott kincstárjegyállomány tartásának időszakában.

A hitelkínálat további bővítése érdekében az angol jegybank és a kincstár 2013. április 24-én bejelentette az FLS-program kibővítését. Az eredeti program kiterjesztése a következő három főbb célt tartja szem előtt:

- a program egy évvel, 2015. január végéig történő meghosszabbítását;

- a kis- és középvállalati (kkv) szektornak nyújtott hitelállomány bővítésének fokozását;

- a reálgazdaság hitelezésében fontos szerepet betöltő, nem banki pénzügyi közvetítők bevonását a programba.

Az angol jegybank azzal indokolta a kiterjesztést,³ hogy a 2012 közepén bevezetett program hozzájárult a banki forrásköltségek meredek csökkenéséhez, ami a hitelezési költségek mérséklődéséhez és a hitelhez való hozzáférhetőség javulásához vezetett mind a vállalkozások, mind a háztartások tekintetében. Azonban a hitelezési feltételekben 2012 nyara óta bekövetkezett javulás kevésbé érzékelhető a kkv-k esetében, mint a nagyvállalatok és háztartások esetében. Mindazonáltal a banki finanszírozást övező kockázatok (például az eurózóna kedvezőtlen folyamatai) aláaknázhatják a hitelezési feltételek és a hitelezési aktivitás javulását. A program kiterjesztése megadja azt a biztonságot a bankok számára,

hogy nettó hitelállományukat növelve 2015 januárjáig folyamatosan hozzáférjenek az alacsony költségű jegybanki forráshoz.

A rendszer kiterjesztése során figyelembe vették azokat a nem banki pénzügyi közvetítőket (többek között a pénzügyi lízingcégeket és faktoringvállalkozásokat) is, amelyek fontos szerepet játszanak a reálgazdaságba történő alternatív forrásbevonás terén.

A közlemény szerint⁴ a program kiterjesztése azzal a céllal került meghirdetésre, hogy a korábbiaknál lényegesen jobban ösztönözze a bankok kkv-hitelezését. A mutatók széles skálája és több kutatás, elemzés (Bank's Agents, Bank's Credit Conditions Survey) is azt mutatja, hogy a tavaly nyár óta a hitelezési feltételekben bekövetkező javulás a kkv-k esetében kisebb volt, mint a nagyvállalkozások és a háztartások esetében. A hitelhez való hozzáférhetőség a nagyobb vállalatok esetében nagyobb mértékben javult 2012 közepe óta, mint a kisvállalatok esetében. Továbbá a banki finanszírozástól jobban függő kkv-szektor nem húzott akkora hasznot a tőkepiaci forrásköltségek csökkenéséből, mint a nagyvállalatok. Annak érdekében, hogy a korábbiaknál jobban ösztönözzék a bankokat a kkv-hitelkínálat bővítésére, a jegybank a kiterjesztett program keretében elérhető hitelösszeget az adott bank által az ennek a szektornak nyújtott hitelállomány növelésétől tette függővé.

A kiterjesztett időszak kezdetekor lehívható kedvezményes forrás meghatározása során az angol jegybank a bankok és építési szövetkezetek által 2013 második negyedévtől év végéig a háztartásoknak, a kis- és középvállalkozásoknak, a nagyvállalatoknak, valamint a reálgazdasági tevékenységet finanszírozó nem banki hitelezőknek juttatott forrásokat veszi figyelembe. A kialakított kedvezményrendszer a programban részt vevők számára nagyobb ösztönzést jelent a kkv-hitelezésre, emellett arra is ösztönzi őket, hogy minél hamarabb növeljék nettó hitelkihelyezésüket a kkv-k irányába. A kkv-szektor részére ebben az időszakban történő minden egyfontnyi nettó hitelkihelyezés 10 fonttal növeli a rendelkezésre álló kezdeti lehívható kincstárjegyek mennyiségét, miközben a többi gazdasági szektor esetében nincs ilyen irányú ösztönző. A 2014-es időszakban történő minden egyes további fontnyi, kkv-k részére történő nettó hitelkihelyezés pedig 5 fonttal emeli a programban részt vevők által lehívható összeget. Az intézmények által egyénileg vagy csoportszinten igénybe vehető keretnek a kiterjesztett időszakban továbbra sem lesz felső korlátja.

A tranzakció díja a kiterjesztett programban azonos módon kerül

meghatározásra, mint az eredetiben. Azon bankok esetében, amelyek 2014 során fenntartják vagy bővítik hitelezési tevékenységüket, az éves díj 25 bázispont lesz a teljes lehívott összegre vonatkozóan. Azon bankok esetében azonban, amelyek csökkentik hitelezési tevékenységüket, a díj minden 1 százalékpontos visszaesés esetén lineárisan 25 bázisponttal növekszik a 150 bázispontnyi maximális díjig, mely azon bankok esetében alkalmazandó, ahol a visszaesés eléri vagy meghaladja az 5 százalékot.

A FUNDING FOR LENDING PROGRAM HATÁSAINAK, EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

Az angol jegybank természetesen a programban részt vevő intézmények forrásköltségeinek csökkenését várja, aminek következtében lehetővé válna, hogy azok hitelezési aktivitásukat növeljék mind a hitelkamatok mérséklésén, mind a hitelek elérhetőségének javításán keresztül. Az olcsóbb hitelekhez való könnyebb hozzáférés ösztönözhetné a fogyasztást és a beruházást, amely új munkahelyek teremtésére és a jövedelmek növelésére adhatna lehetőséget.

A BoE szerint a program olyan erős ösztönzőelemeket tartalmaz, amely hatására a bankok megváltoztathatják a pénzügyi válság következtében módosított üzleti tervüket, és ennek következtében előfordulhat, hogy kevésbé vagy egyáltalán nem fogják vissza a hitelezési aktivitásukat, illetve hogy a tervezettnél nagyobb mértékben növelik hitelezési tevékenységüket.

A program eddigi eredményességének megítélésekor kettős nehézséggel szembesülünk. Egyrészt nem ismerjük, mi történt volna akkor, ha a jegybank nem vezeti be a jelen írásban vizsgált eszközt, hogy alakult volna akkor a reálgazdasági hitelkihelyezés mennyisége és költsége. Ezzel kapcsolatban viszonyítási pontként szolgálhat, hogy az FLS bevezetésekor a Bank of England a háztartási és vállalati hitelezési kamatok további növekedésére, valamint az aggregált hitelezés visszaesésére számított a következő 18 hónapban, amelyet elsősorban a hitelintézetek válságidőszakot követő mérlegalkalmazkodásával magyaráztak. Másrészt a rendszer működéséből adódóan a program hatásai csak késve jelentkeznek a hitelezési adatokon. Egyes hitelinstrumentumok esetében (pl. jelzáloghitel) a hitelszerződés megkötése, illetve annak lehívása között akár negyed év is eltelhet, így ezek esetében a hatások számszerűsítésére

csak ezt követően van lehetőség. Ennél még hosszabb időt vehet igénybe, hogy a vállalati hitelezés esetében érdemi hatás legyen kimutatható, hiszen ezek legtöbbször nem egységesített, hanem személyre szabott feltételek mellett, megállapodás alapján kerülnek folyósításra.

A program indulásától kezdődően 2013 második negyedévéig 41 hitelintézet, illetve építési szövetkezet jelezte a programban való részvételi szándékát, amelyből 27 intézmény – összesen 17,6 milliárd font értékben – hívott le kincstárjegyeket a jegybanktól.

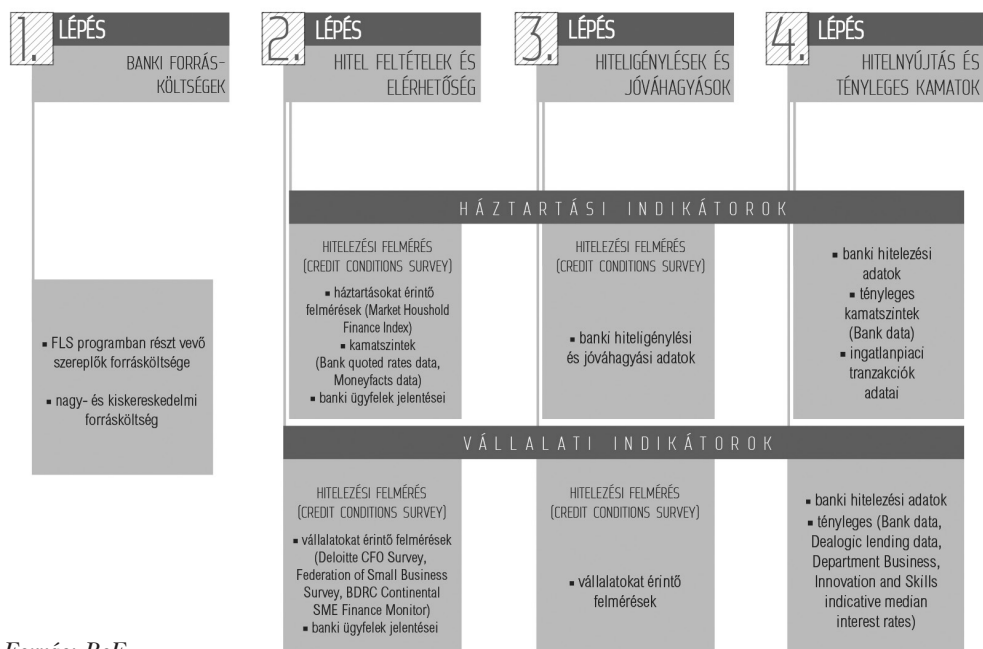
A Bank of England az FLS értékelése során több mutatószámot is figyelemmel kísér, amelyek az FLS hatásmechanizmusának különböző szintjeihez kötődnek (8. ábra). Az eszköz várható pozitív hatásai mindenekelőtt a bankok forrásköltségei esetében jelentkezhetnek. A 2013 februárjában napvilágot látott inflációs jelentés szerint, amely kiemelt témaként mutatta be az FLS hatásmechanizmusát, ezen a téren már határozottan pozitív tendenciák mutatkoztak a 2012. júniusi időszakhoz képest. A dokumentum szerint a novemberi állapotokhoz viszonyítva 35 bázisponttal, míg a júniusi szintekhez képest 90 bázisponttal csökkent az angol bankok 5 éves CDS-felára. A legfrissebb, augusztusi inflációs jelentés kiemeli, hogy a kockázati prémiumok nemzetközi szinten megfigyelhető emelkedése ellenére az angol bankok finanszírozási költségei a válság előtti szinthez képest alacsony, az FLS-en keresztül történő forrásbevonáshoz közeli szinten alakultak. Fontos, hogy a program abban az esetben is olcsó forráslehetőséget biztosít a bankszektor számára, ha a piaci kondíciók romlanak.

Az alacsony forrásköltségek a hatásmechanizmus következő lépcsőjében hozzájárulhatnak ahhoz, hogy javuljon a nem pénzügyi szektor számára elérhető hitelek mennyisége, valamint kedvezőbbben alakuljanak azok kondíciói is.

A Bank of England hitelezési kondíciókkal kapcsolatos felméréseinek (Credit Conditions Survey) eredményeit a 9. és 10. ábra foglalja össze. Az ábrák arra utalnak, hogy a bankok hajlandósága a vállalati hitelek kihelyezésére 2012 harmadik negyedévéitől jelentősen javult (0 feletti érték) minden kategóriában.

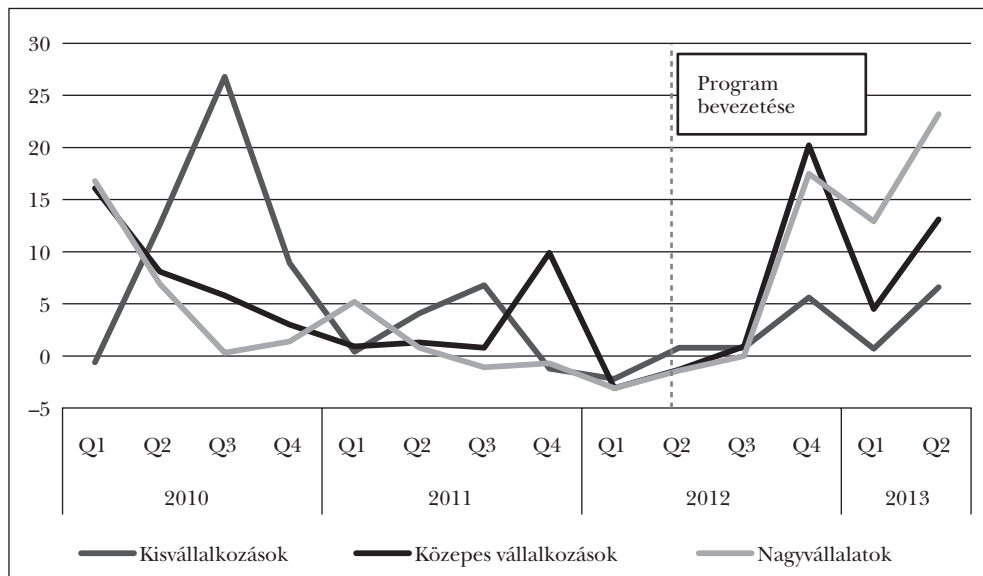
**...az angol bankok
finanszírozási költségei
a válság előtti szinthez képest
alacsony... szinten alakultak.**

8. ábra: Az FLS-transzmisszió főbb indikátorainak bemutatása



Forrás: BoE.

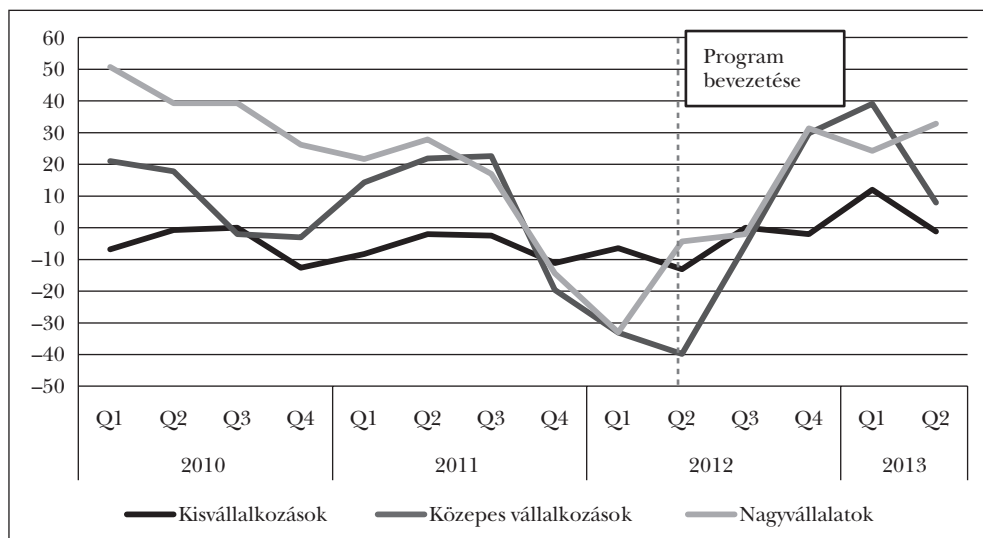
9. ábra: A nem pénzügyi vállalkozások számára elérhető hitelek elérhetőségének változása



Forrás: Bank of England Credit Conditions Survey.

A program bevezetését követően hasonló tendencia figyelhető meg a referenciakamatokhoz képesti felárak alakulásában, ahol a pozitív elmozdulás a hitelezési kondíciók lazítására utal. 2013 második negyedévében a nagyvállalatok esetében jelentős, a közepes vállalkozások esetében pedig mérsékelt felárscsökkenés volt megfigyelhető, miközben a kisvállalkozások hitelezési kondíciói nem mutattak érdemi változást az előző időszakhoz képest. Az adatok arra is rávilágítanak, hogy eddig a kisvállalkozások esetén érvényesült legkevésbé a program kedvező hatása az igénybe vehető hitelek felárára, ezért volt indokolt a program kiterjesztése során kiemelt hangsúlyt fektetni erre a szektorra.

10. ábra: A nem pénzügyi vállalkozások számára elérhető hitelek felárának változása



Forrás: Bank of England Credit Conditions Survey.

A bankok hitelezési hajlandóságának javulása mellett a reálgazdasági hatások érvényesüléséhez arra is szükség van, hogy a háztartások és a vállalatok reagáljanak a megváltozott feltételekre, és fokozzák a hitelek iránti keresletüket.

A 2013 második negyedéves *Deloitte CFO Survey*⁵ című kiadvány alapján az Egyesült Királyságban a külső forrásbevonás elsődleges forrása – a megkérdezettek körében – továbbra is a vállalati kötvénykibocsátás, azonban a bankhitelek jelentősége 2012 második negyedétől

folyamatosan nő. A felmérésben részt vevő vállalatvezetők megítélése szerint a hitelezési feltételek folyamatosan javulnak 2012 elejétől: a hitelköltségek csökkennek, miközben a rendelkezésre állás javul. A második negyedéves felmérés adatai azt mutatják, hogy a hitelek ára és hozzáférhetősége az elmúlt hat év során soha nem volt még ennyire kedvező, mint napjainkban.

Amennyiben mind a hitelkeresleti oldalon, mind a hitelkínálati oldalon pozitív tendenciák figyelhetők meg, várhatóan ezek az eredmények a ténylegesen nyújtott hitelek állományának növekedését és a hitelköltségek csökkentését vonják maguk után. A Bank of England legfrissebb, 2013 második negyedéves adatszolgáltatása⁶ alapján a programban részt vevő intézmények belföldi, nem pénzügyi szféra irányába fennálló hitelállománya az FLS bevezetése óta történő nettó hitelkihelyezések eredményeképpen szinte nem változott (0,2%-kal csökkent), de fontos hangsúlyozni, hogy arra vonatkozóan nem rendelkezünk információval, milyen mértékben esett volna vissza a hitelezési aktivitás a program bevezetésének hiányában.

Ezen túlmenően a program eredményességének megítéléséhez, illetve egy átfogó, részletes értékelés elkészítéséhez több időnek kell eltelnie a kezdeményezés bevezetésétől annak érdekében, hogy a program intézkedései kifejthessék hatásukat a pénzügyi szférában, a későbbiek folyamán pedig a reálgazdaságban is. Mindezek ellenére az előretekintő indikátorok esetében tapasztalható javulás az intézkedés jövőbeli eredményességét vetíti előre, így a hitelkondíciók javulása a közeljövőben fokozatosan növelheti a nettó hitelezést.

JEGYZETEK

¹ A vizsgált fix és változó kamatozású jelzáloghitelek esetén az LTV 75%.

² A lejáró kincstárjegyeket a lejáratot megelőző 20. és 10. nap között kell a jegybank részére visszaszolgáltatni, amely azokat új kibocsátásúakra cseréli.

³ Bank of England: *Extension to the Funding for Lending Scheme* – Explanatory Note

⁴ Bank of England: *Extension to the Funding for Lending Scheme* – Explanatory Note, News Release: Extension to the Funding for Lending Scheme

⁵ www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Research/CFO%20Survey/uk-insights-cfo-survey-2013-q2-full-report-v2.pdf

⁶ www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/data.aspx

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bank of England: *Funding for Lending Scheme – Explanatory Note*. www.bankofengland.co.uk/markets/Documents/explanatory_notefls120713.pdf
- Bank of England: *Funding for Lending Scheme – Worked Example*. www.bankofengland.co.uk/markets/Documents/fls-workedexample1.pdf
- The Bank of England's Special Liquidity Scheme*. www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120105.pdf
- Bank of England: *Extension to the Funding for Lending Scheme – Explanatory Note*. www.bankofengland.co.uk/markets/Documents/explanatorynotefls130424.pdf
- Bank of England: *Extension to the Funding for Lending Scheme – Worked Example*. www.bankofengland.co.uk/markets/Documents/flsworkedexample2.pdf
- Bank of England: *Inflation Report*. May 2012. www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/ir1202.aspx
- Bank of England: *Inflation Report*. August 2012. www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/ir1203.aspx
- Bank of England: *Inflation Report*. November 2012. www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/ir1204.aspx
- Bank of England: *Inflation Report*. February 2013. www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/2013/ir1301.aspx
- Bank of England: *Inflation Report*. August 2013. www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/inflationreport/2013/ir13aug.pdf
- Bank of England: *Quarterly Bulletin*. 2012 Q4. www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf
- Bank of England: *Az FLS-programhoz kapcsolódó adatszolgáltatás*. 2013 Q2. www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/data.aspx
- Deloitte CFO Survey. 2013 Q2. www.deloitte.com/assets/DcomUnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Research/CFO%20Survey/uk-insights-cfo-survey-2013-q2-full-report-v2.pdf
- Központi bankok honlapjai: Federal Reserve, Bank of England, Bank of Japan, European Central Bank, Bank of Canada, Reserve Bank of New Zealand, Sveriges Riksbank, Latvijas Banka, Bulgarian National Bank, Banca Națională a României, Bank of Lithuania.

Horváth Bálint–Kolozsi Pál Péter–Németh Erzsébet

Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgálatában

*Az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének
hasznosulása*

The Audits of the State Audit Office of Hungary in the Service of Society

*Utilisation of the SAO's Report
on the Disaster Management System*



Összefoglalás

A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél kiemelten fontos a számvevőszéki munka széles értelemben vett társadalmi hatásának és hasznosulásának mérése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi három évben olyan modellt alapjait tette le, amely megalapozhatja a számvevőszéki munka társadalmi hozzáadottérték-mérésének nemzetközi módszertanát. Értékelésünk abból indul ki, hogy a hasznosulásnak több szintje

HORVÁTH BÁLINT, az Állami Számvevőszék munkatársa, sajtótitkára (horvath-bt@asz.hu), KOLOZSI PÁL PÉTER PhD, az Állami Számvevőszék számvevő tanácsosa, kommunikációs szakértője (kolozsipp@asz.hu), dr. habil. NÉMETH ERZSÉBET, az Állami Számvevőszék igazgatóhelyettese, a Kommunikációs és Intézményi Kapcsolatok Osztályának vezetője (nemethe@asz.hu).

van, és ezen szintek sajátos mérési módszert és technikát igényelnek. A hasznosulás mérésére kvalitatív és kvantitatív mérőszámokat dolgoztunk ki, melyeket folyamatosan gyűjtünk és elemzünk. Kiemelten fontos hasznosulási szintnek tekintjük az ellenőrzöttek intézkedéseit, a törvényalkotást, az ellenőrzések esetleges jogi következményeit, a társadalmi, a tudományos és közpolitikai vitákhoz és útkeresésekhez való hozzájárulást, illetve az állampolgárok tájékoztatását. A metodika leírását egy esettanulmány követi, amely a gyakorlatban is bemutatja az értékelési módszertant.

Summary

When evaluating the performance of SAIs it is of utmost importance to assess the broad social impact and utilisation of the work of SAIs. In the last three years the State Audit Office of Hungary laid down the foundations of a model which may serve as a basis for an international methodology of the measurement of the social added value of SAIs' work. Our evaluation is based on the fact that utilisation has several levels and these levels require specific methods of measurement and techniques. For the measurement of impact, we have elaborated quantitative and qualitative indicators, which are continuously collected and analysed. The levels of utilisation we consider important consist of the measures taken by auditees, the legislation, the eventual legal consequences of audits, the contribution to social, scientific and public policy debates and path finding, as well as the information of citizens. The description of the methodology is followed by a case study that presents the evaluation methodology in practice.

A közsféra ellenőrzése, különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésre, képes a polgárok mindennapi életét jobbá tevő változások elindítására. Közpénzből finanszírozott intézményként nem is lehet más a számvevőszéki működés végső célja. A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél ezért kiemelten fontos munkánk széles értelemben vett társadalmi hatásainak értékelése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi három évben olyan, a hasznosulást támogató és nyomon követő módszertant alakított ki, amely alkalmas lehet a számvevőszéki hasznosulás mérésének megalapozására.

A teljesítménymérés és a hasznosulás kiemelt téma a számvevőszékek nemzetközi világában. Ehhez kapcsolódva folyamatban van a számvevőszéki munka hozzáadott értékére és az állampolgárok mindennapi életére gyakorolt hatására koncentráló nemzetközi standard kidolgozása (ISSAI X)¹. Ehhez illeszkedve kezdődött meg a számvevőszéki teljesítményértékelés módszertani alapjait meghatározó keretrendszer (Performance Measurement Framework – PMF)² fejlesztése.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HASZNOSULÁSI SZEMLÉLETE ÉS MÓDSZERTANA NEMZETKÖZI KONTEXTUSBAN

Az Állami Számvevőszék hasznosulásra koncentráló működése³ és a hozzáadott érték mérését, értékelését lehetővé tevő módszertana illeszkedik a számvevőszéki teljesítményméréssel és a számvevőszékek társadalmi küldetésével kapcsolatos nemzetközi útkereséshez és munkához. A számvevőszéki teljesítményértékelés mind a legfőbb ellenőrző intézmények belső folyamatait, mind pedig működésük külső környezetét számba veszi, a számvevőszékek teljesítményét pedig az alapján méri, hogy az a kapott mandátum és jogi felhatalmazás keretein belül mennyire felel meg a nemzetközileg elfogadott standardoknak és előírásoknak. Milyen a számvevőszék jelentési gyakorlata? Mennyire biztosított a függetlensége? Milyen a stratégiája, ellenőrzési módszertana, irányítása, emberi erőforrásokkal való gazdálkodása? Miképp szervezi meg a kommunikációját és a külső érintettekkel való kapcsolattartását?

Az indikátorok egy része a számvevőszék kompetenciájába tartozik (ilyen például a menedzsment, a stratégia, vagy éppen a kialakított kommunikáció), egy másik része azonban adottság (ilyen például a jogi státusz, a közpolitikai felhatalmazás, a jogszabályok által biztosított szervezeti és egyéb függetlenség). Ebből az is következik, hogy a számvevőszéki teljesítmény nem kizárólag a számvevőszékek felelőssége – ami meg is felel a valóságnak, hiszen nem ugyanaz várható el társadalmi hatások terén egy független, ellenőrzési témáiról maga döntő számvevőszék, illetve egy, a kormánytól függő pozícióban dolgozó ellenőrző szerv részéről, valamint egy kötelező jogi döntéseket hozó bírói típusú, illetve egy hivatalként működő számvevőszéktől. Vannak olyan számvevőszékek, amelyeknek minden jelentése nyilvános (ilyen a magyar Állami Számvevőszék),

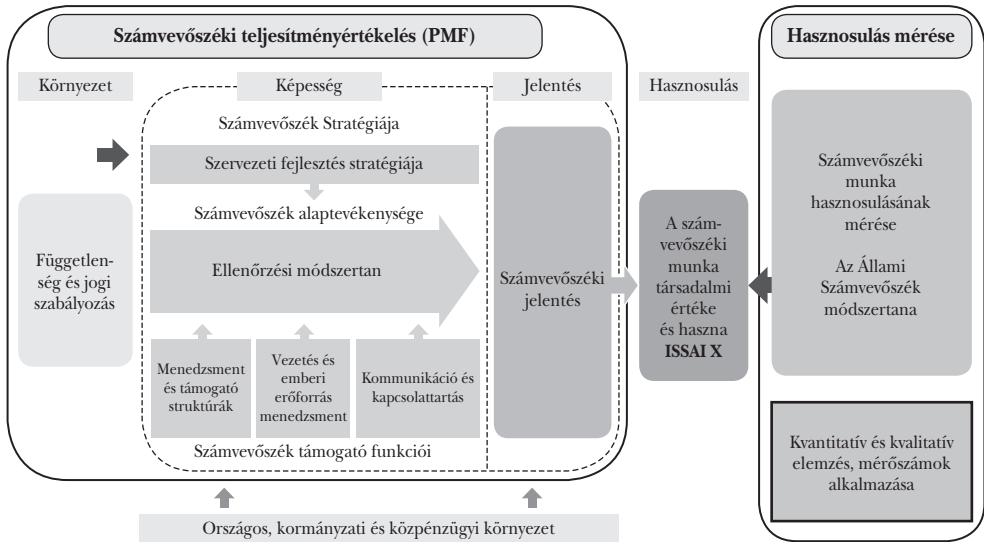
de olyan is, amelyik gyakorlatilag csak a parlamenti képviselőknek dolgozik (ilyen például a német számvevőszék).

A számvevőszéki teljesítményértékelési rendszer előremutató kezdeményezés, de egyik hiányossága, hogy nem tesz kísérletet a számvevőszéki munka valódi teljesítményének a társadalmi szinten jelentkező hatások értékelésére. Ebből a szempontból jelent előrelépést az Állami Számvevőszék gyakorlata, amely szintén mérőszámokon és kvalitatív elemzéseken alapul, és amely azt méri fel, milyen társadalmi hatása és mindennapi szinten érezhető hasznosulása van a számvevők munkájának. Az ÁSZ tehát egy olyan módszertant alapoz meg, amely egyrészt illeszkedik a nemzetközi számvevőszéki közösség munkájához és iránykereséséhez, másrészt pedig új távlatokat nyit a számvevőszéki teljesítmény értékelése, és ezen keresztül a számvevőszékek társadalmi beágyazottsága, elfogadottsága, hitelessége szempontjából.

A számvevőszéki munka hasznosulásának középpontba állítása és a számvevőszékek társadalmi szerepének hangsúlyozása a nemzetközi standardoknak is fontos eleme.⁴ Társadalmi szerepük betöltése érdekében a számvevőszékeknek munkájuk végső hasznosulására kell koncentrálniuk, azaz úgy kell dolgozniuk, hogy javítsanak az állampolgárok mindennapi életminőségén – akár közvetlenül, akár közvetve, a jó kormányzás elősegítésén keresztül. A számvevőszékeknek egész tevékenységüket a hasznosulás szolgálatába kell állítaniuk, legyen szó az ellenőrzések megtervezéséről, lebonyolításáról, a jelentések utógondozásáról, „menedzseléséről”. A hasznosulási szemlélet egy nyitott szervezetet tételez fel, azaz egy olyan számvevőszéket, amely tartalmaz és eredményes párbeszédet folytat munkájának különböző érintettjeivel (stakeholder) annak érdekében, hogy a független és hiteles számvevőszék munkája a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben járuljon hozzá a közsféra fejlődéséhez.⁵

**...úgy kell dolgozniuk, hogy
javítsanak az állampolgárok
mindennapi életminőségén...**

1. ábra: Az Állami Számvevőszék hasznosulási koncepciójának illeszkedése a PMF-rendszerhez, illetve az ISSAI X-hez



AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HASZNOSULÁSI MÓDSZERTANA

Értékelésünk abból indul ki, hogy munkánk hasznosulásának több szintje van, amelyek sajátos mérési módszert és technikát igényelnek. A hasznosulás mérésére kvalitatív és kvantitatív mérőszámokat dolgoztunk ki, melyeket folyamatosan gyűjtünk és elemzünk.⁶

Nem minden jelentés hasznosul minden szinten: vannak jelentések, amelyek közéleti viták kiindulópontjává válnak – ilyen volt például az Állami Számvevőszék államadóssággal kapcsolatos jelentése⁷ –, és vannak olyanok, amely hozzáadott értéke a gyakorlati életben való hasznosulásban érhető tetten. Ez utóbbira jó példa az ÁSZ cikkünk végén bemutatott katasztrófavédelmi jelentése⁸, amely a 2013-as nagy dunai árvíz időszakában – a szabályozás megújításának elősegítésén keresztül – hozzájárult az eredményes magyarországi árvízi védekezéshez.

A hasznosulás szintjei

A hasznosulás eredményességét az ellenőrzési témaválasztás alapozza meg. A tervezés során fel kell ismernünk a veszélyeket és kockázatokat.

Ott kell ellenőriznünk, ahol valódi problémák vannak, és ahol változások következnek be, például a törvényhozás fókuszában állnak. Cél, hogy átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását, a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek pedig hatékonyabban működjenek. Sokakat érintő, aktuális kérdésekre kell szakmailag megalapozott válaszokat adnunk. Emellett törekednünk kell arra, hogy ellenőrzés alá vonjuk a korábban ellenőrizetlen területeket.

Az ÁSZ célja, hogy szakmai keretek közé terelje a közpolitikai vitákat. Arra törekszünk, hogy jelentéseink és megállapításaink igazodási ponttá váljanak. Tapasztalatunk szerint ehhez az kell, hogy üzeneteink eljussanak a célközönséghez, amihez célcsoportokra szabott kommunikáció szükséges. A különböző érintetteknek különböző részletettségű és hosszúságú anyagokra van szüksége. Egy ellenőrzött kórház vezetője például egy részletes, levezetések tartalmazó jelentés alapján tud intézkedési tervet készíteni. Az érintett polgármester, illetve országgyűlési képviselő leginkább egy vezetői összefoglalót tud hasznosítani, így nekik ilyen anyagot kell kapniuk. Egy érdeklődő és a választásokra tudatosan készülő helyi polgár, az adott kórház jelenlegi, egykori vagy csak potenciális betege szempontjából annak van jelentősége, hogy ki miképp bánt az általa befizetett közpénzzel – az ő egy-egy témára szánható ideje pedig a napi hírözönben tán még kevesebb, mint a közvetlen érintetteknek. Jelentéseinkhez kapcsolódva ezért a részletes megállapításokon túl egyéb kommunikációs anyagokat is készítünk, és azokat minden esetben eljuttatjuk az előre meghatározott célcsoportoknak.

Az ellenőrzöttek

A legkézenfekvőbb hasznosulási szint az ellenőrzöttek szintje. Jelentős előrelépést jelent ebből a szempontból a 2011-ben hatályba lépett új számvetőségi törvény, amely kötelezővé tette az ellenőrzöttek számára az együttműködést és az intézkedési terv készítését. Korábban javaslatunk alig feléneket volt intézkedésben tetten érhető következménye, és egy ellenőrzött szervezet vezetője megtehetette, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyja a számvetők figyelmeztetéseit. Ma erre már nincs lehetőség, a jogszabály ugyanis büntetőjogi szankciókat is kilátásba helyez a Számvetőséssel való együttműködés elmulasztása esetén. Folyamatosan nyomon követjük, hány jelentésben hány javaslatot tettünk,

és ezekre milyen intézkedési terv készült. A korábban ellenőrzött szervezetekhez utóellenőrzés keretében is visszatérünk, illetve javaslataink utóéletét az egykori ellenőrzöttekkel készített hasznosulási interjúkban is felmérjük.

Az Országgyűlés és a törvényhozás

A második legfontosabb hasznosulási terep az Országgyűlés. Az Állami Számvevőszék a törvény szerint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve, és a legnagyobb és legtartósabb hatást a jogszabályokon keresztül érhetjük el. Jelentéseink azt szolgálják, hogy a törvények a lehető leginkább megalapozottak legyenek, így kiemelten figyeljük, hány jogszabály készül javaslataink alapján. Természetesen azt is mérjük, hogy jelentéseink közül hány kerül a plenáris ülés elé, illetve a bizottságok napi-rendjére, valamint hogy hány hivatkozás történik megállapításainkra a parlamenti vitákban.

A társadalmi szintű tájékoztatás, transzparencia

A mai kor kihívásainak megfelelni képes számvevőszékekkel szemben alapvető és jogos elvárás az átláthatóság és a társadalmi szintű tájékoztatás. Az állampolgároknak alapvető demokratikus joguk, hogy nyomon követhessék a közpénzek felhasználását. Ezt a magyar társadalom számára az Állami Számvevőszék biztosítja, azaz a közpénzügyekkel kapcsolatban a számvevők teszik lehetővé a megalapozott választói döntés meghozatalát. Tudnunk kell, hogy eljutnak-e megállapításaink és üzeneteink munkánk végső megrendelőihez, az adófizető állampolgárokhoz. Ezért gyűjtjük és elemezzük a számvevőszéki munkáról szóló médiamegjelenéseket, ideértve a hazai és a külföldi nyomtatott és internetes sajtót, a közösségi médiafelületeket, a televíziókat és rádiókat is.

A társadalmi hasznosulás szempontjából kiemelt szerepe van a sajtókapcsolatoknak. Ez meghatározza az egyes jelentések hasznosulásának lehetőségeit, hiszen a társadalom jelentős része, valamint bizonyos szempontból maguk a döntéshozók a médián keresztül ismerik meg az ÁSZ működését, a stratégiát, az ellenőrzések irányát, a jelentések megállapításait, a közpénzek felhasználásának számvevőszéki tapasztalatait. Monitorozzuk, milyen arányban pozitívak, illetve negatívak a rólunk

megjelenő hírek. Mennyi közülük a saját forrású, azaz elsődleges, és mennyi a rólunk szóló, de nem tőlünk származó hír? A hírek mely jelentésünkhöz, elemzésünkhöz kapcsolódnak, melyek esetében kisebb az érdeklődés, és miért? Figyelemmel kísérjük az internetes oldalunkon és a Hírportálunkon megjelenő hírek számát és tematikáját, értékeljük a sajtótájékoztatók hatását. Minden jelentésünk nyilvános és letölthető, mi pedig napi szinten mérjük, melyik jelentésünket hányan töltik le.

A szakmai tudományos közélet

Fontos partnerünknek tekintjük a szakmai tudományos közéletet, így munkánk hasznosulása, ha megállapításaink bekerülnek a tudományos vérkeringésbe. Mérjük, hogy szakmai partnereinkkel hány konferenciát, szemináriumot, fórumot szervezünk, illetve hogy munkatársaink hány konferencián szólalnak fel, hány tudományos publikációt, írást, könyvet jelentetnek meg a jelentésekhez kapcsolódva. Az ÁSZ kiadja az impakt faktoros *Pénzügyi Szemle* közpénzügyi folyóiratot, illetve a kapcsolódó online portált, az ezeken megjelenő cikkek tovaggyűrűzését és hatását is mérjük.

A jogi következmények

Az ÁSZ-nak törvényes kötelessége, hogy megalapozott gyanú esetén eljárást kezdeményezzen az illetékes hatóságoknál. Ezen jogi eljárások elindítása is munkánk egyfajta társadalmi hozadéka, így természetesen ezeket is mérjük. Az ÁSZ-nak feladata a jól irányított állam kiépítésének elősegítése és a Költségvetési Tanács szakmai támogatása is. Ehhez kapcsolódva értékeljük, hogy az ÁSZ véleménye révén milyen mértékben javult a költségvetési törvényjavaslat, mennyiben sikerült hozzájárulnunk kutatásainkkal, kezdeményezéseinkkel a közpénzügyek fejlődésének előmozdításához, valamint a korrupció és csalás elleni küzdelemhez.

Az ÁSZ tanácsadói funkciója

Mérjük azt is, hogy az adott időszakban hány jogszabálytervezetet véleményeztünk, és mennyire vették figyelembe véleményünket a tervezetek véglegesésekor. Folyamatosan számba vesszük a Költségvetési

Tanácsnak készített szakmai anyagokat és értékeléseket, valamint elemezzük ezeknek a Tanács döntéseire gyakorolt hatását is.

AZ ÚJ SZÁMVEVŐSZÉKI TÖRVÉNY HATÁSA

A 2012-es év egyértelműen igazolta, hogy szükséges és előremutató lépés volt a Számvevőszékről szóló, első sarkalatos törvény megalkotása 2011 tavaszán.⁹ A jogszabálynak köszönhetően véglegesen lezárult a következmények nélküli ellenőrzések időszaka Magyarországon, ami egyrészt felelősséget, másrészt pedig kihívást jelentett az Állami Számvevőszék számára.¹⁰

Következményekkel járó ellenőrzés

A számvevőszéki törvény előírásának megfelelően 2012-ben¹¹ induló jelentéseink mindegyikéhez intézkedési terv készült, azaz az ÁSZ immár ténylegesen hatni tud a magyar közpénzügyi rendszer működésére, lépésről lépésre megújíthatja azt. Mindez egy egyszerűen stabil és alkalmazkodni képes intézményi működést feltételez, ami komoly szervezeti fejlesztést és megújulást igényelt a Számvevőszéktől.

Az ellenőrzöttök által készített intézkedési terveket ugyanis az Állami Számvevőszék elbírálja, és amennyiben megfelelőnek találja, úgy azokat az ÁSZ elnöke egyenként hagyja jóvá. A következményekkel járó ellenőrzések utolsó lépése az utóellenőrzés, ami azt jelenti, hogy az ÁSZ számvevői időről időre ellenőrzik az intézkedési tervekben foglaltak gyakorlati végrehajtását is.

2012-ben az Állami Számvevőszék 112 jelentést hozott nyilvánosságra. Összesen 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelemmel járó javaslatot tettek a számvevők, azaz az ÁSZ ennyi szálon indította el egyszerűen a magyar közpénzügyek megújulását. Ez nagy előrelépés, hisz az új számvevőszéki törvény hatálybalépése előtt a javaslatok csaknem felére még csak intézkedési terv sem készült.

Megalapozott tervezés

Munkánk kiindulópontja, hogy a rend értéket teremt. Az ÁSZ ezért ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjeszti a korábban még

nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre. A közpénzt használók biztosak lehetnek abban, hogy idővel számvevőszéki ellenőrzés alá kerülnek, és ha a törvényeket nem tartják be, a közpénzt hibásan költik el, akkor számolniuk kell a törvényben rögzített következményekkel.

A következményekkel járó ellenőrzéseket támogatja az ellenőrzöttek kockázatalapú kiválasztása is. Így az Állami Számvevőszék oda megy ellenőrizni, ahol legnagyobb az esélye annak, hogy megállapításaival és javaslataival hatékonyan tudja segíteni az ellenőrzöttet abban, hogy „jó útra térjen”, azaz a rábízott közpénzzel hatékonyan, célszerűen és szabályosan gazdálkodjon.

Átláthatóság és elszámoltathatóság

A demokratikus államműködés alappillére az átláthatóság és elszámoltathatóság. Az állampolgároknak alapvető joguk, hogy megismerjék a közpénzből gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek működését, gazdálkodását. Az embereknek joguk van tudni, az állam mire és hogyan használja fel az adóforintjait.

Aki közpénzből gazdálkodik, annak tájékoztatnia kell az adófizetőket és az egyéb érintetteket, hogy a rá bízott közpénz miképpen hasznosul, mit, mennyiből, miért tesz a közpénzfelhasználó, és miképpen hat ez az állampolgárok mindennapi életére. A társadalmilag releváns hírek nagy többsége összefügg az állam működésével, amiből adódóan az állami intézményrendszer jelentősége kiemelt ebből a szempontból.

Az ÁSZ Hírportál

Ennek jegyében az ÁSZ minden jelentése nyilvános, bárki számára hozzáférhető és letölthető az ÁSZ honlapján (www.asz.hu). Emellett az ÁSZ Hírportálja (www.aszhirportal.hu) betekintést enged az Állami Számvevőszék mindennapi munkájába, ezzel nemzetközi szinten is egyedülálló módon teszi átláthatóvá a közpénzből fenntartott intézmény működését.¹² A Hírportált 2011 februárjában indítottuk, a látogatások száma folyamatosan emelkedik, 2012-ben meghaladta a 80 ezret.

A Hírportál segítségével a társadalom nyomon követheti a jelentéskészítés folyamatát a tervezéstől az ellenőrzésen keresztül, egészen a hasznosulásig.¹³ Minden, az ÁSZ-t érintő hazai és nemzetközi szakmai-tudományos

eseményről hírt adunk, illetve az ellenőrzöttekkel készített hasznosulási interjúk segítik a közvéleményt abban, hogy eredeti, hiteles forrásból tájékozódhassanak az ellenőrzések tapasztalatairól, eredményeiről.

Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy ellenőrzéseivel hozzájáruljon a közpénzek átláthatóbb és eredményesebb felhasználásához, vala-

...ellenőrzéseivel

hozzájáruljon a közpénzek

átláthatóbb és eredményesebb

felhasználásához...

mint támogassa az ellenőrzöttek hatékony és szabályozott feladatellátását. Stratégiai célunk, hogy az intézkedési tervekről, annak remélt kedvező hatásáról és magukról az intézkedésekről széles körben beszámoljunk, így hangsúlyozva az ellenőrzések gyakorlati hasznosulását.

Hírportálunkon bárki nyomon követheti, miképp hasznosulnak a számvevőszéki ellenőrzések az emberek mindennapi életében.

AZ ÁSZ KATASZTRÓFAVÉDELMI ELLENŐRZÉSÉNEK HASZNOSULÁSA
– ESETTANULMÁNY

2013 júniusában történelmi méretű árhullám vonult le a Duna vízgyűjtő területén. A Németországban, Ausztriában, Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában is kritikus helyzetet okozó áradás Magyarországot is elérte, sosem tapasztalt próbatétel elé állítva a magyar katasztrófavédelmi rendszert. A következő esettanulmányban azt mutatjuk be, hogy a magyarországi eredményes árvízi védekezésben miként hasznosult az Állami Számvevőszék 2011-ben kiadott, katasztrófavédelemmel foglalkozó ellenőrzése.

Előzmények

Három évvel korábban – 2010 májusában és júniusában – szintén hatalmas árvíz pusztított Magyarországon. A 19 magyarországi megyéből 14-ben zajlott árvíz elleni védekezés, ami összesen 518 települést érintett, közel 4000 embernek kellett elhagynia az otthonát. A belvíz mintegy 160 ezer hektár termőföldet öntött el, és 380 településen okozott közvetlen károkat. A természeti katasztrófa okozta károk mértéke országo-

san elérte a 100 milliárd forintot, csak a védekezési költségekre további 30 milliárd forintot fordítottak.

Célzott számvevőszéki ellenőrzés

Az árvízi védekezésben tapasztalt problémákból kiindulva 2010 júliusában Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke elrendelte a katasztrófavédelmi rendszer soron kívüli ellenőrzését.¹⁴

A katasztrófavédelem nemzeti ügy, annak ellátásában egyaránt részt vesznek a központi, a területi és a helyi államszervezet intézményei, önkormányzatok, a gazdálkodó és civil szervezetek, valamint az állampolgárok. A hatékony védelem megkívánja a valamennyi szereplő közötti kommunikáció összehangolását és együttműködésüket országos, valamint nemzetközi – adott esetben európai uniós – szinten egyaránt. A vízügyi szervek elemzése szerint a földrajzi és éghajlati adottságaink miatt az ország bármely területén, az év bármely időszakában keletkezhetnek árvizek, illetve belvizek. Kisebb árvizekre és a belvizek elleni védekezésre országosan 2-3 évente, jelentősebb árvizekre 5-6 évente, míg rendkívüli, olykor pusztító árvizekre 10-12 évenként kell számítani. Az árvizek által veszélyeztetett területeken található a megművelhető területek 40 százaléka, ott él a lakosság 23 százaléka.

Az Állami Számvevőszék a „természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről” szóló jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a magyar katasztrófavédelmi szabályozás nem illeszkedett a nemzetközi szabályrendszerekhez, a rendszer működése széttagolt volt, illetve 2010 előtt folyamatosan csökkentek a rendelkezésre álló költségvetési források. Kiderült, hogy a magyarországi települések fele egyáltalán nem rendelkezett katasztrófavédelmi tervvel, a katasztrófaelhárítás fogalmába pedig nem tartozott bele a belvíz elleni védekezés.

A jelentés rámutatott, hogy a korábbi törvényi szabályozás szerint egyes esetleges katasztrófavédelmi helyzetben a védekezés megszervezése és irányítása a települési polgármesterek hatáskörébe tartozott. Közülük viszont sokan nem rendelkeztek kellő ismerettel és tapasztalattal, emiatt a védekezési munkálatok többnyire lokálisan, esetlegesen, nem összehangoltan zajlottak. Az adományok gyűjtése sem volt koordinált, valamint nem volt megfelelő ellenőrzés sem. A nemzetközi szabályozástól

való eltérés pedig az uniós támogatások és források bevonását, felhasználását akadályozta.

Ezek a hiányosságok egyenként mind hozzájárulhattak ahhoz, hogy a 2010-es árvíz idején a magyarországi védekezés nem volt hatékony és eredményes. Az ellenőrzés megállapításai alapján az Állami Számvevőszék javasolta a magyar kormánynak a szabályozási, szervezeti, működési, finanszírozási és ellenőrzési rendszer átalakítását, valamint a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását.

Az ellenőrzés közvetlen hasznosulása

Az ellenőrzés során szoros együttműködésre törekedtünk az ellenőrzöttel, elsősorban a magyar katasztrófavédelem vezetésével. Ez hozzájárult a problémák teljes körű feltárásához, valamint elősegítette, hogy bizonyos hiányosságok már az ellenőrzés időszakában kijavításra kerüljenek. Emellett folyamatosan nyomon követtük az ellenőrzési javaslatok végrehajtását, a jelentés következtében meghozott intézkedéseket.

Az elkészült jelentést 2011. május 20-án országos sajtótájékoztatón mutatta be az Állami Számvevőszék.¹⁵ Ennek eredményeként a következő napokban több mint 20 újságcikk jelent meg a magyarországi nyomtatott sajtóban, az országos média kiemelten foglalkozott a témával. Az ellenőrzés közzétételéről, a sajtóvisszhangokról folyamatosan beszámoltunk Hírportálunkon, monitoroztuk a sajtómegjelenéseket.

Az ellenőrzés közzétételével egy időben a Magyar Országgyűlés megkezdte a hatályos katasztrófavédelmi törvény felülvizsgálatát, amit folyamatosan nyomon követtünk. Ennek kapcsán 2011 júliusában – az ellenőrzés vezetőinek részvételével – három parlamenti szakbizottság tárgyalta a jelentésünket.¹⁶ A Magyar Országgyűlés 2011. szeptember 20-i ülésén fogadta el az új katasztrófavédelmi törvényt¹⁷, melyet a számvevőszéki javaslatok alapoztak meg. Az új törvény 2012. január elsején lépett hatályba, a magyarországi katasztrófavédelmi rendszer azóta e szerint működik.

Az új szabályozásban a számvevőszéki javaslatoknak megfelelően megtörtént a fogalomhasználat egységesítése, az ágazati szabályok összefésülése, a veszélyhelyzetekre vonatkozó szabályok felülvizsgálata. Beépültek a törvényi szabályozásba a nemzetközi együttműködésre vonatkozó hatásköri szabályok (EU- és NATO-együttműködés, nemzetközi

katasztrófasegély). Az önkormányzatokhoz telepített hatáskörök felülvizsgálata hangsúlyos szerepet nyert, általa a települési védekezési munkálatok irányításában a hivatásos katasztrófavédelmi szervek nagyobb szerepet kaptak, a polgármesterek munkáját közbiztonsági referensek segítik. Helyükre kerültek az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek is, kialakították a védekezésbe való bevonásuk hatásköri és egyéb szabályait, a költségek megtérítésének rendszerét. A szabályozás révén átalakul a finanszírozás is (katasztrófavédelmi célelőirányzat a nem tervezett költségekre, katasztrófavédelmi bírság bevezetése).

Hosszú távú eredmények

Az átalakított katasztrófavédelmi rendszer jól vizsgázott. Az új törvény kiállta a 2013-as dunai árvíz próbáját, ami – ellentétben más európai országokkal – Magyarországon nem követelt emberéletet. A gátak a hatalmas erőfeszítések mellett állták a víz nyomását, a Duna menti települések túlnyomó többségét sikerült megvédeni az elöntéstől. Az új törvényi szabályozás szerint a védekezés központi irányítás mellett, a karitatív tevékenység, az adományok gyűjtése pedig koncentráltan, összehangoltan zajlott.

Az eredményes árvízi védekezésben közvetve az Állami Számvevőszék munkája is hasznosult, hiszen a katasztrófavédelmet érintő ellenőrzés számos pozitív változást indukált.¹⁸ Az ellenőrzésnek köszönhetően ma már nagyobb biztonságban van a magyar lakosság, a katasztrófavédelemre költött közpénzek felhasználása pedig átláthatóbb, hatékonyabb és eredményesebb, mint korábban.

KONKLÚZIÓ

Az Állami Számvevőszék egyik fő célkitűzése, hogy a szükséges kontroll fenntartásán túl támogassa a különböző intézmények és szervezetek hatékony feladatellátását, valamint az Országgyűlés törvényalkotói munkáját. A „jó kormányzás” támogatása mint feladat a Számvevőszékről szóló törvényben is szerepel.¹⁹ A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai, javaslatai végső soron így tudnak az emberek mindennapi életében hasznosulni, valódi eredményekké válni – ahogy ezt az Állami Számvevőszék katasztrófavédelmi jelentése, illetve a kapcsolódó eredmények nyomon követése, monitorozása és elemzése egyértelműen megmutatta.

JEGYZETEK

- ¹ *ISSAI X: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens.* www.intosai.org/upload/21092012/Annexure_F.2_Exposure_Draft_of_ISSAI_X_Final.pdf
- ² *SAI Performance Measurement Framework.* www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=102&AIId=704
- ³ Erről lásd részletesen Domokos László: *Új kihívások a számvevőszéki ellenőrzéssel szemben.* *Gazdasági Élet és Társadalom*, 2011/1–2., 127–138. o. www.asz.hu/publikaciok/2011/uj-kihivasok-a-szamvevoszeki-ellenorzessel-szemben-new-challenges-in-the-audits-performed-by-a-supreme-audit-institution/get-2011-127-138-oldal-domokos-laszlo.pdf
- ⁴ Az ISSAI X alapvetése szerint a független és eredményes számvevőszéki tevékenység a demokratikus rendszerek kulcsfontosságú eleme, amelyben az elszámoltathatóság, a jó kormányzás és az integritás a demokrácia stabilitásának elengedhetetlen feltétele. Már az 1977-es Limai nyilatkozat is kimondja, hogy az elszámoltathatóság rendszerének fontos elemei a független és hiteles számvevőszékek, amelyek ellenőrzik a közösségi és nemzeti erőforrások felhasználását.
- ⁵ A legfőbb ellenőrző intézmények tevékenységének célja tehát az állampolgárok életében elért minőségi javulás, amihez a számvevőszék három módon tud hozzájárulni. (1) A végrehajtó hatalom és a közintézmények elszámoltathatóságának, integritásának és átláthatóságának megerősítésén keresztül: a független számvevőszék ellenőrzéseket végez, hogy a kormányok és közintézmények megfelelő módon elszámoltathatóak legyenek a közpénzekkel való gazdálkodással és a közpénzek felhasználásával kapcsolatban, illetve lehetővé teszi a hibák javítását, valamint jelentésben tájékoztatja az ellenőrzések eredményeiről az állampolgárokat. (2) A számvevőszéki munka aktualitásának és társadalmi jelentőségének folyamatos biztosításán keresztül: a számvevőszék munkája során rugalmasan reagál a változó környezetre és a felmerülő kockázatokra, hatékony kommunikációt folytat az érintettekkel, és hiteles intézményként iránymutatást ad a közsféra egésze számára az előnyös közpénzügyi változások támogatásához. (3) A mintaszervezetté váláson és a példamutatáson keresztül: a számvevőszék biztosítja saját átláthatóságát, elszámoltathatóságát, jó kormányzását, az etikai normáknak való megfelelését, törekszik a minőségi működésre, támogatja a tudásmegosztást.
- ⁶ Erzsébet Németh: *Innovation in promoting the benefit and value of reports.* UN/INTOSAI SYMPOSIUM, 2013. március.
- ⁷ *Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről.* Állami Számvevőszék, 2012. augusztus. www.asz.hu/jelen

tes/1294/jelentes-az-allamhaztartas-kozponti-alrendszerenek-adossaga-es-even-tulikotelezettsegvallalasanak-ellenorzeserol/1294j000.pdf

- ⁸ *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről.* Állami Számvevőszék, 2011. május. www.asz.hu/jelentes/1107/jelentes-a-termeszeti-katasztrofak-megelozesere-elharitasara-kovetkezményeinek-felszamolasa-kialakitott-rendszerek-ellenorzeserol/1107j000.pdf
- ⁹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.
- ¹⁰ A magyar közpénzügyek feletti kontroll megújításáról és ezen belül az új számvevőszéki törvény jelentőségéről lásd Domokos László: *Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai.* Pénzügyi Szemle, 2011/3., 285–296. o. www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/hitelesseg-es-rugalmassag/domokos-laszlo-285-296.pdf
- ¹¹ Az ÁSZ 2012-es évéről lásd *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről.* Állami Számvevőszék, 2013. április. www.asz.hu/jelentes/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2012-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamoloz-intezmeny-mukodeserol/10973j000.pdf
- ¹² Erzsébet Németh: *Pioneering solutions in internal and external communication: first results of the SAO's news portal.* ASOSAI-EUROSAI Joint Conference Proceedings, 102–113. o.
- ¹³ Erzsébet Németh: *Using Online Communication to Enhance SAI Performance (A Case Study from the State Audit Office of Hungary).* International Journal of Government Auditing, April 2013, Vol 40, No. 2., 19–24. o.
- ¹⁴ Az Állami Számvevőszék 2011-es ellenőrzési tervében 09-es témasorszámom szerepelt az ellenőrzés. www.asz.hu/ellenorzesi-tervek/2011/az-allami-szamvevoszek-2011-evi-ellenorzesi-terve/asz-terv-2011-alairt.pdf
- ¹⁵ A sajtótájékoztatóról részletesen beszámolt az ÁSZ Hírportál, lásd *Katasztrófavédelem – soron kívüli ellenőrzés.* ÁSZ Hírportál, 2011. május 20. www.aszhirportal.hu/hirek/katasztrofavedelem-soron-kivuli-ellenorzes
- ¹⁶ *ÁSZ-jelentések a bizottságok előtt.* ÁSZ Hírportál, 2011. július 4. www.aszhirportal.hu/hirek/asz-jelentesek-a-bizottsagok-elott
- ¹⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- ¹⁸ Bakondi György, országos katasztrófavédelmi főigazgató 2012 októberében interjút adott az ÁSZ Hírportálnak, amelyben kifejtette, hogy a „2010-ben történt természeti és ipari katasztrófák rávilágítottak, a számvevőszéki megállapítások pedig megerősítették, hogy rosszul működik a rendszer”, illetve hogy „az Állami Számvevőszék ellenőrzésének is köszönhetően ma már nagyobb biztonságban van a

magyar lakosság, mint korábban”. Lásd Bakondi György: *Új törvény született az ÁSZ-jelentés nyomán*. ÁSZ Hírportál, 2012. október 16. www.aszhirportal.hu/hasznosulas/bakondi-gyorgy-uj-torveny-szuletett-az-asz-jelentes-nyoman-interju

- ¹⁹ 2011. évi LXVI. törvény 1. § (4) bekezdése szerint „az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”.

Baritz Sarolta Laura OP

„Mi az ember, hogy megemlékezel róla...”¹

*A homo oeconomicus és a homo reciprocans
– erényetikai szemszögből*

“What Are Human Beings That You Are Mindful of Them...”²

*Introduction to the Homo Oeconomicus and Homo
Reciprocans – From a Virtue Ethical Point of View*



Összefoglalás

Egyre több írás, előadás szól arról, hogy gazdasági válságunk gyökereit az ember, az erkölcs szintjén kell keresni, s az orvoslás is itt kezdődhet. A haszonközpontú gazdasági elv más gazdasági paradigmával való felváltásával is több értekezés foglalkozik, s az egyik ilyen lehetséges irány az erényetikára alapozott gazdasági rend. Jelen cikk az arisztotelészi, tomista alapú erényetika talajára helyezkedve elemzi a *homo oeconomicus* jelenségét, s mutatja fel alternatívául párját, a *homo reciprocans*t, aki egy

BARITZ SAROLTA LAURA OP, Domonkos Nővérek Apostoli Kongregációja, doktorandusz, BCE, tanársegéd, Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola (baritz.laura@gmail.com).

másik paradigmában lehetne a gazdasági élet alapja, ahol a gazdasági elv is alapjaiban megváltozott.

Summary

An increasing number of writings and presentations harp on the question that the root causes of our economic crises might well be human. Morals and the therapy may begin there. Several essays tackle the replacement of the utilitarian economic theory by a different paradigm, and a possible direction toward this aim seems to be an economic order built on the virtue ethical values. This article analyses the phenomenon of the homo oeconomicus on the basis of the Aristotelian and thomistic ethics, and introduces an alternative counterpart, the homo reciprocans, a prototype that might serve as the basis of the economy in another paradigm built on a fundamentally altered economic theory.

„A homo oeconomicus, nem szabad elfelejtenünk,
benépesíti az ember világát.”

Dale T. Miller³

A modern kor és jelen korunk emberképe és értékrendje kulcskérdéssé vált abban a diskurzusban, amely arról szól, mi az oka a konkrétan 2008 óta, de latensen jóval korábban elkezdődött válságunknak, mi lehetne az a paradigma, amelyben tovább mozogva a gazdasági problémáink is megoldódhatnak, milyen mélyre kell lemennünk az okok keresésében? E cikk szerzője s sok társa, akik – többek közt – a Sapientia Szerzetesi és Hittudományi Főiskola Keresztény Társadalmi Elvek a Gazdaságban szakirány képzésének tanárai és hallgatói, azt vallják, hogy a gyökerek az emberben, az emberi értékrendben, gondolkodásmódban keresendők: más emberi értékrend más gazdasági renddel jár együtt. Mivel értékrendi és strukturális kérdéseket feszegetünk, ezért mondhatjuk ki, hogy a téma, amellyel itt foglalkozunk, paradigmaértékű jellemzőket foglal magában.

A homo oeconomicus és a homo reciprocans két emblematikus kifejezője két paradigmának (amiket itt haszonközpontú és erényetikai paradigmának nevezünk), alapjai két különböző gazdasági rendnek, amelyek rájuk épülnek. Álláspontunk az, hogy – bár a struktúra hatása

annak elemeire messze nem elhanyagolható (társadalometikai dimenzió) – végső soron a (gazdasági) struktúra és annak eleme, az ember közti kölcsönhatásban a végső meghatározó az ember. Alapozzuk ezt a kijelentést arra a – keresztény gyökerű, de általános érvényű – tételre, hogy az ember szabad, s szabadságát nem tudja elvenni semmi és senki sem. Erre alapozódik a humanisztikus pszichológia SDT (Self Determination Theory) önmeghatározás-elmélete,⁴ amely kimondja, hogy az ember végső meghatározója önmaga, önmaga szabadsága, s nem input, output ingerek (behaviorizmus kritika) vagy ösztönvilága (freudi kritika) határozzák meg viselkedését, identitását.

A két említett paradigma közül a közismertebb, s a főáramú közgazdaságtant jellemző paradigma a haszonközpontú, amely a milli és benthami haszonelvű etikai rendszeren nyugszik, s fő tétele a haszonmaximalizálási kényszer, mind szervezeti, mind egyéni szinten, s a konzekvencializmus logikája. Mélyebb vizsgálódás után felismerhetjük, hogy ez a paradigma került ma válságba.⁵

Feltehetjük a kérdést: van-e a haszonelvűségen nyugvó haszonközpontú paradigmának alternatívája, amiről azt remélhetjük, hogy egy gyökeresen más értékrendet és struktúrát megtestesítve új alapokra helyezhetné világunkat s a benne működő gazdasági rendet?

Antonio Argandona, a Navarrai Egyetem közgazdász professzora a szervezet szintjén így vélekedik erről: „A vállalatelméletet (theory of the firm) az elmúlt években kritikák érték, amelyek az elmélet antropológiai feltevéseinek revízióját kérik.⁶ Az Arisztotelésztől és Aquinói Tamástól kiinduló filozófia kiválóan alkalmas arra, hogy lefolytassa ezt a revíziót, emberkonceptiójának mélysége és a vállalatelméletbe való bevonhatósága miatt.”⁷

Argandona mellett számos gondolkodó⁸ teszi le a voksát amellett, hogy az arisztotelészi, Aquinói Szent Tamás-i erényetika megfelelő antropológiai alapot adhat egy új gazdasági paradigmához, amelyben az ember a gazdaság középpontja és alanya, s egyben célja is (a haszonközpontú paradigmával ellentétben, ahol az ember eszköz és tárgy, erőforrás), ahol a gazdálkodás célja a profitmaximalizálás helyett a közjó,

**...az ember szabad,
s szabadságát nem tudja
elvenni semmi és senki sem.**

ami nem más, mint emberi kiteljesedés az erények által, mind egyéni, mind közösségi szinten egyaránt. Ahol a profit szükséges, de nem elégséges feltétel a fenntarthatóságához, eszközként szolgálva a gazdálkodás értékelvű céljait, mint az ember, a társadalom, a környezet java, s ahol a piacon helye van a kölcsönösségnek (reciprocitás), a nagylelkűségnek, a testvériségnek is az egyenértékek cseréjének törvénye mellett.

Az erényetika kérdései: Hogyan éljük az életünket?⁹ Ki a jó személyiség? Milyen ember legyek? Mi a jó élet, s hogyan érhető el? Mik a jó tettek? Mik a helyes következmények?

Az erényetikának két főáramát különböztetjük meg: a Stanley Hauerwas, Philippa Foot által képviselt nem metafizikai alapú erényetikát, és az ontológiai alapú, a metafizikára építő, finalitáselvű¹⁰ neotomista erényetikát, melynek képviselői olyan – az arisztoteléliánus–tomista nézeteket képviselő vagy azokhoz közel álló – szerzők, mint Jacques Maritain, Étienne Gilson, Alasdair MacIntyre, Edmund Pellegrino, Charles Taylor, de tágabb értelemben idesorolható még Hans Jonas és a kommunitarizmus többi képviselője is: Michael Sandel, Michael Waltzer és Amitai Etzioni. A civil gazdaság¹¹ etikai hátterét – Arisztotelészről kezdve a középkoron át az erényetika 20. századi feléledését is beleértve – ez utóbbi tomista, neotomista áram képezi, így jelen munkában mi is erre koncentrálnunk.

Az erényetika gerincét az ember erényekre – amelyeknek univerzális, antropológiai és közösségi aspektusai vannak¹² – épülő magatartása adja, amely biztosítja kiteljesedését és boldogságát, de amely nem születik vele, hanem az élet során, a közösségben, tanulással sajátítható el. Arisztotelész szerint a boldogság az erény szerinti tevékenység,¹³ amely a kiválóságot segíti elő.

Aquinói Szent Tamásnál az erény más hangsúlyt kap, mint Arisztotelésznél: szerinte az erény a lélek olyan minősége, amely mindig a *helyesre* irányul (*Summa Theologiae* I–II. k. 55. sz. 4).¹⁴ Tehát feltételezi, hogy van fogalmunk a jóról, rosszról, az erény – a jóra való cselekvési készség – igazodik a természetes erkölcsi törvény¹⁵ követelményéhez. (Tedd a jót, és kerülj a rosszat.) Itt a jó objektív, objektivitását a rendszer Végső Célra irányultsága, annak sarokpont jellege, s az ebből eredő törvények és normák rendszere adja.

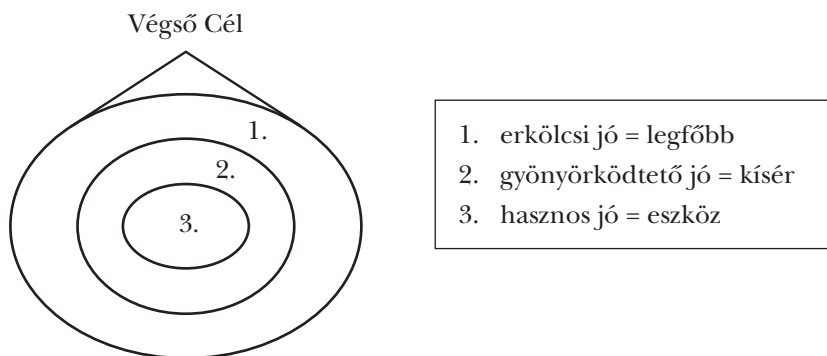
Mielőtt hozzáfognánk ténylegesen a homo oeconomicus és a homo reciprocans tárgyalásához, erényetikai szemszögünket egy alapvető erény-

etikai tétel megismerésével kell megalapoznunk: az értékek hierarchikus rendjének és a „jó”-k rendjének tételével.

A klasszikus görög filozófusok felismerték, hogy a világban megfigyelhető értékek nem egyformák (amint ma azt pl. egyes ökológiai etikák állítják), hanem hierarchikus rendet alkotnak, amelyben a legalacsonyabb szint a materiális javak szintje (holt anyag), majd a vegetatív s a szenzitív szint következik, s a hierarchia csúcsán az intellektuális és az erkölcsi értékek állnak.¹⁶ Weissmahr ezt „objektív értékrendnek” nevezi.¹⁷ Arisztotelész is megkülönbözteti a külső (anyagi) javakat a testi és a lelki javaktól, kimondva, hogy a külső javak eszközök, s a lélek előrébb való a testnél, a test a lélek eszköze.¹⁸

Ezt a logikát fűzi tovább Aquinói Szent Tamás a *Summa Theologiae* I. és II. részében,¹⁹ ahol a „jó”-k²⁰ rendjét elemzi. A S.Th. I. k. 5. sz. 6-ban bevezeti a „hasznos jó”-k fogalmát, amelyek értelme ugyanaz, mint az arisztotelészi külső javaké, vagyis ők az anyagi javak, s mint ilyenek, eszközök a többi jó eléréséhez. Olyanok, mint a keserű orvosság, nem önmagukban jók, hanem csak annyiban, amennyiben elősegítik a többi „jó” (itt: egészség, élet) megnyilvánulását. A „jó”-k rendjében prioritást élveznek az erkölcsi javak, ezek célok²¹. Beszél még gyönyörködtető „jó”-król, ezek kísérik a másik két „jó”-t.²² Az erkölcsi jó tehát integráns részét alkotja egy ember karakterkészletének, értékrendjének, meghatározó a szerepe, s rámutat a „Végső Jó”-ra mint „Végső Cél”-ra, ez teszi objektívvá a „jó”-k rendszerét.

1. ábra:



Ennyi bevezető után nézzük meg, *ki is valójában a homo oeconomicus*. Könyvtárnyi írás dicséri őt, és szinte ugyanannyi ítéli el mélységesen,

egyesek jó példának tartják racionális viselkedését, mások elborzadnak egoizmusán, van, aki természetszerűnek ítéli meg jellemét, s van, aki szeretné megnevelni. Megítélése attól függ, hogy milyen paradigmában gondolkodunk róla. Az alternatív irodalomban megjelenik erényetikai párja: a homo reciprocans.²³

Ebben a cikkben a modern és a mai kor emberképét és értékrendjét, mint a gazdasági rend alanyának és cselekvőjének tényezőit az erényetika szemszögéből vizsgáljuk fel, fókuszálva fő kérdésünkre: Mi az ember, aki a gazdasági folyamatok elindítója, fenntartója és résztvevője?

A modern kor antropológiája gyökeresen megváltozott a középkorhoz képest. Az Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás szerint oly fontos ész (racionalitás) más tartalmat kap, s változik a természettörvényből származó természetjog értelme is. Az ész, a tamási „recta ratio” (helyes ész) – amely alkalmazkodik az örök törvényhez²⁴ és a természettörvényhez, s objektív mércét alkot az ember felett – módosul, s mércének az ember saját szubjektív ítéleteit, akaratát, céljait teszi meg; ésszerű az lesz, ami az ember saját önérdekét a leghatékonyabban szolgálja. Tehát a racionalitás az önérdekkövetéssel lesz egyenlő. A modern természetjog is más tartalmat kap, mint a Szókratész által kidolgozott és Platón, Arisztotelész, Aquinói Szent Tamás által továbbfejlesztett klasszikus természetjog. Itt „a »jó élet«... már nem egy egyetemes érvényű mintához való alkalmazkodást jelent”²⁵, a „jó” cél felé való haladás hangsúlya helyett a „rossz”-tól való menekülés, céltalanság a lényeg, az erényes és a társas lényt megtestesítő ember helyett az erények nélküli, társadalmon kívüli ember lesz a fókusz,²⁶ akinek természete nem a jóra hajlik, hanem a bűnök által meghatározott (vö. Machiavelli, Mandeville, Hobbes stb.). A társadalmiság, és így az erkölcsiség is, extrinzik, akcidentális, és nem lényegi eleme az embernek.

Ez a változás egy bizonyos *redukciót* jelent az emberképben és az emberi értékrendben, ami a gazdaság területén mutatkozik meg leginkább, s amit az élet többi szférájára is kiterjesztenek. A 18–19. századi gazdaságban a piac uralkodó paradigmája az önérdekkövetés és annak realizálása lesz,²⁷ a reciprocitás, kölcsönösség már nem szerves része a piaci magatartásnak, elválik egymástól gazdaság és társadalom, a gazdasági elv lényege az egyenértékek cseréje, a racionális választás elve és a nyilvánított preferenciák elve lesz,²⁸ s a racionalitás redukálása önérdekkövető célokra maga után vonja a boldogság és a személy redukcióját is. A boldogság hasznossággá zsugorodik, az emberi cselekvés lényege pe-

dig a cserére. A személy a másik ember hasznossági függvényének tárgya lesz,²⁹ és az emberi természet két lényeges tulajdonságától vonatkoztat el: attól, hogy az ember társas lény az ÉN-TE, a tuizmus perszonalista értelmében,³⁰ és hogy a szűken vett önérdékkövetésen kívül más motivációi is vannak. (A „jó”-k rendjének eme szintjein: Arisztotelész – anima [lélek], Aquinói Szent Tamás – erkölcsi jó.)³¹

Az ember tehát a redukciós folyamatban – az erkölcsi, gyönyörködtető, hasznos „jó”-k integrációjából – a hasznos „jó”-k szintjére és halmazába került, az erkölcsi jó szférája sorrendben már nem előzi meg ezt a halmazt, vagyis nincs ember feletti (erkölcsi) érték, a Végső Cél lemaradt, az ember önmaga eszköze lesz a szubjektív boldogságkeresésben. A redukciós folyamat egyben céltévesztést is jelent. Az ember a Végső Célt is a hasznos „jó”-k szintjének foglyaként a haszon körében keresi, redukálva azt a hasznos (külső) és gyönyörködtető (élvezet) „jó”-k világára.³² A tamási gondolatkörben eszközként megjelenő „hasznos” most cél („haszon”) lesz.

Hogyan született meg a homo oeconomicus? Két atyát is mondhat magáénak, a közismertebb őt, Adam Smith után John Stuart Mill is megfogalmazta lényegét.³³ Ezek szerint a homo oeconomicus nem – a társadalmiságát vállaló – teljes ember, és emellett elsősorban hatékonyságra tör, vagyis racionális (modern értelemben). Adam Smithnél hosszabb utat járt be, míg elérte ezt a definíciót. A Smithre ható filozófusok, gondolkodók között Shaftesbury, Hutcheson és Ferguson kölcsönöz a smithi emberképnek az önérdékkövetés mellett altruista, tuista vonásokat és erkölcsi érzelmeket,³⁴ de Grotius és Pufendorf, a modern természetjogi felfogás 18. századi képviselői már sugallják Smithnek *A nemzetek gazdagságában* megfogalmazott egyik fő tételét: minden cselekvés, amely más számára szükséges, a jótékonykodást kivéve, szerződésen, cserén nyugszik. A csere az emberi természetből fakad, elsődleges hajlam. „A kölyökkutya hízeleg anyjának”, az ember is „mindenféle aláztos és hízelgő figyelmeskedéssel igyekszik megnyerni jóindulatukat”. „Add nekem, amire szükségem van, és megkapod, ami neked kell.”³⁵ Másutt a könyvben az derül ki, hogy az embert leginkább motiváló erő a másik csodálatát, elismerését elnyerni.

Látjuk, hogy a redukciót Adam Smith is elköveti, s világosan felismerhetők ezekben az idézetekben az arisztotelészi „haszonért való barátság”³⁶ vagy a Szent Tamás-i amor concupiscentiae³⁷ vonásai. Az emberi

motivációs rendszerben ezek a cselekvés extrinzik, külső motivációi. A csere tehát a hasznos „jó”-k szférájában megy végbe (extrinzik motivációk), a külső javak körében (anyagi javak, gazdaság). Az emberi kiteljesedésnek és az embert alkotó „jó”-knak alapszintje ez, amelynek megvan a maga helye és szerepe.³⁸ A külső javak (hasznos javak) világá-

ban a csere, a hasznalapú gondolkodás helyénvaló, ha ugyanakkor integrálódik az erkölcsi „jó”-k világával is, ahol a cserét az erkölcsi jóban való gyarapodás szintjén az ingyenesség váltja fel. A két szint kiegészíti egy-

**...a valódi önszeretetet
nem önzés, hanem éppen
az ellentéte...**

mást, és alapját képezi a gazdaságnak az erényetikai paradigmában. Ugyanakkor a homo oeconomicus ezzel szemben teljességet követel magának redukált és céltévesztett létében,³⁹ tévedését a homo reciprocans javíthatja ki.

Önző-e a homo oeconomicus? Az önzés, önszeretet, önérdek fogalmát gyakran szinonimaként vagy nem pontosan definiálva használják akár szakirodalmi cikkek is. Pedig a szavak mögötti tartalmak itt is paradigmaértékű eltéréseket tárnak fel, amelyek témánk szempontjából központi jelentőséggel bírnak.

Arisztotelész kétféle önszeretetet különböztet meg, amelyeket – a to-mista etika alapján⁴⁰ – „valódi önszeretetnek” és „látszólagos önszeretetnek” nevezhetünk el.⁴¹ „Az erényes ember törekvését a tökéletességre az önszeretet irányítja”,⁴² tehát a valódi önszeretet nem önzés, hanem éppen az ellentéte, felismerése az ember valódi önérékének, azaz igyekezet a kiteljesedésre. Arisztotelész hangsúlyozza, hogy az igazi önszeretet a mások szeretetét is magában foglalja, már nála is igaz a tétel: „szeresd felebarátodat, mint önmagad”, tehát a másik ember szeretetének mértéke az önszeretet.⁴³ Mások szeretete és az erényes élet, ez önmagam legészszerűbb szeretete.⁴⁴

Itt is annak a folyamatnak vagyunk a tanúi, amelyet már eddig az emberkép és értékrend kapcsán vázoltunk, s amelyet Kenneth Lux „az értékek átrendeződésének” hív.⁴⁵ „A problémák fő okát az ember *önérékéről alkotott felfogásának megváltozásában* kell keresni, miszerint az már nem a kiteljesedésre törekvést, hanem az anyagi értelemben vett önzést foglalja magában.”⁴⁶ Hogyan változott meg tehát az önérdek tartalma?

„Az utolsó háromszáz évben az *önérdek fogalma* egyre gyorsabb ütemben szűkült le, mindaddig, amíg fel nem vette a spinozai értelemmel majdnem teljesen ellentétes jelentést. *Azonossá vált az önzés fogalmával*, a materiális gyarapodásban, hatalomban és sikerben megtestesülő érdekekkel; és ahelyett, hogy az erény szinonimájává vált volna, az *önérdek fogalmának leigázása az etika egyik parancsává vált*. Ezt az értékvesztést az tette lehetővé, hogy *az objektivista önérdek megközelítést a helytelen szubjektivista megközelítés váltotta fel*. Az *önérdek* már nem az emberi természet és szükségletek alapján lett meghatározva... amit az ember úgy érez, hogy az az ő érdekét jelenti, szükségszerűen az az ő valós önérdeke.”⁴⁷

Spinoza a természettörvény alapján határozza meg az *önérdeket*. Az ember saját érdeke az, hogy „fenntartsa magát, vagyis belső lehetőségeit felismerje, vagyis hogy minél több erénnyel bírjon”. Az *önérdeknek* ez a fogalma objektivista, mert „abban az értelemben van megfogalmazva, hogy objektíven mi az emberi természet. Az embernek csak egy igazi érdeke van, mégpedig lehetőségeinek és önmagának, mint emberi lénynek a teljes kifejlődése”.⁴⁸ Mint láttuk, ez az *önszeretet* lényege is. Erich Fromm nem is az *önzésben* látja a fő problémát, hanem abban, hogy az emberek „nem törődnek eleget a valós énjükkel”, s „nem szeretik magukat”.⁴⁹

Az *önérdeknek* tehát két fontos fogalmát ismertük meg. Az *objektivista önérdeket*, amihez a *valódi önszeretet* társul, s az ilyenekkel rendelkező ember „*valódi érdekét követő*” személy; és megismertük a *szubjektivista önérdeket*, amelynek párja a *látszólagos önszeretet*, s aki ezekkel rendelkezik, „*látszólagos érdekét követő*” *individuum*. A két fogalomrendszer az *önérdekről* és *önszeretetről* két eltérő paradigmát takar.

A civil gazdaságban az *önérdek* „nem a bűnhöz kötődik”, hanem mások érdekeihez, a közjóhoz, az ember *valódi szükségleteiben, önérdekében a mások jóllétének az akarása is benne van*. Az angolszász modern politikai közgazdaságtan és az olasz civil közgazdaságtan együtt születik az individualista modern tradícióval, de ekkor még az *önérdek* kompatibilis mások érdekeivel, a jóakarát harmonizál az *önérdekkel*, az [objektivista – B. S. L.] *önérdek* formálja meg a közérdeket.⁵⁰

Ezek után, mi a helyzet a homo oeconomicus önzésével? Az alternatív szakirodalom számos szaktekintélyének tollából nyomatékosan hangzik az ítélet: „a homo oeconomicus, sőt, a közgazdaságtan maga, egoista, per se”.⁵¹ Pedig eddig annyit tudtunk meg a homo oeconomicusról, hogy redukcionista, célt tévesztett, és valójában nem szereti ön-

magát. Mielőtt jelen munkában is ítéletet mondanánk, érdemes megneézni, hogyan definiálja a szakirodalom az önzést. Magyar értelmező kéziszótár: „Önző: Csak a maga érdekeit tekintő, azt mindenáron érvényesítő, illetve ilyenre jellemző.” „Önzősködik: Csapatjátékban az összjáték rovására egyéni megoldásokat erőltet.”⁵² Erich Fromm: „Az önző embert kizárólag önmaga érdekli, mindent önmagának akar, nem érez örömet, ha ad, csak ha kap... hiányzik belőle mások szükségleteinek a figyelembevétel, valamint a mások méltósága és integritása iránti tisztelet. Nem lát semmit, csak önmagát, abból a szempontból ítél meg mindent, hogy az mennyire hasznos számára; alapvetően képtelen szeretni.” „Szükségszerűen boldogtalan.”⁵³

Ismereteink alapján leszögezhetjük, hogy a klasszikus haszonelv nem egoista, s az előbb levezettük, hogy a haszonalapú gondolkodásnak, bizonyos feltételek mellett, helye és szerepe van a gazdasági életben, az egoizmusnak viszont nincsen. A most leírt önzésdefiníciók sem „húzhatók rá” a szubjektivista (látszólagos) önérderekre maradéktalanul, hiszen a haszon által motivált emberek sem biztos, hogy e szerint az önzésmeghatározás szerint viselkednek minden helyzetben. Ugyanakkor jobban rámutatnak az önzésre, mint az objektivista önérdék által motiváltak, mert szeretetük, céltételezésük és értékrendjük tökéletlen, inkább külsődlegesen (extrinzik), mint belsőleg (intrinzik) motiváltak. Ezért jogos rájuk a jelző: „boldogtalan” (mert nem az objektív értékrend, a „jó”-k hármass felosztása és a – látszólagos helyett – valódi javak, valódi célok és a Végső Cél mentén keresik a boldogságot), „nem tud szeretni” (legalábbis tökéletlen a szeretetük, mert az amor concupiscentiae és a haszonalapú, illetve a kellemes alapú barátság jellemző rájuk), „céltévesztett” (mert részcélokat tesznek meg végső, egyetemes célnak). A homo oeconomicus elsődleges jellemzője tehát nem az egoizmus,⁵⁴ de korunkban, mint a klasszikus haszonelv homo oeconomicusai „deriváltjainak” korában, eleget tesz ennek a tulajdonságnak is.⁵⁵

Miller⁵⁶ szerint nemcsak a neoklasszikus közgazdaságtan írja le úgy az ember image-ét, mint alapvetően önérdékkövetőt – s itt az önérdékkövetésen egoizmust ért –, hanem más viselkedésemelvények is (evolúcióbiológia, behaviorizmus, pszichoanalitikus elmélet stb.). Egy sor intézmény és norma, sőt kulturális hatások sugallják manapság, hogy az ember alapvető természete az önérdék (önzés); az emberek ma úgy kezelik az önérdékkövetést (önzést), mint természettörvényt, s azt hiszik, nem sza-

bad megszegniük. Önbeteljesítő jóslatnak vagyunk tanúi: a világméretű önzés táplálói (marketing, média, szakirodalom, tudományágak stb.) az embert „önző állattá” („self seeking animal”⁵⁷) degradálják, aki igyekszik megfelelni ennek a képnek. Pedig Etzioni⁵⁸ olyan empirikus potyautas-kísérletről ad hírt, amelyben a kísérleti személyek többsége 12 kísérletből 11-ben nem bliccelt, a rendelkezésükre álló pénz 40–60%-át közcélokra fordították (közös kasszába tették). Tehát bármennyire igyekszik is a kor-szellem még jobban leredukálni a homo oeconomicust, a természettör-vény utat tör magának, az emberi természetet nem lehet végérvényesen megváltoztatni, a homo reciprocans ma is élő és a világban kovászként működő valóság. Zamagniék reményei szerint a Gresham-törvény fordít-tottja mehet végbe környezetünkben: a jó pénz legyőzi a rosszat.⁵⁹

A *homo reciprocans* alapvető tulajdonsága a reciprocitás, a kölcsönös-ség, amely nem más, mint önkéntes, szabad, kétoldalú transzferek soro-zata, összekapcsolva két (vagy több) alapvetően egyenlő ember között. Nincsen feltételeességhez és külső tekintélyhez kötve, mint a szerződéses kapcsolat, de csak akkor tudom elérni a célokat, ha a másik fél önként vá-laszol (feltételes feltétel nélküli viselkedés). Így a tranzakciókban nagylelkűség, jóakarát, testvériség, összhang, proszociális viselkedés van jelen, vagyis a hasznos „jó”-k halmazán felül az erkölcsi „jó”-k körében is mozgunk. Alapvetően belsőleg (intrinzik) motivált a cselekvésünk. Fogolydilemma helyzetben a homo reciprocansok kooperálnak, mert ismerik egymás po-zitív attitűdjét.⁶⁰ A piacon való fellépésükkor nemcsak preferenciáikat ve-szik figyelembe, hanem szociális normák alapján is döntenek, szerintük a piac társadalmi kötelek – a reciprocitás, bizalom, összhang, kölcsö-nösen előnyös, win-win kapcsolatok – helye is. Így a tranzakciók nem sze-mélytelen, instrumentális racionalitáson alapulnának, a cserék nem ano-nim, imperszonális aktusok, hanem a személyesség és emberi kiteljesedés helye lenne a piac(gazdaság) (is).⁶¹ Az ilyen piacgazdaságban (ember-központú gazdaság/humanizing economy) mindkét elvre szükség van: az egyenértékek cseréjére, kiegészítve a reciprocitás elvével. Itt megvalósul a civil gazdaság törekvése, a közjóllét (public happiness, publica felicitas), amelyet a valódi (objektivisták) önértéküket követő emberek önértékkö-vetése ér el, s a gazdaság eszköz a közjó megvalósulásában.⁶²

Míg Smithnél a közjót az emberek nem akarják szándékosan létrehozni, az ő szándékuk a saját érdek támogatása, s a megoldás a látha-tatlan kéz, addig Genovesi szerint az erényes ember szándékosan tör a

közjóra. Smith szerint az emberek motivációja nem hajlik a közjő felé, Genovesi – és a civil és keresztény tradíció – szerint az embernek elsődleges hajlama a közösség, a közjő felé mutatkozik meg.⁶³

Mi tehát a közjő? Szakirodalmi cikkek tízezrei foglalkoznak ezzel a témával, a legkülönbözőbb tárgykörökben találunk rá a katalógusokban. A közjő meghatározását a legtalálóbban az Alford–Naughton szerzőpáros fogalmazza meg. „Hagyományosan az – egy közösség által elérhető – emberi kiteljesedést tekintjük közjónak, amelyben az adott közösség minden tagja osztozik nemcsak együttesen, hanem külön-külön személy szerint is.”⁶⁴ Vállalati szinten: „Így csakis »a személyiség teljes fejlődése« lehet a vállalat legkiemelkedőbb, ezért irányadó célja.” „A közjő – szervezeti összefüggésben – nem más, mint *munkálkodás mindazon javakért, amelyek a szervezetben megvalósuló teljes emberi fejlődéshez szükségesek, a javak fontossági sorrendjét folyamatosan szem előtt tartva.*”⁶⁵ A vállalati, közösségi élet során kommunikációra jutnak az emberek, „s nem csupán szerződések vagy kölcsönösen hasznot hajtó csereügyletek révén kerülnek kapcsolatba egymással”. „A kommunikáció jelei: bizalom, szolidaritás, igazságosság, türelem; a munkaközösségek ismérvei ezek. Ezekben az egész személyiség kibontakozik.”⁶⁶

Láthatjuk tehát, hogy a közjő fogalma magában foglalja az ember/személy teljességét: a hasznos „jó”-k (csereügyletek, szerződések) körén túl jelen van az erkölcsi „jó”-k szférája is (a kommunikáció jelei), és az öröm, amely a közösségben megvalósuló jó élet kísérője.⁶⁷

JEGYZETEK

- ¹ *Biblia. Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás.* Zsolt 8,5. Szent István Társulat, Budapest 2005.
- ² *Psalms 8, 4. The Holy Bible.* New Revised Standard Version, Anglicized Edition, Oxford University Press, Oxford, 1989, 1995.
- ³ Dale T. Miller: *The Norm of Self-Interest.* American Psychologist, December, Vol. 54, No. 12., 1999, 1059. o.
- ⁴ Edward L. Deci – Richard M. Ryan: *Overview of self-determination theory. An organismic dialectical perspective.* In: Handbook of self-determination research. Eds.: Edward L. Deci, Richard M. Ryan, University of Rochester Press, Rochester, NY, 2002, 3–33. o.
- ⁵ Herman Daly – John B. Cobb, Jr.: *A krematiztikától az oikonomiáig.* 1989. In: Természet és Szabadság Humánökológiai Olvasókönyv. Szerk.: Lányi András, Osiris Kiadó, Budapest, 2000; Amitai Etzioni: *Túllépve az önzés elvén.* Valóság, 1994/10.,

- 122–125. o.; Erich Fromm: *Birtokolni vagy létezni? Egy új társadalom alapvetése*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994; Kindler József: *A gazdasághór. Ökotáj*, 1997/14–15.; Kocsis Tamás: *Emberközpontú fejlődés. Az állandó gazdasági növekedés szükségtelességéről pszichológiai, filozófiai és teológiai megfontolások tükrében*. Valóság, 1999/4., 15–38. o.; Kenneth Lux: *The failure of the profit motive*. Ecological Economics, Vol. 44, No. 3., 2003, 1–9. o.; Josep M. Rosanas: *Beyond Economic Criteria: A Humanistic Approach to Organizational Survival*. Journal of Business Ethics, Vol. 78., 2008, 447–462. o.; Amartya K. Sen: *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*. 1978. In: *Beyond Self-interest*. Ed.: Jane J. Mansbridge, The University of Chicago Press, Chicago–London, 1990, 25–43. o.; és mások.
- ⁶ Fabrizio Ferraro – Jeffrey Pfeffer – Robert I. Sutton: *Economic language and assumptions: How theories can become self-fulfilling*. Academy of Management Review, Vol. 30, No. 1., 2005, 8–24. o.; Sumantra Ghoshal: *Bad management theories are destroying good management practices*. Academy of Management Learning and Education, Vol. 4, No. 1., 2005, 75–91. o.; Domènec Melé: *Three current views of the firm and its purpose. Toward a more complete model*. Presented at the Seminar „Humanising the Firm and the Management Profession”, Barcelona, IESE Business School, June 30–July 2, 2008; Hector O. Rocha – Sumantra Ghoshal: *Beyond self-interest revisited*. Journal of Management Studies, Vol. 43, No. 3., 2006, 585–619. o.
- ⁷ Antonio Argandoña: *The Common Good of the Company and the Theory of Organization*. IESE Business School, University of Navarra, Working Paper, No. 777, January 2009, 16. o.
- ⁸ Helen Alford – Michael Naughtons: *Beyond the shareholder model of the firm. Working toward the common good of business*. In: *Rethinking the Purpose of Business. Interdisciplinary Essays from the Catholic Social Tradition*. Eds.: S. A. Cortright, Michael J. Naughton, University of Notre Dame Press, 2002, 23–47. o.; Helen Alford – Yuliya Scherbinina: *Corporate Social Responsibility and Common Good*. In: *Responsabilità Sociale d’Impresa e Nuovo Umanesimo*. Eds.: E. Bettini, F. Moscarini, San Giorgio Editrice, Genova, 2008, 14–30. o.; Alasdair MacIntyre: *Az erény nyomában*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999; Radácsi László: *Az arisztotelianus gazdaságetika alapjai*. Kovász, 1998/1., 24–29. o.; Beran Ferenc: *Etika. Az értékek tisztelete*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007; George Bragues: *Seek the Good Life, not Money: The Aristotelian Approach to Business*. Journal of Business Ethics, Vol. 67, No. 4., 2006, 341–357. o.; Luigino Bruni – Stefano Zamagni: *Civil Economy, Efficiency, Equity, Public Happiness*. Peter Lang, Bern, 2007; Martin Buber: *ÉN és TE*. Európa Könyvkiadó, Budapest 1994; Edward L. Deci – Richard M. Ryan: *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. Plenum Press, New York – London, 1985; Joan Fontrodona – Alejo José G. Sison:

The Nature of the Firm, Agency Theory and Shareholder Theory: A Critique from Philosophical Anthropology. Journal of Business Ethics, Vol. 66, 2006, 33–42.; Alejo José G. Sison – Joan Fontrodona: *The common good of the firm in the Aristotelian-Thomistic tradition.* Presented at the Seminar “Humanising the Firm and the Management Profession”, Barcelona, IESE Business School, June 30 – July 2, 2008; Turgonyi Zoltán: *Etika.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2003; Domènec Melé: *Integrating Personalism into Virtue-Based Business Ethics: The Personalist and the Common Good Principles.* Journal of Business Ethics, Vol. 88, No. 1., 2009, 227–244. o.; Jacques Maritain: *The Person and the Common Good.* Charles Scribner’s Sons, New York, 1947; David W. Lutz: *Rival Philosophical Foundations of the Good Company.* Oikonomia, 2008/October; Robert G. Kennedy: *Business and the Common Good.* In: Catholic Social Teaching and the Market Economy. Ed.: Philip Booth, Institute of Economic Affairs, London, 2007, 164–189. o.; Juan Antonio Pérez López: *Management and leadership.* Research paper, IESE, 56., May 1981; Juan Antonio Pérez López: *Fundamentos de la Dirección de Empresas.* Rialp, Madrid, 1993; Christopher Peterson – Nansook Park – Martin Seligman: *Orientation to happiness and life satisfaction: The full life versus the empty life.* Journal of Happiness Studies, Vol. 6, No. 1., 2005, 25–41. o.; Pataki György – Radácsi László: *Alternatív kapitalisták.* Új Paradigma Kiadó, Szentendre, 2000; Richard M. Ryan – Edward L. Deci: *On Happiness and Human Potentials: A Review of Research on Hedonic and Eudaimonic Well-Being.* Annual Reviews of Psychology, Vol. 52, No. 1., 2001, 141–166. o., és mások.

⁹ Timothy Chappell: *Practical Rationality for Pluralists about the Good.* Ethical Theory and Moral Practice, Vol. 6, 2003, 161. o.

¹⁰ A létben gyökerezés és célra irányultság alapértékek ebben az irányzatban, s metafizikus jellege markánsan megkülönbözteti a másik irányzattól.

¹¹ A Stefano Bruni – Luigino Zamagni: *Civil gazdaság – hatékonyság, méltányosság, közjóllét* című könyvben leírt gazdasági rend a 15. századi itáliai polgári humanizmus idején kezdődött, képviselői (pl. Beccarea, Palmieri, Muratori, Carlo Cattaneo, Vico, Bruni stb., s Adam Smith kortársaként Antonio Genovesi) azt vallották, hogy a gazdaság célja az emberi boldogság (public happiness, felicitia publica), a közjó, s a gazdaság szereplője az erényes ember, aki a piacon fellépve gyakorolja a kölcsönösséget, testvériséget, s nyer-nyer szituációkban realizálja jövedelmét. A civil gazdasági elvek elméleti hátterét képezik a mai civil társadalom, civil gazdálkodás tevékenységeinek is. Stefano Bruni – Luigino Zamagni: *Civil gazdaság – hatékonyság, méltányosság, közjóllét.* L’Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

¹² Steiger Kornél: *Polisz, egyén, erény. A Nikomakhoszi Ethika gondolatmenete és szerkezete.* Világosság, 1979. június.

- ¹³ „Az emberi értelemben vett jó nem más, mint a léleknek erény szerinti – ha pedig több ilyen erény van, a legjobb és a legtökéletesebb erény szerinti – tevékenysége.” Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Ford. Szabó Miklós, Európa Könyviadó, Budapest, 1997, 20. o., NE 1098a
- ¹⁴ Szókratész is kimondja: nemcsak technika az erény, hanem a helyesre, a jóra is irányul. Turgonyi Zoltán: *A filozófia alapjai*. Egyházfórum Alapítvány, Budapest, 1993, 99–100. o.
- ¹⁵ A természetes erkölcsi törvény (természettörvény) Arisztotelésznél, majd a sztoikusoknál fogalmazódik meg először, s Aquinói Szent Tamás tanításában teljesebbé válik. Ennek lényege, hogy „minden lény valamilyen célért cselekszik, aminek jó jellege van... Jó az, amelyre minden törekszik... a jót megtenni és követni, a rosszat pedig kerülni kell”. (S.Th. I–II. k. 94., sz. 2.) Az ember elsődleges hajlama a jóra irányul, s természetében hordozza a jóra való irányultságot. Természetes hajlamai: a társas életre való hajlam; a lét megőrzésére való hajlam; a szexualitásra való hajlam; a férfi és a nő közti természetes vonzalom; az igazság keresésére való hajlam; a boldogság, a jó keresésére való hajlam (Servais Pinckaers: *A keresztény erkölcsleológia forrásai*. Paulus Hungarus, Kairosz, Budapest, 2001, 462–465. o.) lehetővé teszik a jó követését, amely Tamásnál objektív jelleggel bír. A természetes jóra való hajlam elhomályosítása történik meg a bűn fellépésével.
- ¹⁶ Turay Alfréd: *Az ember és a kozmosz. Kozmológiai antropológia*. Agapé, Szeged, 1999; Weissmahr Béla: *Bevezetés az ismeretelméletbe*; Tipografia Dario Detti, Roma, 1978.
- ¹⁷ Weissmahr, i. m. 82–83. o.
- ¹⁸ Arisztotelész: *Lélekfilozófiai írások*. Szerk.: Bence György et al., Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, 44. o.
- ¹⁹ Aquinói Szent Tamás: *A teológia foglalatata*. Első rész. Ford.: Tudós-Takács János, Gede Testvérek Bt., Budapest, 2002; Aquinói Szent Tamás: *A teológia foglalatata*. Második rész 1. Ford.: Tudós-Takács János, Gede Testvérek Bt., Budapest, 2008; St. Thomas Aquinas: *The Summa Theologica*. Benziger Bros. Edition, Translated by Fathers of the English Dominican Province, 1947. <http://humanum.arts.cuhk.edu.hk/~lha/medieval/2003/Summa/>
- ²⁰ Itt most az értékek értelmében gondolkodhatunk a „jó”-król, nem mint jelzőkről, hanem mint a dolgok lényegéről.
- ²¹ Lehetnek azonban eszközök is, amikor bekapcsoljuk a Legfőbb Jót mint Végső Célt; ezt szolgálják, ehhez vezetnek. Pinkaers, i. m. 423. o.
- ²² A gyönyörködtető „jó” (kellemes jó, élvezet) nem hordoz önálló cél értéket, mint a haszonközpontú paradigmában (hedonizmus), hanem kíséri az erkölcsi „jó”-t: vö. „jót tenni jó”, illetve a hasznos „jó”-t, pl. az étel íze. Az erkölcsi „jó”-t általában kíséri

az öröm (gyönyörködtető „jó”, az érényesség örömet okoz), de nem szükségszerűen. (Pl. vértanúság.)

²³ Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 160. o.

²⁴ A végső erkölcsi mérce, az isteni értelem, az isteni bölcsesség eszméje (S.Th. I–II. k. 93., sz. 1).

²⁵ Leo Strauss: *Természetjog és történelem*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999, 91. o.

²⁶ Uo. 132–133. o.

²⁷ Vö. ügynökelmélet. „1881-ben Edgeworth kijelentette, hogy a közgazdaságtan első elve, hogy minden ügynököt csak önérdeke hajtja. Ez a nézet az emberről tartós maradt a gazdasági modellekben, és a gazdasági elvet (economic theory) is ez a feltevés befolyásolja nagymértékben.” Ez az absztrakció, hogy a gazdasági modell egoista viselkedésre van alapozva, két önérdekkövető individuum szerződésére, amely az általános jót segíti elő, Herbert Spencer és Henry Sidgwick munkáiban is hangsúlyos. (Sen, i. m. 25. o.) Adam Smith „láthatatlan kéz” elmélete is ezt támasztja alá, akárcsak Mandeville ember- és társadalomképe.

²⁸ Ezek az elvek a fogyasztó magatartását leíró elvek, az emberi viselkedést a gazdasági racionalitás, még szűkebben: a fogyasztás szférájába szorítják, mintegy „determinált magatartásként ábrázolják”, de egyben általánossá is teszik. Mátyás Antal: *A polgári közgazdaságtan története az 1870-es évektől napjainkig*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. Ugyanakkor tudjuk, hogy a fogyasztói magatartás befolyásolható (pl. marketinggel), így „a fogyasztói szuverenitás eszméje összeomlik”. „De ha a fogyasztók vágyai ennyire alakíthatók, miként lehet a fogyasztó magatartására mint stabil alapra elméleti rendszert építeni?” I. m. 51.

²⁹ Az olyan társadalmakban, ahol a magánjóság túlnyomó többségben van a kapcsolati (emberek közti kapcsolatokat elősegítő és megtestesítő) javakkal szemben, az identitás kommunikálása a tárgyakkal folyik. Pl. a szomszéd kapuja előtt állt sportkocsim mondta meg, hogy ki vagyok. Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 153. o.

³⁰ Martin Buber ÉN és TE könyve, a perszonalizmus egyik fő darabja, az emberi kapcsolatok minőségéről szól, amelyben az egyik kapcsolattípus az ÉN-TE kapcsolat (tuizmus), az egymás méltóságát értékelő, azonos szinten lévő emberek kapcsolata, akik személyes, szeretetkapcsolatban állnak egymással. A másik kapcsolattípus az ÉN-AZ kapcsolat, ahol az egyik ember eszköze a másik önérdekű szükségletkielégítésének. Ez nem egyenrangú kapcsolat. Buber, i. m.

³¹ Ez a „szűkített” gazdasági modell a közgazdaságtan pozitívizmusának és értéksemlegességének köszönhető, a kor filozófiáját tükrözi, amelyben a lélek, az erkölcs helyét átveszi a haszon fogalma. Mintha az emberi viselkedés csak preferenciák köz-

ti választásokon múlna, s nem lenne „választástól független magyarázata az ember alternatívák iránti attitűdjének”. Sen, i. m. 29. o.

³² Antonio Rosmini, a 19. századi civil tradíció olasz filozófusa így ír: „A közgazdászok hibája, hogy az állam minden boldogságát leredukálják a gazdagságra.” A hiba nem abban van, hogy a boldogság helyett a jóléten dolgoznak, hiszen minden rész tudománynak megvannak a határai, hanem abban, hogy „az eszközt (gazdagság) céllá (boldogság) változtatják”. Antonio Rosmini: *Politica prima*. Vol. 35 of „Opere edite ed inedite di Antonio Rosmini”, Istituto Studi Filosofici, Centro Internazionale di Studi Rosminiani, Città Nuova, Roma [1826], 2003, 102. o. In: Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 71. o.

³³ „...[a politikai gazdaságtan] nem az ember természetének teljességét veszi figyelembe, ahogy az a szociális államban kialakul, sem a társadalomban élő ember viselkedésének teljességét. Csak úgy foglalkozik vele, mint egy olyan lényel, aki vagyont kíván birtokolni, és aki képes megítélni azoknak az eszközöknek a relatív hatékonyságát, amelyekkel ez a cél elérhető.” John Stuart Mill: *On the Definition of Political Economy, and on the Method of Investigation Proper To It*. Westminster Review, October. In: *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, 2nd ed. Longmans, Green Reader&Dyer, London, [1836]: 1874, essay 5 paragraph 38.

³⁴ Az erkölcsi érzelmek tana még gyökereiben relacionális antropológia (Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 102. o.), a piacon megvalósuló interperszonális kapcsolatok lehetőségével, a liberté, égalité, fraternité elveivel. (Uo.) Smith tehát itt mást nyilvánít ki, mint a szűk, anyagi értelemben vett önérdekkövetést.

³⁵ Adam Smith: *A nemzetek gazdagsága*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 24. o.

³⁶ A *Nikomakhoszi etikában* Arisztotelész háromfajta barátságot különböztet meg: a haszonért s a kellemesért való barátságot, amelyekben nem önmagukért, hanem a barátsággal járó haszonért, kellemes érzésért barátkozunk a másikkal, s az erkölcsi barátságot, amelyben önmagáért szeretem a másikat, önzetlenül, magamat adva neki.

³⁷ Amely szeretet ugyan, de tökéletlen, hiszen a másikat nem önmagáért, hanem a belőle fakadó haszonért vagy kellemesért szereti. Definíció kérdése, hogy ezt önző magatartásnak nevezzük-e (lásd később).

³⁸ „Ez persze nem zárja ki az önérdek motivációjának döntő jelentőségét és jogosultságát a gazdasági tevékenységben.” Muzslay István: *Gazdaság és erkölcs*. Márton Áron Kiadó, Budapest, 1995, 43. o. A piac egyrészt hatékony gazdaság, egyenértékek cseréje, másrészt értékteremtés, reciprocitás. (Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 164–165. o.) „Azt sem tagadhatjuk, hogy a legfontosabb motiváló erők közé tartozik az öröm meg a saját haszon, s ezek a megfelelő mértékben és

helyen jogosultak is.” (Etzioni, i. m. 125. o.) A homo oeconomicusról szóló elméletek technikai értelemben és mint elvonatkoztatások nem értelmetlenek, s ezek és a haszonelv elsősorban a magánjavak körében megfelelőek. (Sen, i. m. 30–31. o.) „A magánjavak termelésének és fogyasztásának magyarázatához a haszonelvű keret természetesen érdekes eredményeket szolgáltat.” (Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 153. o.)

³⁹ A társadalom ösztönösen bizonyos életszférákat szentnek tekint, de ezek profanizálódnak, ha a költség-haszon fogalmával közelítik meg őket. Ilyen a környezetszennyezés eredetileg morálisan elítélendő jellege is. A szennyezési jogok piacának létrejöttével azonban a környezetszennyezés áruvá válik, így nem elítélendő magatartás, hanem értéksemleges üzleti döntés tárgya lesz. Etzioni, i. m. 125. o.

⁴⁰ Ralph McInerny: *Ethica Thomistica. The Moral Philosophy of Thomas Aquinas*. The Catholic University of America Press, Washington D.C., 1997, 13. o.

⁴¹ Látszólagosan szeretik magukat ezek az emberek: „s azokat nevezik önzőknek, akik mindig maguknak juttatják a nagyobb részt pénzben, kitüntetésben, testi gyönyörűségben... Aki tehát ezekben a dolgokban telhetetlen, az az ember érzi vágyainak, általában érzelmeinek, s lelke értelmetlen részének akar kedveskedni. (NE 1068b) Valódi önszeretet: „ha valaki abban serénykednék, hogy mindenkinél jobban cselekedje az igazságos tetteket, vagy gyakorolja a mértékletességet s egyéb erényes dolgot, s általában mindig csak az erkölcsi szépet iparkodnék a magáévá tenni, az ilyen embert senki sem nevezné önzőnek, s nem is róná meg. Pedig az ilyen embert sokkal inkább tarthatjuk a maga barátjának.” (Uo.)

⁴² Nyíri Tamás: *Alapvető etika*. Szent István Társulat, Budapest, 1994.

⁴³ Az önszeretet lexikonbeli meghatározása is ezt a vonást emeli ki: „megköveteli a felebaráti szeretetet”, „az ember csak akkor képes másokat szeretni, ha magát el tudja fogadni”, „az önszeretet mint egoizmus negatívan értékelendő”. Walter Brugger: *Filozófiai lexikon*. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 333. o.

⁴⁴ Baritz Sarolta Laura: *Új bort új tömlőkbe? Önérdék, piac és profit az utilitarizmus és az érényetika tükrében*. Valóság, 2008/2., 3. o.

⁴⁵ Kenneth Lux: Adam Smith’s mistake. How a moral philosopher invented economics and ended morality? Shambhala, Boston, London, 1990, 92. o. In: Kocsis, i. m. 24. o.

⁴⁶ Kocsis, i. m. 24. o.

⁴⁷ Erich Fromm: *Önzés, önszeretet és önérdék*. 1975. In: *Etika a gazdaságban*. Szerk.: Kindler József, Zsolnai László, Keraban Könyvkiadó, Budapest, 1993, 20–21. o.

⁴⁸ Uo. 20. o.

⁴⁹ Uo. 23. o.

⁵⁰ Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 69. o.

- ⁵¹ Nézetek vallják, „hogyan a gazdasági tevékenység lényegében ön-központú, és önzően motivált, ... a gazdasági emberek világát egocentrikus és hedonista motívumok mozgatják.” Israel Kirzner: *Selfishness and “Non-Tuism”*. The Economic Point of View. An Essay in the History of Economic Thought. Sheed Andrews, McMeel, Kansas City, 1976. [A piacgazdaság] „egyedül az önzés elvén nyugvó paradigma.” (Etzioni, i. m. 122. o.) „Tagadják az egyre inkább terjedő nézetet, hogy az emberi viselkedés a szűk értelemben vett önzésen – B. S. L.] alapszik”. *Beyond Self-interest*. Ed.: Jean J. Mansbridge, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1990, ix.
- ⁵² Magyar értelmező kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.
- ⁵³ From: Önzés, önszeretet..., i. m. 18. o.
- ⁵⁴ Kocsis Tamás így fogalmazza ezt meg: „Smith tehát lényegében »csak« azért hibáztatható, hogy kiengedte a szellemet a palackból.” A problémák csak később, a gazdaság elhatalmasodásával, a gazdaságkor [Czakó] és gazdaságkór [Kindler] megjelenésével mutatkoztak meg. Kocsis, i. m. 28. o.
- ⁵⁵ Többek között John Kavanaugh és Tim Kasser a fogyasztói társadalom és az anyagiasság ismérvei kapcsán a homo oeconomicus masszív egoista vonásait mutatják be. Jane Mansbridge bevezeti a szűk értelemben vett (narrow) önzés fogalmát, amely az önzést jelenti, de amely szerinte egysíkúan nem jellemzi az embert, mert helye van benne a helyesen értelmezett önzésnek is (mixed motives). Ennek szimbóluma: az ithacai farmerek őrzés nélkül az út menti asztalra kitett terményei, s mellettük a szűk szájú, asztalra szíjazott kassza. John F. Kavanaugh: *Krisztus követése a fogyasztói társadalomban, A kulturális szembenállás lelkisége*. Ursus Libris – Altern Csoport, 2003; Tim Kasser: *Az anyagiasság súlyos ára*. Ursus Libris, Budapest, 2005; Mansbridge, i. m.
- ⁵⁶ Miller, i. m.
- ⁵⁷ Sen, i. m. 29. o.
- ⁵⁸ Etzioni, i. m.
- ⁵⁹ Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 191. o.
- ⁶⁰ Uo. 167–170. o.
- ⁶¹ Uo. 164–166. o.
- ⁶² L. A. Muratori olasz civil 18. századi történész Happy Christianity (Cristianesimo felice) c. könyvében azt olvashatjuk, hogy az ember boldogságának, amely a közjóléletet alkotja, ezek az összetevői: jól szabályozott szabadság, elegendő élelem, ruha, szállás, ellátás, nyilvános béke, a lélek nyugalma. Nincs boldogság a társadalmon kívül, nincs társadalom a közjó szándékos szeretete nélkül. Boldogság és közjó, ez a végső cél, mindenki boldogsága. (Ludovico Antonio Muratori: *Cristianesimo felice*. Tipografia Bianco, Torino, 1824 [1743], 175. o. In: Bruni–Zamagni: *Civil Economy, Efficiency...*, i. m. 74. o.)

- ⁶³ „Bármely tag természeténél fogva szereti jobban az egész közös javát, mint a maga részleges és privát javát. Ez világosan kitűnik a dolgok természetéből, hiszen bármely tag elsődleges hajlama az egész érdekében cselekvés” (S.Th. II–II. k. 114. sz. 1, ad2). Valerius Maximus mondta: „a rómaiak inkább lennének szegények egy gazdag birodalomban, mint gazdagok egy szegény birodalomban.” (Uo. k. 47. sz. 10.) „Elítélhető viselkedésű és szkeptikus emberek is hajlandók meghalni hazájukért, sőt annak pótlékáért is, mint egy bűnbanda.” Yves Simon: *The Philosophy of Democratic Government*. University of Chicago Press, Chicago, 1951. Charles Taylor, a kommunitarizmus képviselője szerint pedig a szabad egyének nem valamiféle természeti állapotban születnek, a társadalmon kívül, hanem a társadalom termékei, amit kötelesek fenntartani, ha létezni akarnak. Hiszen e nélkül az egyén nem tudna létezni. Charles Taylor: *Atomism*. In: *Philosophy and the Human Sciences*. Philosophical Papers 2. Cambridge University Press, Cambridge, 1985, 187–210. o.
- ⁶⁴ Helen J. Alford – Michael J. Naughton: *Menedzsment, ha számít a hit. Keresztény társadalmi elvek a modern korban*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2004, 55. o.
- ⁶⁵ Tehát a közjó által megvalósuló emberi kiteljesedés az objektív értékrend, a „jó”-k tamási rendjének logikájában történik. Uo. 59. o.
- ⁶⁶ Uo. 70. o.
- ⁶⁷ Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa által kiadott kompendium az Egyház társadalmi tanításáról kiemeli a közjónak az erkölccsel való kapcsolatát. 164. p.: „A közjó az erkölcsi jó társadalmi, közösségi dimenziójaként fogható fel” (99. o.). 167. p.: „A közjó az ember legmagasabb rendű hajlamainak felel meg” (100. o.). 165. p.: A közjó elsődleges célja: minden ember és az egész ember java. Az ember lényege a másokkal és másokért való létezés, csak így találja meg teljességét. (99. o.) A közjóért való igyekezet feladatokat is állít az ember elé (166. p.: „a közjó követelményei”); mint elkötelezettség a békére, a szilárd jogrendre és emberi jogok védelmére (élelmezés, lakás, munka, oktatás, kultúrához való hozzáférés, közlekedés, egészség, szabad információáramlás, vallásszabadság), a környezet védelmére (II. János Pál pápa a klímát az egyetemes közjó részének deklarálta), a jövő nemzedékek közjávára, és az ezekért való nemzetközi együttműködésre. (99. o.) Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Szent István Társulat, Budapest, 2007.

Alvincz József

**A „Földügyi
törvénycsomag”
jogszabályainak
agrárgazdasági háttere,
különös tekintettel
az üzemszabályozásra**

**Agricultural Economic Background
of Land Laws – with Special Focus
on Regulatory Activity**



Összefoglalás

A 2010-ben kormányra került politikai erők az agrárgazdaság reformját illetően kiemelt hangsúlyt helyeztek a mezőgazdaság földhasználati-vállalati viszonyainak az átalakítására. Mindezen célok a „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak a megalkotása révén realizálódnak. A feladat

DR. HABIL. ALVINCZ JÓZSEF, a közgazdaság-tudomány kandidátusa, c. egyetemi tanár, a Vidékfejlesztési Minisztérium politikai főtanácsadója (josef.alvincz@vm.gov.hu).

megoldása nem egyszerű, mivel az Európai Unión belül a magyar mezőgazdaság vállalati rendszere a legsokszínűbb, legösszetettebb. Jelen tanulmány a már megszületett Földforgalmi törvény párjaként – kiegészítőjeként – is értelmezhető üzemszabályozási törvény agrárgazdasági hátterét, az azzal való összefüggéseit elemzi, és tesz egyben javaslatokat is a nevezett jogszabály megalkotásával kapcsolatosan.

Summary

The political forces which formed government in 2010 have been paying particular attention to reforming land use. The “Land-law package” is an attempt at setting matters straight in land ownership and use. There is no simple solution, as the Hungarian agricultural structure is the most varied and complex in the European Union. The study analyses the underlying agricultural conditions that determined the law regulating operation and its interrelationships with the Land Distribution Act. At the same time, recommendations are made on the codification of the statute.

A JELENLEGI HELYZET

Eddig a „Földügyi törvénycsomag” tervezett jogszabályai közül egy emelkedett törvényerőre. Ez a Magyar Országgyűlés által a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. június 21-én elfogadott törvény. (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért Földforgalmi törvény.) A tárgykörhöz tartozó jogszabálytervezetek közül több változat is készült szakmai műhelyünkben,¹ amelyek még nem jutottak el a törvénytervezet státuszáig, ezért azok koncepcióanyagként kezelhetők. Időrendi sorrendben ezek a következők: *a családi gazdaságokról és a mezőgazdasági üzemekről szólóak.*

Erőteljesen megjelent olyan elképzelés is, hogy a gazdaságstatisztikai értelemben vett egyéni gazdaságokról – az őstermelőkről, a családi gazdaságokról és az egyéni vállalkozókról – egységes törvénytervezet készüljön családi gazdasági címszó alatt.

Agrárgazdasági szempontból kiemelten fontos még a *földhasználatról és a termelési integrációkról szóló törvény.* Továbbá kiemelt jogalkotási feladat az egyes *mezőgazdasági vállalkozások adózási rendjéről,* valamint azok

(esetleges) nemzeti keretek között történő *külön támogatásáról* szóló jogszabályoknak a megalkotása.

A földdel kapcsolatos egyéb, agrárgazdasági szempontból nem, vagy pedig csak áttételesen jelentőséggel bíró jogszabályokkal, mint a *nem mezőgazdasági célból hasznosított földek szabályozásáról*, valamint a *földügyi nyilvántartásokról*, mint az ingatlan-nyilvántartás és földhasználati nyilvántartás esetleges integrációjáról szóló törvényekkel most nem kívánok foglalkozni. Értelemszerűen nem teszek említést azokról a jogszabályokról sem, amelyek már korábban megalkotásra kerültek, és jelenlegi folyamatos kiigazításuk figyelhető meg. (Ezek közé tartozik például a termőföld védelméről szóló törvény.)

Az agrárgazdasággal összefüggésben az adózásról és a támogatásokról szóló jogszabály szakmai kompetencia és illetékességi szempontok alapján túlnyúlik a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) kizárólagos illetékességi körén. Mindkét törvényjavaslat kidolgozása a VM megfelelő főosztályai mellett, szakmai és felelősségi szempontok miatt, a törvényjavaslatok elkészítésében feltételezi a Nemzetgazdasági Minisztérium tevőleges részvételét.

A mezőgazdaságban létező eltérő vállalkozási formák az adózási, valamint támogatási jogszabályok nélkül nem tudnak önállóan a lábukon megállni.

ALAPVETÉSEK

Az agrárgazdaság a termelés biológiai, műszaki-technológiai alapjain, valamint azok gazdasági racionalitásán, és nem utolsósorban előbbiekhöz kötötten a politika értékválasztásán nyugszik. Mindezeket az agrárjog foglalja szabályozási keretbe. Más megközelítésben: az agrárgazdaságot két metszetre – természeti-technikaira, illetve társadalmi-gazdaságira – bontható rendszerként értelmezhetjük. Az agrárgazdaság jogi és közgazdasági szabályozása szempontjából előbbieket messzemenőkéig történő

**...az agrárgazdaságot két
metszetre – természeti-
technikaira, illetve
társadalmi-gazdaságira –
bontható rendszerként
értelmezhetjük.**

figyelembevétele mellett utóbbiaknak van meghatározó jelentősége. A jog szerepe – bár az kétségtelenül önálló funkcióval is bír – alapvetően az említett összefüggésrendszerben az agrárgazdaság társadalmi-gazdasági viszonyainak jogszabályi keretek közötti meghatározása, amely természetesen annak a politika/kormányzat által kívánatosnak tartott irányba történő alakítását is kell, hogy jelentse.

A leírtakat elsősorban a magyar mezőgazdaság sajátosságaiból adódó szabályozási körülményekre való hangsúlyosabb figyelemfelhívás céljából tartom szükségesnek hangsúlyozni. Ebből a szempontból kiindulva a Földforgalmi törvényt és a készüléfében lévő üzemszabályozási törvényjavaslatot befolyásoló körülményeket ok-okozati alapon egyaránt összevontan lehet és kell is kezelni, illetve értékelni.

A MAGYAR MEZŐGAZDASÁG FŐBB SAJÁTOSSÁGAI AZ ÜZEMSZABÁLYOZÁS SZEMPONTJÁBÓL

1. Az agrárgazdaság földtulajdoni, földhasználati és üzemi viszonyaira vonatkozó hazai szabályozás az alaphelyzetet illetően tér el a nyugat-európaiétól.

Összehasonlítva a hazai, valamint az EU-15-ök főbb törvényalkotási jellemzőit, a legszembevetőbb különbség, hogy míg a régi uniós tagállamokban az évszázadok során elsősorban a kialakult földtulajdoni és üzemi sajátosságokat képezte le az agrárjog, addig mi idehaza a törvények megalkotásával kívánunk egy, a kormányzat által kívánatosnak tartott földtulajdoni, földhasználati és üzemi struktúrát kialakítani, egybekötve a magyar földjognak az uniós szabályokkal a csatlakozási szerződésben vállalt összhangba hozásából, azaz a földmoratórium 2014. május 1-jén esedékes lejártából eredő szabályozási kötelezettséggel összefüggő feladatok végrehajtásával.

Ennek a sajátos ellentmondásnak meghatározó oka a posztoszocialista agrárátalakulásban gyökerezik, amely

– egyrészt a korábbi centralizált termelőszövetkezeti rendszert a gazdasági társaságokká átalakítás révén megőrizte azzal a nagyon fontos különbséggel, hogy lebontotta annak a vidéki lakosság foglalkoztatásában betöltött kiemelt szerepét,

– másrészt a versenysemlegesség tematizációja mellett mindent elkövetett a családi gazdaságok stabilizálódása és fejlődése ellen.

2. A magyar mezőgazdaság vállalati rendszere az Unió egészét tekintve a legösszetettebb, legsokszínűbb. E megállapítás egyaránt vonatkozik a vállalkozások jogi formájára, nagyságára és a tulajdonosi körnek a tulajdonukban lévő vállalkozásokhoz való viszonyára is. Utóbbival összefüggésben az olyan eseteket említhetjük meg, amikor egy gazdálkodó ernyő szerepet is betöltő, mezőgazdasági input és output eszközök forgalmazását is végző, vagy esetleg más tevékenységgel is foglalkozó kft.-vel és egy-két családi gazdasággal is rendelkezik. A nyugat-európai családi gazdaságok esetében ilyen szituációval gyakorlatilag nem találkozhatunk.

A méretbeli sajátosságok a gazdasági társaságok meglétén túl a családi gazdaságokra is vonatkoznak. Bár utóbbiak jelentős része azonosítást mutat az EU-15-ök családi gazdaságaiéval, nem elhanyagolható arányt képviselnek azok a gazdaságok, amelyek a nagy méretük, a családon kívüli alkalmazottak száma és esetenként a tevékenységi körük diverzifikált volta következtében inkább nevezhetők *családi mezőgazdasági vállalkozásoknak*, mint családi gazdaságoknak.²

A mezőgazdasági termelés szereplőit mint vállalkozási kategóriákat többféleképpen rendszerezhetjük/csoportosíthatjuk.³

a., Az agrárvállalkozások *jogi formáit* tekintve (gazdasági jogi értelemben) beszélhetünk egyfelől a meghatározó piaci szerepet betöltő, profitorientált kereskedelmi társaságokról (gazdasági társaságok, szövetkezetek és ezek holdingszervezetei), egyéb jogi személyekről (például alapítványi, egyesületi vállalatok), valamint jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokról – a felsoroltak valamennyien a gazdasági társaságokról szóló vagy a szövetkezeti törvények hatálya alá tartoznak –, másfelől a természetes személyek (őstermelők, kistermelők, egyéni vállalkozók, gazdálkodó családok) vállalkozásairól.

b., *Mezőgazdasági vállalatgazdasági* szempontból léteznek fő, illetve kiegészítő jövedelmet (főfoglalkozást, illetve mellékfoglalkozást) biztosító családi gazdaságok, szövetkezetek és gazdasági társaságok. A mezőgazdasági vállalatgazdasági kategória egy másik – kevésbé hivatalosnak nevezhető – csoportosítása szerint vannak nagygazdaságok és kisgazdaságok. Előbbiek alatt általában a gazdasági társaságokat és a szövetkezeteket értik, míg utóbbiak általában az egyéni gazdaságok elnevezésével szolgálnak.

c., *Adójogi szempontból* megkülönböztetünk őstermelőket, egyéni vállalkozókat és a társasági adózás hatálya alá tartozó vállalkozásokat.

d., *Gazdaszociológiai* értelemben elsősorban családi és társas gazdaságokról beszélhetünk.

e., *A gazdaságstatisztika* – a KSH rendszerezése – egyéni és társas gazdaságokat különböztet meg.

Az egyes kategóriák adott esetben átfedést is mutatnak. Például a családi gazdaság – illetve annak a tagjai – adójogi értelemben őstermelők.⁴ Az őstermelő gazdasága pedig mezőgazdasági vállalatgazdasági, illetve gazdaszociológiai értelemben lehet fő vagy pedig kiegészítő jövedelmet biztosító családi gazdaság.

Az egyéni vállalkozókat, pontosabban fogalmazva azok gazdaságait/üzemeit ugyancsak mezőgazdasági vállalatgazdasági és gazdaszociológiai szempontok alapján – mint családi gazdaságokat – fő, illetve kiegészítő jövedelmet biztosító mezőgazdasági vállalként értelmezhetjük.⁵

A társasági jog hatálya alá tartozó kft. vagy bt. pedig beletartozhat a családi gazdaságokról szóló definíció által lefedett vállalati körbe, vagyis mezőgazdasági vállalatgazdasági szempontok alapján családi gazdaságnak is minősülhet.

Szilárd meggyőződésem szerint, a leírtakkal is alátámasztva az a véleményem, hogy az üzemszabályozásnak a tulajdonlással összefüggő kérdését illetően az egy tulajdonos, egy üzem elvének kell érvényre jutnia. Ez természetesen nem vonatkozik az olyan esetekre, amikor egy gazdaság valamilyen termékpályás vagy más értékesítő-beszerző szervezetnek is a résztulajdonosa.⁶

Nem tartom túl kedvezőnek a decentralizált üzem fogalma érvényre jutási lehetőségének a jogszabályi keretek közötti biztosítását sem. Ez esetben ugyanis nem üzem-, hanem vállalat szabályozásról kell beszélni.⁷

Tekintettel arra, hogy a magyar mezőgazdaság vállalati rendszere olyan nagy mértékben differenciált, ezért az üzemszabályozásról szóló törvényben ennek a körülménynek mindenféleképpen fontos hangsúlyt kell kapnia. Ugyanakkor az is tény, hogy az üzemszabályozás – elsősorban az adózás jelenlegi bonyolult rendszeréből eredően – az egymást átfedő fogalmak „káoszában” nem tud (helyesebben nem feladata) rendet vágni. Az üzemszabályozás a mezőgazdasági és az azt kiegészítő tevékenységet folytató gazdaságok birtokméreteit (legkisebb, legnagyobb) tudja leginkább kezelni, illetve meghatározni.

Ezen túlmenően pedig figyelembe tudja venni a mezőgazdasági üzem jellegét, úgymint a növénytermesztő, állattartó és vegyes mezőgazdasági

üzem megkülönböztetését, és esetleg még további ismérveket, az üzemben folytatott tevékenység, a gazdálkodás típusa szerint számba véve azokat, amelyek az üzemszabályozás szempontjából jelentőséggel bírnak.

A birtokméreten túl az ökonómiai méret megállapítására is szükség van.⁸ Figyelembe kell tehát venni az üzemek által elért árbevételt, a foglalkoztatási szintet. Ennek indokoltságát a családi gazdaságok részére biztosítani kívánt adózási, illetve támogatási kedvezmények nyújtásának az igénye támasztja alá leginkább, de a társas gazdaságokat érintő különböző jellegű intézkedéseknél is megvan a szerepük.

3. Bár Nyugat-Európában is komoly múltra tekint vissza a föld- és üzembérleti rendszer, ott mégsem beszélhetünk a földtulajdon és a földhasználat olyan nagymérvű szétválásáról, mint idehaza. (Ez az állapot eredetében az erőszakos szocialista kollektivizálásra, közvetetten a földalapú kárpótlás és a szövetkezeti földalapképzés sajátosságaira vezethető vissza.) Másrészt az is fontos különbség a nyugat-európai és a hazai helyzet között, hogy a régi uniós országokban a földbérleti rendszer alapvetően a korábban gazdálkodó családok mezőgazdasági tevékenységének feladása következtében jött létre, szemben a nálunk mezőgazdasági tevékenységgel korábban nem foglalkozó földtulajdonosok általi föld bérbeadásával. A régi uniós országokban az említett egyének érzelmileg jobban kötődnek a földhöz és az esetleg még bérbe adott gazdasághoz, mint a hazai újszülött tulajdonosok. Előbbiek esetében ez nem jogi alapon történően, de gyakorlatilag biztosítéka annak, hogy a föld és a gazdaság nem spekulánsokhoz, hanem valódi családi gazdaságokhoz kerül majd.

Magyarországon a mezőgazdasági tevékenységgel nem foglalkozó, kisebb földtulajdonnal rendelkező személyek elsősorban a nagyobb gazdaságok – a társasági formában működő, esetenként több ezer hektáros nagybirtokok – számára adhatják haszonbérbe a földjeiket. Ezt a helyzetet változtatja meg folyamatosan a 2010-ben kialakított új földbirtokpolitika a csökkentett üzemi birtokméretekkel, a részarány-földtulajdonosi közösségek egyszerűsített megosztásával, illetve az állami földek pályázati úton történő bérbeadásakor célzottan elsősorban a közép- és kisbirtokokat helyzetbe hozó, de a nagygazdaságokat is meghagyó birtokpolitikai intézkedéseivel.

4. A múltbeli sajátosságokra visszavezethetően a hazai földárak esetenként nagyságrenddel is elmaradnak a tőlünk nyugatabbra lévő or-

szágokétól. (Például míg Nyugat-Magyarországon 1 hektár föld ára hozzávetőlegesen 700 ezer Ft, addig néhány kilométerrel arrébb, Burgenlandban forintra átszámítva 5 millió Ft körül alakul.) E helyzet vonzóvá teszi – elsősorban az osztrák, de más országok gazdái számára is – a hazai földszerzést, amelyet mint nemkívánatos jelenséget a jog eszköze-

...a termőföldforgalomra is kiterjesztett „a tőke szabad áramlása” alapelv nem pusztá jogi fikció...

vel kell visszaszorítanunk. Az EU-15-ök esetében fennálló magas földárak – bár azok többségében is léteznek a hazai földtulajdont és földhasználatot védő intézkedések – mégsem tesznek feltétlenül szükségessé olyan szigorú földforgalmi szabályozást, mint

amilyenre mi kényszerülünk. Ennek következménye például a Földforgalmi törvényben a földműves státusz jogi kategóriává tétele is.

A maastrichti szerződésben rögzített, majd ezt követően mindegyik alapszerződésben fenntartott, a közösségi bírói joggyakorlat által a termőföldforgalomra is kiterjesztett „a tőke szabad áramlása” alapelv nem pusztá jogi fikció, nem jelent kettős jogalapot, de az említett nagyfokú földárkülönbségeknek a következtében eltérő nemzeti versenyhelyzethez vezet a gazdag centrumországok, illetve a félperiféria és a periféria országaiban.⁹

Ez utóbbi megállapítás természetesen nem jelenti az említett uniós alapelvnek az egyes országok üzemszabályozása tekintetében való figyelmen kívül hagyását. Ugyanis ha utóbbira sor kerül, akkor azt az Európai Bíróság hatályon kívül helyezi. (Lásd Dánia esetét, ahol a tőkeáramlást aránytalanul korlátozó földforgalmi szabályozást a bíróság a közösségi joggal ellentétes, így a dán bíróság előtt nem alkalmazható jogszabálynak minősítette a német Feystersen úr ügyében.)

5. Szólni kell az uniós országok – és azon belül is elsősorban Ausztria és Németország, valamint a dél-európai latin államok – egyéni és családi gazdaságainak az öröklési sajátosságairól.

Ezekben az országokban a családi életközösségek megszűntekor is közérdekű korlát a vagyonmegosztásban az agrárüzem fenntartása. Magyarországon is megjelent e probléma a joggyakorlatban. Nálunk azonban ma még a bíróságok előtt a vagyoni elemek szétbontásával jár a válás a közös vagyon, illetve a közös háztartásban élők vagyonának a

megosztásakor. Kérdés: érdemes-e sok milliárd forintot támogatásként kiadni azért, hogy váláskor, örökléskor minden füstbe menjen? Vajon jól van ez így?

A megkülönböztetett agráröröklési jog az említett országokban a jelentős támogatásokkal stabilizálni és fejleszteni kívánt agrárüzemek egységének és az üzemi struktúra versenyképességének fenntartását mint közérdekű célt szolgálja. Magyarországon részben a jogi műveletlenség, részben a kellő jogpolitikai bátorság hiánya vezetett az eddigiek során az említett alapelv érvényre jutásának a figyelmen kívül hagyásához.

Több évtizedes (de lehet, hogy évszázados) szokásjog alapján, egyéb körülmények meglétének a hiányában, a példaként felhozott országokban általában a legidősebb fiú öröklő az egész gazdaságot, olyan formában, hogy abból a testvéreit nem kell kifizetnie. Ők csak életük végéig elsősorban a lakóház használatára vonatkozó haszonélvezettel rendelkeznek.

A szakmai műhelyünkben elkészült törvénykonceptió örökösödéssel kapcsolatos szabályozási elvei, figyelembe véve a mezőgazdasági üzemet mint sajátos tulajdonságokkal rendelkező termelőegységet, a polgári jog szerinti öröklés alapelvén nyugszanak. (Így tehát nálunk nyugati szomszédainkétól eltérően vetődik fel a „Wer wird den Hof erben?“, Ki fogja örökölni a családi gazdaságot? kérdése.)

6. A 2. pontban történt említés arról, hogy a magyar mezőgazdaság vállalati rendszere az Unión belül a legösszetettebb. Ez a körülmény komoly szerepet játszik az üzemszabályozásról szóló törvényjavaslat kialakításában. Míg ugyanis az EU-15-ök esetében a nevezett jogszabály alapvetően a családi gazdaságokra vonatkozik, mivel ők a mezőgazdaságon belül elsősorban az adózási kedvezmények alanyai, addig a most készüléfélben lévő, üzemszabályozásról szóló törvénytervezet – figyelembe véve a családi gazdaságok vállalatgazdasági sajátosságait – a magyar mezőgazdaság jogi, tulajdonosi, szervezeti felépítése és nagysága szerinti differenciáltságát nagyobbrészt figyelmen kívül hagyva, azokat egységesítve és alapvetően lefedve, uniformizált jogszabálynak tekinthető majd. Mindebből következnek a törvényjavaslat megalkotásával kapcsolatos nehézségek is.

Bizonyos szempont szerint a most formálódó törvényjavaslatot inkább tekinthetjük mezőgazdasági vállalat szabályozási jogszabálynak, mint mezőgazdasági üzemszabályozásnak. Ugyanakkor – és ez közössé-

gi tanácsrendelet és a törvénytervezet egyik alapgondolata – az üzem nem más, mint egy termeléstechikai egység, valamilyen termelési cél elérése érdekében csoportosított és működtetett termelési tényezők együttese. A munkaerőn mint legfontosabb termelési tényezőn kívüli többi erőforrás (a föld mint sajátos tulajdonságokkal rendelkező termelési tényező, és egyben befektetett eszköz, a forgó- és befektetett eszközök) az üzemtörvényben felsorolásra kerülnek. Azonban meg kívánom jegyezni, hogy a nevezett törvényjavaslatnak a munkaerőre – beleértve a társas gazdaságok esetében a menedzsmentet, a családi gazdaságoknál a családi gazdálkodót is – jogszabályi kitételeket is tartalmaznia kell. A Földforgalmi törvény pedig a földműves státusz – amelynek a megléte földvásárlás tekintetében elengedhetetlen – mibenlétét határozza meg.

A vállalat inkább a termelési cél eléréséhez szükséges döntéshozatali, vagyis a termelés és az eszközök összehangolásának feladatait ellátó, nem technikai jellegű szervezeti egység, ami akár több üzemre is kiterjedhet.

Az elmondottakból következően az üzem, illetve az üzemszabályozás előbbiek szerinti értelmezése végső soron nem mond ellent a vállalatgazdaságtan mint a mikroökonómia alkalmazott tudományága definíciójának.

A felsoroltakon túl további agrárgazdasági sajátosságokat is megemlíthetnénk, amelyek a most zajló, a mezőgazdasági üzemekkel kapcsolatos törvényalkotásra hatással vannak. Megítélésem szerint azonban a leírt szempontok és feltételek bírnak a jogalkotó, a jogszabályokat értelmező és a törvények betartására kötelezettek részéről egyaránt a legnagyobb jelentőséggel.

AZ ÜZEMSZABÁLYOZÁS SZEMPONTRENDSZERE

Miért van szükség üzemszabályozásra?

Üzemszabályozás alatt még szakmai körökben is sokan sokfélért értenek. Vannak, akik az üzem megnevezést a vállalattal csereszabatos fogalomként használják. Az EU-15-ök egyes tagországainak különböző mezőgazdasági törvényei is tartalmaznak üzemszabályozási elemeket. Így például a dán mezőgazdasági törvény egyes részei is annak tekinthetőek. Németország tartományainak agráröröklésre vonatkozó – egymástól esetenként különböző – jogszabályai is üzemi elvűek. Tisztán üzemszabályozási törvénynek tekinthető a francia szabályozás. Az Unión kívüli

svájci szabályozás bár földforgalmi szabályozást valósít meg, de azt üzemszabályozási elv alapján teszi.

A mezőgazdasági üzemszabályozás létrehozását indukáló hazai tényezők a következők:

a. Birtokpolitikai szempontok

A Földforgalmi törvény vállalkozási formáktól függetlenül határoz meg eltérő feltételekhez kötötten különböző birtokkategóriákat. Figyelembe véve *A magyar mezőgazdaság főbb sajátosságai az üzemszabályozás szempontjából* című fejezetben írottakat, valamint a magyar mezőgazdaság vállalati rendszerének a jelenlegi jellemzőit, részben a tényleges helyzetből kiindulva célszerű legalább a gazdaságstatisztikai csoportosítást alapul véve az egyes vállalkozási/vállalati formákhoz megkülönböztetett módon eltérő birtokplafonokat rendelni.

Más megközelítésben, a birtokpolitikai szempontok érvényre juttatásának is komoly szerepe kell, hogy legyen a földtulajdon és földhasználat nemkívánatos mértékű elsajátításának megakadályozásában. Ez a megállapítás egyaránt kell, hogy vonatkozzon az egyéni és a társas gazdaságokra is.

b. Agrárgazdasági szempontok

b/a. Ezen a téren az eltérő vállalkozási formákhoz rendelt *adózási rendszert* szükséges elsősorban megemlíteni. Jelenleg a mezőgazdaság szereplői alapvetően háromféle adózási csoportba tartoznak: őstermelőként, egyéni vállalkozóként és társas gazdaságként adózók csoportjába.

Az adózásnak a mezőgazdasági üzemszabályozási vonatkozásait illetően le kell szögeznünk, hogy ezen a téren izgalmas kérdésnek a mezőgazdaság egyéni vállalkozói köre, és azon belül is elsősorban az őstermelők/kistermelők, valamint az előbbieik szerint adózó családi gazdaságok számítanak.

b/b. Az agrárgazdasági szempontoknak a mezőgazdasági üzemszabályozási vonatkozásai között célszerű még megemlíteni az *agrártámogatásokat*. Ezen a téren elsősorban az uniós támogatásokat és azokon belül is a nem normatív jellegű beruházási célt szolgáló támogatásokat szükséges kiemelni. Az EU Strukturális Alapokból, és azon belül is a vidékfejlesztési célú – kiemelten az I-es versenyképességi tengely pénzügyi keretéből – folyósított, pályázati úton elnyerhető, többnyire

társfinanszírozási rendszerben igényelhető beruházási támogatások ökonómiai méretküszöbhez – négy európai méretegységhez (EUME)¹⁰ – kötöttek.

Az üzemszabályozásnak a támogatási jogosultság személyi vonatkozása-
it illetően – pl. családi gazdaságok vonatkozásában, gazdaság átadásakor a

korai nyugdíjazás esetében, fiatal gazdák támogatási programja, demográfiai földprogram indítása-
kor – is komoly a jelentősége.

...az üzemszabályozásnak...

akkor van igazán értelme,

ha az egy személy, egy üzem

elvet juttatja érvényre.

b/c. Az üzemszabályozásnak,
és azon belül is kiemelten egy
adott üzemhez tartozó – azt alkotó –
dologi körnek a meghatáro-

zása a *hitelezés*, de főleg a *jelzálogon* alapuló hitelezés szempontjából van nagy jelentősége.¹¹ Az agrárgazdasági szempontoknak a társas gazdaságok esetében – mivel a felsorolt feltételeknek szinte valamennyien megfelelnek – nincsen különösebb jelentősége. Annál nagyobb viszont a súlyuk a gazdaságstatisztikai értelemben vett egyéni gazdaságokat illetően. Ezért azokat az üzemszabályozásról szóló törvényben messzemenően figyelembe kell venni.

c. Személyi szempontok

Az üzemszabályozási törvény megalkotásánál fontos kérdés, hogy az elősorban csak az üzemre mint a szabályozás tárgyára (objektumára) reflektáljon, vagy pedig az egyén/tulajdonos oldaláról is közelítse meg a kérdést. Más megfogalmazásban, az üzemszabályozás a tulajdonlás kérdését hagyja érintetlenül, vagy pedig szabályozási hatóköre terjedjen ki arra is. Véleményem szerint ez utóbbinak van csak létjogosultsága, mégpedig két okból. A Földforgalmi törvény a földbirtoklás maximumának a meghatározásánál nem alkalmazza az egy családon belüli összeszámítás előírását. A másik szempont pedig, hogy az üzemszabályozásnak véleményem szerint akkor van igazán értelme, ha az egy személy, egy üzem elvet juttatja érvényre. Vagyis nem teszi lehetővé, hogy valaki például egy társaság (rész) tulajdonlása mellett családi gazdasággal is rendelkezzen. Amint arra a korábbiakban utaltam, ezen a téren jelenleg Magyarországon egy igen változatos, az előbb elmondottaknak ellentmondó helyzetet találkozhattunk.

Az üzemszabályozási törvénynek nézeteim szerint egyértelműen tisztáznia kell az egy családon belüli földhasználati maximumot, ezenkívül érvényre kell juttatnia az egy személy, egy tulajdon elvét is.

d. Egyéb szempontok

Ezek közé elsősorban az öröklési, valamint az üzemre vagy annak bizonyos részeire vonatkozó elidegenítés kérdései sorolhatók. Ezen a téren fontos szempont kell, hogy legyen a működő – de még inkább a versenyképes – üzem elvének az érvényre juttatása. Ez így egyben egy ökonómiai és ezzel együtt agrárszociológiai tartalommal bíró kérdés is.

Az üzemszabályozásnak biztosítania kell, hogy elsősorban a befektetett eszközök – a termőföld (beleértve az ültetvényeket is), a gazdasági épületek, a gépek és egyéb berendezések, az ebbe a számviteli kategóriába tartozó állatállomány – részleges elidegenítése ne járhasson együtt a működőképesség megszűnésével.

A felsoroltaknak tulajdonképpen egyaránt érvényre kell jutnia mind az egyéni, mind a társas vállalkozások tekintetében az üzemszabályozási törvényben.

ÖSSZEZÉS

Amint arról *Az üzemszabályozás szempontrendszer*e című fejezet b. pontjában már érintőlegesen szó volt, fontos kérdés, hogy milyen mértékegységben határozzuk meg az üzemet. Megítélésem szerint a társas gazdaságok tekintetében a birtokméret alapján történő meghatározás alapján véve elégségesnek tűnik. Azonban figyelembe kell venni, hogy léteznek igen kis birtokmérettel rendelkező társas gazdaságok is (amelyek esetleg ugyanakkor komoly árbevétellel is rendelkeznek). Másrészt – tekintettel arra, hogy a Földforgalmi törvény a kiegészítő tevékenységeknek igen tág palettájával rendelkezik – végső soron a társas gazdaságok esetében sem tekinthetünk el az ökonómiai méret kérdésének a megvitatásától. Az ökonómiai méret meghatározására a beruházási támogatások miatt is szükség van.

Itt szeretném felhívni a figyelmet a Földforgalmi törvényben található egyik „pontatlanságra”. Megítélésem szerint a kiegészítő tevékenységeknek a különböző jellegű feldolgozótevékenységi körét – élelmiszer-ipari tevékenység, melléktermékek feldolgozása, elsődleges fafeldolgozás

stb. – kizárólagosan az adott üzem mezőgazdasági tevékenységével összefüggésben volna szabad értelmezni/engedélyezni. Erre vonatkozóan a törvényben nem történik utalás. (A régi uniós országokban a feldolgozó, kereskedelmi, falusi vendéglátó és turisztikai tevékenység minden esetben csakis az adott üzem mezőgazdasági tevékenységére épülhet, vonatkozhat. Ezenkívül a leggyakrabban a kiegészítő tevékenység időtartamát, illetve esetenként az annak során keletkező árbevétel maximumát is meghatározzák.)

Az Európai Unió agrárstatisztikája elsősorban az ökonómiai méret számbavételére épül, de a gazdaságok birtokkategória szerinti csoportosításait is tartalmazza. Egyes területekre, mint például a területalapú támogatásokra vonatkozóan az előírások térmértéket is figyelembe vesznek. A beruházási támogatások esetében pedig alsó ökonómiai nagyságküszöb van meghatározva. Nem szabad arról a tényről sem megfeledkezni, amely szerint az egy üzemre vonatkozó teljes támogatásokat illetően 2015-től minden bizonnyal egy degresszivitást is maga után vonó felső plafonérték is létezni fog. Ez a körülmény is indokoltá teszi a gazdaságok ökonómiai méretének meghatározását.

Nyugat-Európában az adózás szempontjából preferált kört a családi gazdaságok jelentik. Ennek a gazdasági, társadalmi és szociológiai szempontrendszernek a hazai, elsősorban az adózási előírások kialakításakor idehaza is érvényre kell jutnia. Ez viszont feltétlenül szükségessé teszi e gazdálkodói kör ökonómiai méretplafonjának meghatározását is. Annál is inkább, mivel, ahogyan arról a korábbiakban már szó volt, a kiegészítő tevékenységek köre igen tágan lett meghatározva, messze meghaladva az EU-15-öknél lévőket.

A kormány által elfogadott és érvényben lévő Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020-ban (NVS) foglaltak szerint a családi gazdaságok maximális mérete nem haladhatja meg a 300 hektárt, illetve a 100 millió forintos éves árbevételt.¹²

Ezt a kéttényező mérethatárt megítélésem szerint a családi/egyéni gazdaságok esetében semmi esetben sem volna szabad túllépni.

A családi gazdaságoknál további üzemszabályozási szempont kell, hogy legyen – tehát az, hogy annak minősülhet egy gazdaság, vagy pedig nem – a külső foglalkoztatottak éves munkaerőegységben (ÉME)¹³ történő maximumának a meghatározása. Ennek pedig véleményem szerint azt kell jelentenie, hogy a külső foglalkoztatottak által ledolgo-

zott órák száma ne haladhassa meg a családi gazdaságok regisztrált tagjai által egy évben, elviekben maximálisan ledolgozható munkaóráinak a számát.

Összegzésként – zárógondolatként – hangsúlyozni szeretném, hogy a most körvonalazódó üzemszabályozási törvénytervezet két irányba mozdulhat el. Elképzelhető egy tisztán dologi alapú szabályozás, vagy pedig egy vállalati, gazdálkodási formákat szabályozó változat. Az említett alternatíva lehetséges módozatainak megvalósulását illetően a végső szót a politika fogja kimondani. A dolgok jelen állása szerint a törvény vélhetően az egyes gazdálkodási formákról szólna, amely egyszerre tenné lehetővé a vállalkozási oldalról való általános, illetve az alanyi oldalról való különös szabályozási megoldást is.

JEGYZETEK

- ¹ A Vidékfejlesztési Minisztérium keretében működő szakmai műhely vezetője Simon Attila. Tagjai: Andréka Tamás, Alvincz József, Jójárt László, Kurucz Mihály, Nagy Olga és Szentirmay Zoltán. A jelen írás a szerző saját véleményét tükrözi. Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a tanulmány elkészítésében a bizottság több tagja – elsősorban Kurucz Mihály, valamint Jójárt László és Andréka Tamás – is a segítségemre volt. Önzetlen és igen színvonalas munkájukat ezúton is hálásan köszönöm.
- ² Az, hogy mi számít az uniós országokban családi gazdaságnak, alapvetően három tényező határozza meg. Ezek a tevékenységi kör, a gazdaság árbevétele és a családon kívüli foglalkoztatottak száma.
- ³ Itt kívánjuk megjegyezni, hogy sajnós a hazai agrárökonómiai tárgyú egyetemi, illetve szakkönyvek esetében is szakszerűtlen formájú csoportosításokkal találkozhatunk.
- ⁴ Természetesen ez csak akkor igaz, ha a családi gazdálkodó és annak a családi gazdaságban nem foglalkoztatottként közreműködő családtagja őstermelői tevékenységet folytat. Csak e tevékenysége tekintetében őstermelő. A családi gazdaságban folytatott többi tevékenysége tekintetében nem minősül az adózás során őstermelőnek. Az őstermelői tevékenységeket és termékeket az Szja. törvény 6. melléklete tételesen felsorolja. Az őstermelésből származó jövedelem adója csökkentheti az összevont adóalap utáni adót. Meg kell jegyezni, ha a családi gazdaság kiegészítő tevékenységének jövedelme nem mezőgazdasági őstermelői tevékenységből származik, erre az önálló tevékenységből, vagy az egyéni vállalkozói tevékenységből származó jövedelmekre irányadó szabályokat kell alkalmazni.

- ⁵ Utóbbi eset akkor áll fenn, amikor az egyéni vállalkozó a mezőgazdasági tevékenység mellett más, nem az agráradózás hatókörébe tartozó tevékenységgel is foglalkozik. Az egyéni vállalkozó az őstermelői tevékenységre is és a családi gazdálkodás körébe tartozó mezőgazdasági és az azt kiegészítő tevékenységre is rendelkezhet vállalkozói igazolvánnyal, de igazolvány hiányában is egyéni vállalkozó az a magánszemély, akinek a mezőgazdasági tevékenységből származó éves árbevétele meghatározott összeget meghalad. Az őstermelő (kistermelő), a családi gazdálkodó és annak a családi gazdaságban nem foglalkoztatottként közreműködő családtagja az őstermelői tevékenysége tekintetében nem lehet egyéni vállalkozó, az egyéni vállalkozó folytathat ugyan őstermelői és a családi gazdálkodás körébe tartozó mezőgazdasági és azt kiegészítő tevékenységeket is, de ettől még nem válik sem őstermelői, sem családi gazdálkodói besorolásúvá. Értelemszerűen – a jelenleg hatályos jogszabályok mellett – az egyéni vállalkozó egy vagy több saját gazdasága lehet mezőgazdasági vállalat, mert a „vállalat” inkább az egyesített termelési tényezőket összefogó, kockázatot viselő, munkamegosztásra épülő gazdálkodó szervezetet, döntéshozatali egységet jelöli. Az egyéni vállalkozó fogalma tehát vállalkozói igazolványhoz, ennek hiányában pedig árbevételekhez igazodó fogalom. Az őstermelő és a családi gazdálkodó, valamint annak a családi gazdaságban nem foglalkoztatottként közreműködő családtagja pedig tevékenységeket jelölő adójogi megközelítés. A fogalmak meghatározása tehát nem azonos (homogén) kiindulási alapon történt, nem a gazdálkodók azonos csoportképző ismérvek szerinti osztályozásáról van szó.
- ⁶ Németországban az óriási méretű cukoripari cég, a Südzucker részvényeinek 50%-a a termelők tulajdonában van. A dán húsipar – amely két nagy szövetkezeti tulajdonú húsipari vállalatból áll – teljes egészében a vágósertés-előállítók tulajdonában van. Ugyanez a tulajdoni helyzet érvényes a dán tejiparra is.
- ⁷ Európában – és azon belül is Németországban – a 19. század első felében jött létre az üzemtan tudománya. Nem véletlen, hogy a mezőgazdaság termelési alapegységeit, a paraszti gazdaságokat, illetve az ország keleti részén a junker földbirtokokat – amelyeknek átlagos birtokmérete 200 és 300 hektár között volt – üzemeknek nevezték. A gazdaság központja ugyanis egy helyen volt. Hazánkban a szocialista nagygazdaságok erőszakkal történt térnyerését követően beszéltek először mezőgazdasági vállalati gazdaságtanról. Ekkortól ugyanis egy mezőgazdasági vállalat – állami gazdaság vagy termelőszövetkezet – esetenként (főleg az állami gazdaságok tekintetében) több üzemből is állhatott. A rendszerváltást követően – bízva, vagy egyesek részéről csak kényszerűen számítva a mezőgazdaság vállalati rendszerének az átalakulására – hozták elő újra elsősorban az agrár-felsőoktatásban tantárgyi elnevezésként az üzemtan fogalmát.

- ⁸ Az említettek érvényre jutnak az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) által működtetett Tesztüzemi Rendszer (angol rövidítéssel FADN) periodikáiban.
- ⁹ Az EU-15-ök esetében az éves földforgalom a földtulajdonhoz viszonyítottan nemigen haladja meg a 2–3%-ot.
- ¹⁰ Európai méretegység (EUME), illetve European Size Unit (ESU) egy egysége = 1200 euróval. Az üzemtípológiához korábban használt standard fedezeti hozzájárulás (SFH) együttthatót az uniós előírásokkal megegyezően idehaza is – a 2010-es adatok feldolgozásától kezdve – a standard termelési érték (STÉ) együttthatója váltotta fel. Az STÉ a mezőgazdasági termelőtevékenységek egységnyi méretére (1 hektár, 1 állat) meghatározott normatív (átlagos időjárás és üzemi feltételekre vonatkoztatott) termelési érték. Magyarországon a 4 EUME fölötti gazdaságok száma jelenleg valamivel több mint 50 ezerre tehető. (A pontos számuk 2007-ben a Gazdaságszervezeti összeírás [GSZÖ] szerinti 626 321 statisztikai egységből 52 203 volt.) Azonban meg kell jegyezni, hogy az adatok az SFH-értékekre vonatkoznak, nem pedig az STÉ-értékekre. (A kétféle mutató közgazdasági tartalma nem azonos.)
- ¹¹ Németországban jelzálogon alapuló hitelezéskor a föld, illetve más vagyontárgyak esetében azok aktuális forgalmi értékének 70%-át veszik fedezetként figyelembe.
- ¹² Figyelembe véve, hogy az Unió a gazdaságokat alapvetően azok termelési értéke (STÉ) alapján kategorizálja, az említett értéket a rendszerbe konvertálni lehet. (Az árbevétel ugyanis közgazdasági értelemben nem más, mint a piaci értékesítés során realizált termelési érték.) A 100 milliós árbevétel 290 Ft/euró árfolyamon számolva 287 STÉ értéket jelentene. Ez az érték pedig – figyelembe véve az Unió gazdasági ökonómiai méretkategóriái szerinti megoszlását – mindenféleképpen elfogadhatónak számítana.
- ¹³ Éves munkaerőegység (ÉME) a munkateljesítmény ledolgozott munkórák alapján számba vett egysége. A hazai gyakorlat szerint 1 ÉME = 2200 munkórával.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Jacques David: *La transmission des exploitations agricoles en droit compare*. Revue de droit rural, 1987, 153., 201., 205. o. Feldolgozza Süveges Márta: *A haszonbérlet gazdasági és jogi kérdései Franciaországban*. Kézirat, Budapest.
- Christian Grimm: *Agrarrecht*. Beck C. H. Verlag, München, 2010, 33. o.
- Klaus J. Hopt – Hanno Merkt: *Handelsgesetzbuch*. Beck C. H. Verlag, München, 2010.
- Jójárt László: *Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások termőföldre és azok ellenőrzése*. Magyar Jog, 2010/12.
- Jójárt László – Kurucz Mihály: *Az agrárüzem és a földtörvény lehetséges szabályozási modellje és annak jogi környezete*. Van megoldás. Barankovics István Alapítvány, Budapest, 2008.

- Kurucz Mihály: *Az agrárüzem fogalma, formái.* In: Agrárjog. Egyetemi Jegyzet. Szerk.: Vass János, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 18. o.
- Kurucz Mihály: *A mezőgazdasági üzem mint jogi egység: a nyilvántartási jóságtest kialakítása, különös tekintettel az elővásárlási jogok tömegvételi problémájának kiküszöbölésére.* Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó, Miskolc, 151–177. o.; továbbá úő: *Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről I., II., III.* Geodézia és Kartográfia, 2008/9., 3–10. o.; 2008/10., 3–10. o.; 2008/11., 10–17. o.
- Mikó Zoltán: *Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem.* Gazdaság és Jog, XII. évf., 21–24. o.
- Mikó Zoltán: *Egy termelő – egy üzem?* Agrárium, 2008/5., 6–7. o.
- Orlovits Zsolt: *A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése.* Gazdálkodás, 2008/4., 365. o.
- E. Romagnoli: *L' enterprise agricole et ses elements constitutifs petit entrepreneur.* Droits des affaires Marche Commun Tom. VIII. Agriculture et Alimentation, Italie, 1980. Edition Jupiter, II. rész, 1–3. pontok; Feldolgozza Süveges Márta: *A földtulajdon és a mezőgazdasági üzem szabályozása az olasz jogban.* Kézirat, Budapest.
- Süveges Márta: *A földtulajdon korlátozásának eszközei a dán jogban.* Magyar Jog, 1991/11.
- Süveges Márta: *Az agrárüzem-formák jogi szabályozásának alapjai az Európai Unió országai-ban.* In: Agrárátalakulás Magyarországon a 90-es években. Szerk.: Hamar Anna, Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola, Szolnok, 1999, 37–80. o.
- George Turner – Ulrich Böttger – Andreas Wölflé: *Agrarrecht. Ein Grundriss.* DLG-Verlag, Frankfurt am Main, 2006.
- Wolfgang Winkler: *Grundstücksverkehrsrecht im westlichen Europa.* In Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica XIV., 1997.
- § 585. Absatz 1. Satz1. BGB mind a föld (és lábön álló termése), lakó- és gazdasági épületek összessége.
- §§ 12–17. Zweiter Abschnitt. Gesetz über Massnahmen zur Verbesserung und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlichen Betriebe GrdstVG vom 28. Juli 1961. Fakultativ jogként Gesetz vom 29. März 1976. Höfeordnung als partieless Bundesrecht in Nordwesdeutschen Höfeordnung I kiterjed még Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Hostein.

Besenyei Mónika

A felsőoktatás fenntarthatósági szempontú vizsgálata

Sustainability Assessment of Higher Education Institutions



Összefoglalás

Hogyan járul hozzá a felsőoktatás mint intézmény és mint tudásbázis a fenntarthatósági törekvések megvalósításához? Milyen szerepe és lehetősége van az egyes intézményeknek és a különböző szervezeti egységeknek? A kérdés nem pusztán teoretikus, hiszen az egyetemek akár belső, akár külső érintettjeik révén szembesülhetnek a válaszadás kényszerével. Jobb esetben valamely belső kezdeményezés hatására vizsgálják meg a fenntarthatósági teljesítményüket. De van, hogy pusztán a különböző pályázati források elnyerésekor tett vállalásuk teljesítése okán merül föl a fenntarthatóság kérdése. A felsőoktatási intézmények a vállalatoknál sokkal lassabban reagálnak a környezeti változások okozta kihívásokra, aminek elsősorban az érintetti elvárások lehetnek az okai.

BESENYEI MÓNIKA, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem fejlesztési és fenntarthatósági főtanácsadója, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem (besenyeimonika@gmail.com).

Summary

How can higher education as an institutional system and a knowledge base contribute to the implementation of sustainability efforts? What are the roles and potentials of the individual institutions and various organisational units of higher education? The question is not merely theoretical, since through their internal or external stakeholders, universities might be required to reply these questions. In a better case, they examine their sustainability performance on an internal initiative. In several cases, however, the issue of sustainability arises solely during the fulfillment of their commitments undertaken to obtain funding at tenders. Higher education institutions respond to the challenges posed by environmental changes far slower than companies, perhaps due to stakeholder expectations.

Amikor vállalati fenntarthatóságról (környezetvédelemről) beszélünk, mindenki szeme előtt megjelenik egy füstölgő gyár képe, amely ontja magából a különböző káros anyagokat, megmérgezve talajt, levegőt, vizeket.

A fenntarthatóság messze több, mint környezetvédelem. A fogalom azoknak a rendszereknek az egészséges és harmonikus (együtt) működésére utal, amelyet „Földnek” nevezünk. Ez a harmónia kiterjed minden élőlényre, és minden élőlény által alkotott alrendszerre is. A harmónia megteremtésének alapja pedig, hogy olyan módon kell a jólétet biztosítani minden élőlény számára, hogy ne lépjük túl a természet adta kereteket.

A fenntarthatóság fogalma azáltal és akkor vált divatossá, hogy ez idáig úgy tűnik, hogy nem sikerül(t) megvalósítani. Bár természetesen mindig akadnak „józan optimisták”!

A tanultabbak még azzal is tisztában vannak, hogy mindezekon felül igazságtalanul bánnak az alkalmazottjaikkal, kizsákmányolják azokat, és teszik mindezt a minél magasabb profit elérése érdekében. A különböző termelő- és szolgáltatóvállalatok viszonylag hamar észlelték a társadalmi nyomást, ami a feléledő környezeti tudat következtében létrejött, és igyekeztek lehetőségeikhez mérten reagálni is erre. Azok a vállalatok léptek legelőször, amelyekre a legnagyobb nyomás nehezedett az általuk okozott környezeti károkból kifolyólag, illetve azok, amelyek valamely ok miatt érzékenyebben reagáltak a társadalmi elvárá-

sokra. Számos cikk, szervezet és kutatás foglalkozik azzal, hogy miért jó egy vállalatnak jelentést írnia, és mindezt hogyan tegye, hogy hiteles és az elvárásoknak megfelelő legyen az eredmény.

Az egyik legátfogóbb és éppen ezért a legnépszerűbb és legelterjedtebb jelentésmódszertan a Globális Jelentéstételi Kezdeményezés (Global Reporting Initiative, GRI) amely számos nyelven ingyenesen hozzáférhető útmutatóval segíti a jelentésírás kultúrájának fejlődését.

A GRI alapján elmondható, hogy a jelentéskészítés a szervezet fenntartható fejlődés elérése érdekében kifejtett teljesítményének mérése, közzététele, valamint belső és külső érintett csoportok számára átláthatóvá tételére irányuló gyakorlat. A fenntarthatósági jelentés a gazdasági, környezeti és társadalmi teljesítményekről történő beszámoló (pl. hármas teljesítményértékelés, angolul: triple bottom line).

Az, hogy egy szervezet tevékenységeinek fenntarthatósága átlátható, nagyon sok érintett számára fontos, akik közt szerepelnek üzleti, munkaügyi és civil szervezetek, befektetők, elszámoltatók és még sokan mások.

A fenntartható működés környezeti és társadalmi dimenzióit nagyon sokáig a társadalom nem vizsgálta, így a cégek magánügyként élték meg. Érthető okokból viszonylag hosszú időn át az ipari forradalmat követően kevesen és keveset számoltak a gazdasági fenntarthatóságon túli kérdésekkel. Ezt azért fontos megértenünk, hogy lássuk, miért annyival kiforrottabb és elterjedtebb a pénzügyi jelentések gyakorlata, és miért jár még mindig gyerekcipőben a fenntarthatóság teljes hármását vállalati szinten bemutató jelentések írása.

Nehéz lenne megtalálni az első fenntarthatósági vagy környezeti jelentést, de elegendő egy pillantást vetni a GRI adatbázisában szereplő legrégebbi jelentésekre.

1. táblázat: A GRI nyilvántartásában szereplő legrégebbi jelentések

| Évszám | Szervezet | Ország | Iparág |
|--------|-----------------|--------------------|---------------------------|
| 1998 | Electrolux | Svédország | Tartós fogyasztási cikkek |
| 1999 | British Airways | Egyesült Királyság | Légi közlekedés |
| 1999 | ESAB | Svédország | Építőanyagok |
| 1998 | Acea | Olaszország | Energia-közmű |

Forrás: www.globalreporting.org

Az eltelt közel 15 évben a GRI adatbázisa már 5646 szervezet 15 157 jelentését tartalmazza. Ezek között 167 magyar jelentés is megtalálható, melyek között egyetlen felsőoktatási intézmény által készített sincs. Ugyanakkor a több mint 15 ezer jelentésből is csupán 97 olyan van, amelyet egyetem adott ki. Mindeközben a TOP 15 egyetem (lásd az alábbi két ranglistát) szemmel láthatólag kiemelten kezeli a témát. Nem csupán mesterképzés szintjén található meg a fenntarthatóság témaköre, bár oda egyértelműen beépül. Tekintet nélkül az egyetem „fő profiljára” valamennyien fontosnak tartják intézményi szintre emelni a fenntarthatóvá válás ügyét.

2. táblázat: A legrangosabb egyetemek és fenntarthatósági honlapjaik 01

| He-lye-zés | Név | Ország | Fenntarthatósági weboldal |
|------------|---------------------------------------|---------------------------|---|
| 1 | Harvard University | Amerikai Egyesült Államok | http://www.green.harvard.edu/ |
| 2 | University of Toronto | Kanada | http://www.sustainability.utoronto.ca/Page4.aspx |
| 3 | Johns Hopkins University | Amerikai Egyesült Államok | http://www.sustainability.jhu.edu/ |
| 4 | Stanford University | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainablestanford.stanford.edu/ |
| 5 | University of California Berkeley | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.berkeley.edu/os/ |
| 6 | University of Michigan Ann Arbor | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.umich.edu/ |
| 7 | University of Oxford | Egyesült Királyság | http://www.admin.ox.ac.uk/estates/environment/ |
| 8 | University of Washington Seattle | Amerikai Egyesült Államok | http://f2.washington.edu/ess/ |
| 9 | University of California Los Angeles | Amerikai Egyesült Államok | http://www.sustain.ucla.edu/ |
| 10 | University of Tokyo | Japán | http://www.sustainability.k.u-tokyo.ac.jp/ |
| 11 | University of Cambridge | Egyesült Királyság | http://www.cpsl.cam.ac.uk/ |
| 12 | University of Pennsylvania | Amerikai Egyesült Államok | http://www.upenn.edu/sustainability/ |
| 13 | University of California San Diego | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.ucsd.edu/ |
| 14 | Imperial College | Egyesült Királyság | http://www3.imperial.ac.uk/sustainability |
| 15 | Massachusetts Institute of Technology | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.mit.edu/ |

Forrás: www.urapcenter.org/2012/ és saját szerkesztés.

3. táblázat: A legrangosabb egyetemek és fenntarthatósági honlapjaik 02

| He-lye-zés | Név | Ország | Fenntarthatósági weboldal |
|------------|--|---------------------------|---|
| 1 | Massachusetts Institute of Technology (MIT) | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.mit.edu/ |
| 2 | Harvard University | Amerikai Egyesült Államok | http://www.green.harvard.edu/ |
| 3 | University of Cambridge | Egyesült Királyság | http://www.cpsl.cam.ac.uk/ |
| 4 | UCL (University College London) | Egyesült Királyság | http://www.ucl.ac.uk/environment-institute/ucl-sustainability , http://www.ucl.ac.uk/greenucl/about-us/ucl-es-team |
| 5 | Imperial College London | Egyesült Királyság | http://www3.imperial.ac.uk/sustainability |
| 6 | University of Oxford | Egyesült Királyság | http://www.admin.ox.ac.uk/estates/environment/ |
| 7 | Stanford University | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainablestanford.stanford.edu/ |
| 8 | Yale University | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.yale.edu/ |
| 9 | University of Chicago | Amerikai Egyesült Államok | http://sustainability.uchicago.edu/ |
| 10 | California Institute of Technology (Caltech) | Amerikai Egyesült Államok | http://www.sustainability.caltech.edu/ |
| 11 | Princeton University | Amerikai Egyesült Államok | https://www.princeton.edu/sustainability/ |
| 12 | ETH Zurich (Swiss Federal Institute of Technology) | Svájc | http://www.sustainability.ethz.ch/index_EN |
| 13 | University of Pennsylvania | Amerikai Egyesült Államok | http://www.upenn.edu/sustainability/ |
| 14 | Columbia University | Amerikai Egyesült Államok | http://www.environment.columbia.edu/ |
| 15 | Cornell University | Amerikai Egyesült Államok | http://www.cornell.edu/sustainability/ |

Forrás: www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2013 és saját szerkesztés.

Az egyik hazai élenjáró cég így fogalmaz: „A környezet-társadalom-gazdaság területek harmonizálásával megvalósuló fenntarthatóságot számos tényező befolyásolja, melyek egymással kölcsönhatásban formálják a Magyar Telekom fenntarthatósági tevékenységét.”¹

Részben értékválasztás függvénye, hogy mit nevezünk fenntarthatónak, így ennek a határai nem feltétlenül esnek egybe az emberi faj ökológiai tűrőképességének határaival.

A fenntarthatóság ügye rendkívül komplex, és globálisan értelmezhető csak helyesen. A környezeti és társadalmi állapotok és jólét legfontosabb összetevői a megfelelő ismeretek és információk birtoklása, a tudatosság, a felelősségvállalás és a megfelelő értékrend. Ezek a tudati szintű eszközök elengedhetetlenek a helyes irány meghatározásához. Természetesen a környezeti és társadalmi teljesítmény értelmezéséhez további komponenseket is figyelembe kell venni.

Ahhoz, hogy eldönthessük, egy bizonyos információ lényeges-e, belső és külső szempontok kombinációjára van szükség. Olyan szempontokra például, hogy mi a szervezet küldetése és versenystratégiája, vagy megfontolások, melyek az érintett csoportok által közvetlenül megfogalmazott megfontolások, melyek az átfogóbb társadalmi elvárások, illetve mi a szervezet hatása a termelési folyamatban előtte (pl. a beszállítói láncra) vagy utána (pl. a vevőkre) elhelyezkedő egységekre.

A fenntartható fejlődés a társadalmi haladás – méltányos életkörülmények, szociális jólét – elérése, megtartása érdekében a gazdasági fejlődés biztosítását és a környezeti feltételek megőrzését jelenti. A méltányos életkörülmények, a megfelelő életminőség, jólét biztosítását kifejező célkitűzés mindenkire – a jövő nemzedékekre is – vonatkozik. A fenntartható fejlődés tehát elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló kötelességek teljesítését.²

A fenntarthatóság azt jelenti, hogy a természeti környezet eltartóképességével összhangban lehet csak a társadalom reális szükségleteinek a kielégítéséről gondoskodni, a környezet eltartóképessége egyben az igények kielégítésének korlátja is. Ezért a társadalmat kell úgy igazgatnia, hogy annak életminősége a változó környezetben hosszú távon is biztosított legyen. A fenntartható társadalomnak a külső feltételekhez a belső, társadalmi feltételek helyes megválasztásával kell alkalmazkodnia.

A megvalósításhoz elengedhetetlen a rendszerszemléletű gondolkodás és kormányzás, amelynek intézményi, kormányzási megtestesítője a fenntartható fejlődés minden dimenzióját integráló intézményrendszer. A fenntartható fejlődés minden egyes részterületén a kitűzött célok elérése érdekében tehát szükség van oktatási, szemléletformálási-kommunikációs tevékenységre.

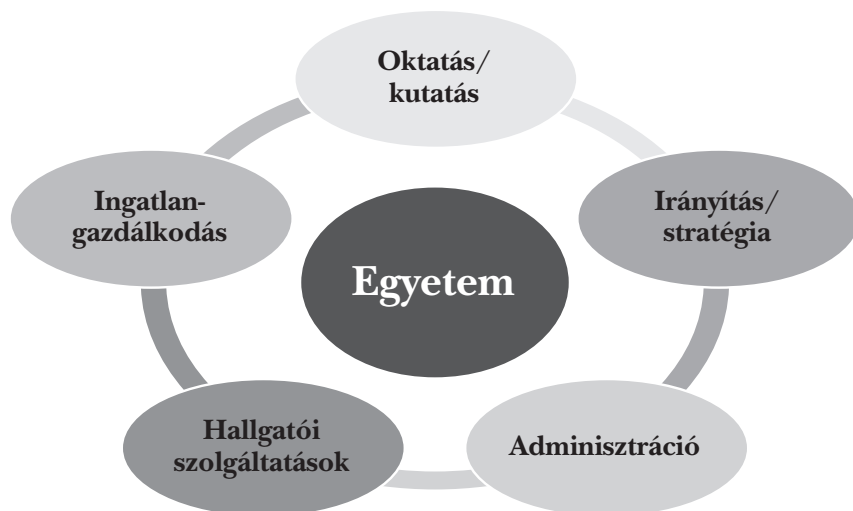
A fenntarthatóság megértéséhez integrált rendszerszemlélet, tantárgyközi és tudományközi megközelítés szükséges, ami nehéz lecke a merev szaktudományi-tantárgyi keretekhez szokott pedagógustársadalom számára.

A fenntarthatóság pedagógiai gyakorlata egész életen át tartó tanulási folyamat, amely tájékozott és tevékeny állampolgárokat nevel, akik kreatív, problémamegoldó gondolkodásmóddal rendelkeznek, eligazodnak a természet és környezet, a társadalom, a jog és a gazdaság terén, és etikus felelős elkötelezettséget vállalnak egyéni vagy közös tettekben. Ezek az intézkedések biztosítják az egészséges környezetet és a hatékony gazdaságot a jövő számára.

Azonban nem szabad arról megfeledkeznünk, hogy az egyetem funkciója a képzés, nevelés, kutatás, amely környezeti és társadalmi szempontból jelentős indirekt hatással rendelkezik. Mindezekhez szervesen kapcsolódik az intézmény létezéséből és működéséből fakadó környezeti és társadalmi hatások sora, amelyek egy része direkt, mások pedig további indirekt hatásokkal bírnak.

Az alábbi ábra abba kínál betekintést, hogy a felsőoktatási fenntarthatóság megvalósítása során mely funkciók mentén lehetséges az érintettek feltérképezése.

1. ábra: A felsőoktatási intézmények feladatai



Freeman³ fogalma szerint érintett minden olyan csoport vagy egyén, aki hat a szervezet célmegvalósítására, illetve érintve van abban. Megjegyzem, hogy a kifejezés természetéből adódóan a belső érintetti csoport nevezhető akár érdekeltnek is.

A definícióból is látszik, hogy a megfelelő stratégia kialakításához elengedhetetlen, hogy az egyetem ismerje és folyamatosan figyelje mindazokat a csoportokat, akikre működése hatással van vagy lehet. Ezen csoportok némelyike egyértelmű, és az egyetemnek jól felfogott érdeke annak tanulmányozása, hogy milyen kapcsolatot ápol velük, pl. hallgatók, fenntartók, alkalmazottak. Más csoportok már nem ennyire nyilvánvalóan kapcsolódnak az egyetemi élethez, ám néha kulcsszerepet játszanak a célkitűzések sikere szempontjából.

Összefoglalva elmondható tehát, hogy bár a felsőoktatási fenntarthatósági kezdeményezések már Magyarországon is terjedőben vannak (jó példa a BME, ELTE, SZTE, BCE, SZIE, SZE), hiszen számos egyetem erre specializálódott kutatócsoportot hoz létre (pl. MOME EcoLab, a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem fenntarthatósági kutatócsoportja), vagy külön koordinátort nevez ki. Azonban jól látható, hogy ezek a kezdeményezések már nem épülnek rendszerszerűen bele az egyetem életébe, hanem egy-egy elkötelezett vezető munkáját dicsérik. Bár mind több intézmény látja be a fenntarthatósági törekvések eredményeinek gyümölcsét (akár pályázati téren), ez idáig még az érintetti nyomás nem nőtt olyan mértékűre, hogy kényszerítő erőként hasson. Ezt jól példázza a GRI-szektor specifikus útmutatóinak ágazati listája:⁴

- Repülőtér-üzemeltetők
- Építőipar és ingatlan
- Rendezvény szervezők
- Energiaszolgáltatók
- Pénzügyi szolgáltatások
- Élelmiszer-feldolgozás
- Média
- Bányászat és fémfeldolgozás
- NGO (inkább példamutatás okán!)
- Olaj és gáz
- Kísérleti változatok
 - Autóipar
 - Logisztika és Közlekedés

- Állami szervezet
- Távközlési
- Ruházat és cipő

Nemzetközi szinten ugyanakkor (mint az a legrangosabb egyetemek példáján is látszik) a fenntarthatóság ügyének prioritásként kezelése elvárás mind a hallgatók, mind pedig a különböző társadalmi csoportok részéről.

Az tehát, hogy az egyetemek működése a vállalatokénál lényegesen kevesebb direkt környezeti és társadalmi hatással rendelkezik, csak még nagyobb felelősséget rak mindazok vállára, akik a stratégiaalkotásért felelősek. Hiszen éppen az egyetemeknek kell a hosszú távú és komplex gondolkodás mintapéldáivá válniuk. Az egyetem alapfunkcióját tekintve (oktatás/kutatás) nem rövid távra tervezett műfaj. Így ha ebben a tekintetben nem tud példát mutatni a távlati szemléletben, aligha lehet hiteles az egyéb oktatási, kutatási portfóliók megalkotásakor.

A fenntarthatóság megkerülhetetlenül része a mindennapoknak, és a belépő diákok ezzel a gondolkodással (hittel, kétségekkel, kérdésekkel és preconcepciókkal) érkeznek az egyetemekre. Fontos, hogy választott hivatásuknak megfelelő szemszögből a jelenkor társadalmi, környezeti és gazdasági problémáiról is információkat és naprakész tudást kaphassanak.

JEGYZETEK

¹ www.telekom.hu/fenntarthatosag/a_fenntarthatosag_es_a_telekom/mit_jelent_szamunkra_a_fenntarthatosag

² Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998.

³ Kindler József – Zsolnai László: *Etika a gazdaságban*. Keraban Kiadó, 1993.

⁴ www.globalreporting.org/reporting/sectorguidance/sector-guidance/Pages/default.aspx

Jandala Csilla–Sándor Tibor

Világörökségi helyszínek turisztikai hasznosítása Magyarországon

A Ripa Pannonica lehetőségei

Use of World Heritage Sites in Hungary

Opportunities in Ripa Pannonica



Összefoglalás

A tanulmány a világörökségek turizmusban betöltött szerepével foglalkozik. Vizsgálja a világörökségek kialakulásának történetét, bemutatja a magyarországi helyszíneket. Elemzi, milyen feltételekkel lehet egy világörökségi helyszín turisztikai termék alapja. Kiemelten kezeli a várományosi listán szereplő limest, annak eredetét, nemzetközi szerepét.

Summary

The role of world heritage sites in tourism is defined and characterized in this article. Following an analysis of the history of the world heritage convention, Hungarian world heritage sites are shown along

DR. JANDALA CSILLA, tanszékvezető főiskolai tanár, rektorhelyettes, Edutus Főiskola Turizmus Tanszék (jandala.csilla@edutus.hu), DR. SÁNDOR TIBOR főiskolai tanár, Edutus Főiskola Turizmus Tanszék (sandor.tibor@edutus.hu).

with a description of the conditions of sustainable tourism product development.

The emphasis is on LIMES, its origin, history, international role and potentials in Hungary.

A TURIZMUS TENDENCIÁI

Napjainkban a turizmus hihetetlen ütemben fejlődik világszerte. Ez a gyors változás a keresleti-kínálati trendekre is hatással van: újabb és újabb desztinációk kapcsolódnak be fogadó területként – elsősorban Ázsiában és a csendes-óceáni szigetvilágban –, konkurenciát teremtve az addig meghatározó szerepet játszó Európának. A kereslet is jelentősen átalakult: az emberek többet és többször utaznak, és már nemcsak paszszív szemlélői a látottaknak, hanem aktívan részt kívánnak venni a fogadó terület által kínált élményekben.

Ebben a helyzetben a turizmusszakma feladata, hogy felkeltse és fenntartsa az érdeklődést a leendő turistákban egy-egy desztináció iránt. Ez nem könnyű, hiszen a turisták mindig valami újat keresnek, ugyanakkor az attrakciók száma véges. A természeti, illetve kulturális vonzerők gyakorlatilag világszerte ismertek. Megoldást csupán a már ismert attrakcióknak új turisztikai terméké váló alakítása jelenthet: azaz ugyanazt kell kínálnunk, csak másként.

A TURIZMUS ÉS A KÖRNYEZET VISZONYA

A turizmus és a tága értelmezett környezet viszonyáról a Manilában 1980-ban a Turisztikai Világszervezet (mai neve: UNWTO, azaz United Nations World Tourism Organization) által rendezett konferencián esett szó először. A végső ajánlásként megfogalmazott és nyilvánosságra hozott ún. Manilai nyilatkozatban a turizmus lényegéeként a természeti és kulturális környezet kihasználása, de egyben megőrzése került meghatározásra.

A Világszervezet által 1985-ben kiadott Tourism Bill of Rights and Tourist Code kimondja, hogy a turizmus környezete védelemre szorul, hiszen az nem más, mint az emberiség öröksége.

A Globe '90 konferencián Vancouverben hangzott el először, hogy a turizmus fejlesztésének követnie kell a fenntarthatóság elvét, azaz azo-

kat a módszereket, formákat kell előnyben részesítenünk a fejlesztések során, melyek nem okoznak károkat a természeti és kulturális környezetben, azaz az erőforrásokat olyan módon kell kihasználnunk, hogy arra még a jövőben is legyen lehetőség.

A VILÁGÖRÖKSÉG EGYZEMÉNY TÖRTÉNETE

A turizmus 20. század végi tendenciái és a fenntartható turizmus fejlesztésének elvei alapján kézenfekvőnek tűnt a világörökségek turisztikai hasznosításának lehetősége.

Mivel a turistákat az egyedi, meg nem ismételtető attrakciók vonzzák, nyilvánvaló, hogy a valóban egyedi vonzerőként számon tartott világörökségi helyszínek turisztikai terméké fejlesztve különleges vonzerőt és különleges kínálatot jelentenek.

A világörökségek meghatározásának, nyilvántartásba vételének, kezelésének története az 1950-es évekre nyúlik vissza, amikor Egyiptom – elsősorban politikai okoknál fogva, erőfitogtatásként – elhatározta az Asszuáni-gát megépítését. Ez egyben azt is jelentette, hogy a Nílus mentén álló Abu Simbel-i templomokat elárasztották volna. A hír hallatára óriási nemzetközi összefogás indult meg az UNESCO égisze alatt, melynek eredményeként 1959-ben Abu Simbel és Philae templomait hatalmas kőtömbökre darabolták, és néhány száz méterrel odébb újra felépítették. A munkálatok költsége 80 millió dollárt tett ki, melynek felét mintegy 50 állam biztosította.

Az akció bebizonyította, hogy a világ képes és kész a kulturális örökség védelmére, a nemzetközi összefogásra. Ezután az UNESCO hozzálátott az ICOMOS-szal (Műemlékek és Történelmi Együttesek Nemzetközi Tanácsa) együttműködve egy, a kulturális örökség védelméről szóló egyezmény kidolgozásához. Időközben kiegészült a tervezet a természeti értékekkel is, így 1972-ben az ENSZ stockholmi konferenciáján már egy kibővített előterjesztést tárgyalt.

A részt vevő tagállamok egyhangú támogatásával született meg az *Egyezmény a világ kulturális és természeti örökségének védelméről*. 1978-ban vették fel az első helyszíneket a Világörökségi listára.

A Világörökség Egyezményhez 2012. szeptemberig összesen 190 ország csatlakozott. A Világörökségi listára felvett helyszínek száma napjainkra az ezerhez közelít. A helyszínek a természeti, a kulturális vagy

a természeti/kulturális örökségek csoportjába tartoznak. Külön listán szerepelnek a veszélyben lévő, gyors beavatkozást igénylő helyszínek.

Az UNESCO Világörökségi listájára történő felterjesztés a tagállam feladata. Az ezzel kapcsolatos hazai folyamatokat hazánkban a Magyar Országgyűlés a 2011. évi LXXVII. törvénnyel a világörökségről, illetve a 315/2011. (XII. 27.) számú, a világörökségi kezelési tervről, a világörökségi komplex hatásvizsgálati dokumentációról és a világörökségi várományos helyszínekről szóló kormányrendelettel szabályozta. A pályázati dokumentáció összeállítását követően kerülhet fel egy-egy örökség a hazai Világörökségi Várományos Helyszínek Jegyzékébe, majd onnan kormánydöntést követően történhet jelölés az UNESCO Világörökségi listájára.

A jelenleg nyilvántartott 981 világörökség kb. 80%-a kulturális örökségként (759 helyszínen), 20%-a természeti örökségként (193 helyszínen), 29 helyszínen pedig a vegyes kategóriában került regisztrálásra. Ezek egyúttal csaknem 1000 olyan turisztikai vonzerőt is jelentenek, illetve jelenthetnek, melyek vitathatatlanul nagy értéket képviselő, egyedi, versenyképes turisztikai terméké alakíthatók.

VILÁGÖRÖKSÉGI HELYSZÍNEK MAGYARORSZÁGON

Magyarország 1985-ben csatlakozott a Világörökség Egyezményéhez, majd két évre rá egyszerre két helyszínnel, Budapest Duna-parti látképeivel, illetve Hollókővel felkerült a kulturális világörökségek listájára. Nyolc évvel később az Aggteleki-karszt és a Szlovák-karszt barlangjait a természeti világörökségek közé választották, ami két szempontból is különleges volt: egyrészt a nem szokványos, két ország által közösen benyújtott pályázat miatt, másrészt mert a Világörökségi listán szereplő barlangok között csak néhány olyan található, amit kifejezetten a természeti képződmény okán tekintenek örökségnek.

Az UNESCO 2003-ban újabb egyezményt fogadott el, mely a világ megfoghatatlan, szellemi kulturális örökségének (Intangible Cultural Heritage) megőrzéséről szól. Ennek listáján jelenleg 213 örökség szerepel. Magyarország 2006-ban csatlakozott az egyezményhez, így már hazai szellemi örökségek is találhatóak a világlistán: a *mohácsi busójárás maszkos télűző szokása*, a *matyó népművészet*, valamint a *solymászat*. A magyarországi világörökségek teljes listáját az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat: A magyarországi világörökségek

| Helyszín | Felvétel éve / Örökségfajta |
|---|------------------------------------|
| Budapest Duna-parti látképe, valamint a budai Várnegyed, az Andrásy út és történelmi környezete | 1987 és 2002 / Kulturális |
| Hollókő ófalu és táji környezete | 1987 / Kulturális |
| Az Aggteleki-karszt és a Szlovák-karszt barlangjai | 1995 / Természeti |
| Az ezeréves Pannonhalmi Bencés Főapátság és közvetlen természeti környezete | 1996 / Kulturális |
| Hortobágyi Nemzeti Park – a Puszta | 1997 / Kulturális (kultúrtáj*) |
| Pécsi ókeresztény sírkamrák | 2000 / Kulturális |
| Fertő / Neusiedlersee kultúrtáj | 2001 / Kulturális (kultúrtáj) |
| A tokaji történelmi borvidék | 2002 / Kulturális (kultúrtáj) |

* *Kultúrtáj: Történelmi tájak, melyeket az ember a természettel közösen hozott létre.*

A VILÁGÖRÖKSÉGEK TURISZTIKAI HASZNOSÍTÁSÁNAK
ALAPVETŐ FELTÉTELEI

A világörökségek helyszíneinek bevonása a turizmusba nagy körültekintést kíván. A tervezés, fejlesztés során a fenntartható turizmus fejlesztésének általános elveiből kiindulva, mindvégig tekintettel kell lennünk a világörökségek természetéből adódó sajátos követelményekre.

A fejlesztés széles körű együttműködéssel, összefogással valósítható meg, amiben egyaránt szerepe van az államnak, a turizmusszakmának, a fogadó területnek és közösségének, valamint maguknak a látogatóknak, a turistáknak is.

Az állam feladatai közé tartozik többek között az örökségek fenntartása, védelme, a szükséges teherbíró képességi vizsgálatok elvégzése, a megfelelő infrastruktúra biztosítása, a szükséges tájékoztatás végzése, a témával összefüggő oktatási, nevelési programok támogatása és a szakemberek kinevelése.

A turizmusszakma feladata, hogy a világörökségek hasznosításakor hosszú távon gondolkodjanak, azaz a fenntarthatóság és a teherbíró képesség figyelembevételével alakítsák ki a kínálatukban szereplő turisztikai terméket. A termékfejlesztés legyen komplex; a termék minden elemét egyszerre, egymással összhangban kezelje, és a keresleti tendenciákat követve, a lakosság bevonásával, egyetértésével jöjjön létre a kíná-

lat. A kiegészítő szolgáltatások is legyenek autentikusak, és harmonizáljanak a turisztikai termékkel.

A látogatók akkor képesek hozzájárulni az örökségek védelméhez, ha már odaérkezésük előtt felkészülnek a látnivalókból, tisztában vannak azzal, hogyan kell ott viselkedniük, mit tehetnek, és mit nem, és teljes mértékben tiszteletben tartják a helyi szokásokat.

A világörökségi helyszínek turizmusa megköveteli a fenti szempontok alapján kidolgozott speciális menedzsmenteszközök alkalmazását, illetve a folyamatos kontrollt. Ha a fogadó területen a helyszín kezelője valamilyen problémát tapasztal, azonnali beavatkozásra van szükség, a nagyobb veszély elkerülése érdekében.

Nyilvánvaló, hogy a turizmusnak nemcsak a hasznosításban, hanem a világörökségi helyszínek fenntartásában is jelentős szerep jut. Nemzetközi példák igazolják, hogy ebben különleges lehetőséget jelent az egyes helyszínekre irányuló tanulmányi kirándulások szervezése, melyeket az állam is támogat, illetve támogathat. Így a jövő turistagenerációinak nevelésével hosszú távon biztosítható a helyszínek védelme.

Természetesen a turisztikai hasznosítás többféle lehet: kialakítható elsődleges és kiegészítő termék is a világörökségekre építve. Ez attól függ, hol található a világörökség, milyen a helyszín turizmusa általában, melyek az ott tapasztalható keresleti tendenciák, milyenek az infrastrukturális adottságok. Egyértelműen javasolható a világörökségeknek a különleges turisztikai kínálatba való beemelése például incentive utak, zarándokutak, kulturális rendezvények részeként.

A tapasztalat azt mutatja azonban, hogy lehet bármilyen körülmény között a termékfejlesztés, a kívánt hatás elmarad, ha nincs látható jele annak, hogy a látogató világörökségi helyszínen jár. A turizmus marketingeszközeinek felhasználásával erre az eddigieknél jóval nagyobb hangsúlyt kellene fektetni hazánkban, különösen azokon a helyszíneken, ahol a turizmus forgalma egyébként is jelentős, például Budapesten. Ezáltal ugyanis az adott fogadó terület turisztikai vonzásértéke megsokszorozódhat.

**...a jövő turistagenerációinak
nevelésével hosszú távon
biztosítható a helyszínek
védelme.**

A LIMES ÉS VILÁGÖRÖKSÉGI JELÖLÉSÉNEK HELYZETE

A limes főnév eredeti jelentése szerint hadi utat, azaz olyan utat jelent, amelyet a Római Birodalom csapatai használtak. Szükség esetén az Imperium Romanum bármely útja hadi útként szolgált. Traianus (98–117), majd Hadrianus (118–137) császárok uralmának idejétől kezdve az Imperium – mivel elérte védhetőnek tartott legnagyobb kiterjedését – fokozatosan lemondott a további terjeszkedésről. A hadi utak már nem egyszerűen az összeköttetést, hanem egyre inkább a védekezést biztosították.

Pannonia meghódítására Kr. e. 12 és 9 között, Augustus (Kr. e. 27.–Kr. u. 14.) uralkodása alatt került sor. A római jelenlét az 5. század elejéig tartott, lakossága ekkor elmenekült, majd 433-ban a provincia területét végleg átadták a hunoknak. Kiterjedése nagyobb volt a Dunántúlnál, Ausztria és a délszláv államok területére is átnyúlt. Története folyamán, elsősorban háborús okokból, egyre kisebb részekre osztották. Főbb központjai Carnuntum (Deutsch-Altenburg, Ausztria), Aquincum, Siscia (Sisak, Sziszek, Horvátország) és Sirmium (Sremska Mitrovica, Száva-szentdemeter, Szerbia) voltak. A provincia a késő császárkor ideje alatt központi jelentőséggel bírt, mint Rómához közel fekvő és egyben határterület. Néhány császár itt született, de még felsorolni is hosszú lenne a Pannoniában hosszan tartózkodó, illetve itt háborúskodó uralkodókat.

Hazai történetírásunkban először Anonymus tudósított a limes romjairól, majd Antonio Bonfini, Thuróczy János, Oláh Miklós, a sokat utazó Luigi Fernando Marsigli hadmérnök és Bél Mátyás írtak róla. 1848–49 után megjelent a limeskutatók első nagy generációja, Rómer Flóris és Orbán Balázs. A kiegyezés után megkezdődött Aquincum feltárása, 1894-ben megnyitotta kapuit az Aquincum Múzeum, és vidéken is fellendült a római kor emlékeinek feltárása. Az 1930-as években Alföldi András tevékenysége nyomán limeskutatásunk világviszonylatban jelentőssé vált. Az 1976-os, első ízben megtartott magyarországi Limes Konferencia új lendületet adott a feltárások folytatásának. Az akkori nagyberuházások tervei leletmentési munkálatok megindítására készítették a régészeket.

1987-ben került a Világörökségi listára az Egyesült Királyságban, Skóciában található Hadrianus-fal. 2005-ben világörökségnek nyilvánították a limes németországi részeit. Nálunk a világörökségi nevezést szolgáló kutatások az ezredfordulón kezdődtek el. Ebben úttörő szerepet vállalt a Visy Zsolt professzor által vezetett Pécsi Tudományegyetem Ré-

gészeti Tanszéke. 2004-ben hazánk is csatlakozott ahhoz a világörökségi kategóriához, amelyet Visy professzor javaslatára hoztak létre. Ennek értelmében a limes különböző országokban található szakaszait egy-egy világörökségi helyszíneként kezelik a jövőben. Azok az országok, amelyeknek limesszakaszai elnyerik a világörökségi címet, csatlakoznak ehhez a helyszínek sorozatát magában foglaló kategóriához. Eddig Anglia, Skócia és Németország lettek tagok.

A hazai kutatásokat különböző pályázatok és programok segítségével finanszírozzák. 2000 és 2007 között a Cultura 2000 és a The Frontiers of the Roman Empire, 2008-tól pedig a Central Europe program keretében megvalósítani kívánt Danube Limes Projekt nemzetközi pályázat részesei voltunk.

A MAGYARORSZÁGI LIMES MINT VILÁGÖRÖKSÉGI VÁROMÁNYOS

2009-ben került fel a magyarországi limes a világörökségi várományosi listára.

A 2010-ben létrejött Magyar Limes Szövetség legfontosabb feladatának a világörökségi cím elnyeréséhez nyújtott civil összefogás megszervezését tekinti, de jelentős részt vállal az ehhez kapcsolódó kormányzati munka támogatásában is. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal 2011 májusában nemzetközi konferenciát szervezett, amelyen áttekintették a Danube Limes Projekt pályázat eredményeit. Visy Zsolt beszámolt az elvégzett feltárásokról, Máté Zsolt építészmérnök pedig bemutatta a világörökségi jelölés vázlatát. A Danube Limes Projekt a hazai örökségvédelem egyik zászlóshajójává vált. A világörökségi jelölés jegyében az elmúlt években több nemzetközi konferenciára került sor. 2011-ben az Union Académique Internationale (UAI) felvette támogatott programjai közé a magyar kezdeményezésű, nemzetközi szinten folyó limeskutatás programját. A 2012-ben elindult Dunai Limes Brand Projekt az Európai Unió társfinanszírozásával jött létre. Célja a limesvonal kevésbé ismert szakaszain fellelhető természeti, kulturális és épített örökség feltárása, megismertetése a nagyközönséggel, valamint egy közös márkanév létrehozása, mely összekapcsolja az eddig csupán szakaszosan létező értékeket. Segítségével a Római Birodalom egyik legjellegzetesebb épített emléke méltó helyet kaphat az UNESCO Világörökségi listáján. Ebben az EU-s projektben nyolc, limestémában érintett ország, Ausztria, Bulgária, Szlovákia, Románia, Szerbia, Magyar-

ország, Olaszország és Horvátország vesz részt. Magyarországot a gyöngyösi Károly Róbert Főiskola képviseli, amely mintegy 100 ezer eurót kapott arra, hogy teljesítse az általa vállalt részfeladatokat. A projekt várhatóan 2014-ig tart, és fő feladata a helyszíneken megtalálható kulturális és természeti értékek számbavétele, illetve egy olyan egységes márka, brand kialakítása, mellyel ezek az értékek eladhatóvá válnak.

**...egy olyan egységes márka,
brand kialakítása,
mellyel ezek az értékek
eladhatóvá válnak.**

A Dunai Limes Brand Projekt a Duna Stratégia kiemelt támogatását is élvezi, így kormányzati és pályázati forrásokra egyaránt számíthat.

A Magyar Limes Szövetség 2011-ben csatlakozott az angol–holland–osztrák–magyar Developing the Frontiers of the Roman Empire as a Transnational European Sustainable Tourism Product nevű projekthez, amely szintén uniós társfinanszírozású, és a limes maradványain a fenntartható fejlődés követelményeinek megfelelő turisztikai attrakciók fejlesztését célozza. Ez a projekt ez év januárjában zárult le.

2012 decemberében elkészült a világörökségi nevezés háromkötetes dokumentációja, amely a 417 km hosszú hazai Duna-szakaszon 86 település, 193 helyszín és közel 4600 ingatlan bevonását tervezi. A Magyar Limes Szövetség ügyvezető igazgatója, Hirschberg Attila szerint 2014 végére megkaphatjuk a világörökségi címet. Korábban a szakértők pénzhiányra, valamint az érintettek közötti egyetértés kialakításának nehézségeire hivatkozva szkeptikusabban ítélték meg a helyzetet. Jelenleg a Forster Központ és a Magyar Limes Szövetség fogja össze a rangos és jelentős gazdasági, turisztikai sikert ígérő cím elnyerésében érdekelteket.

Hogyan nézett ki a limes a rómaiak idejében? Az Imperium számára fenntartása „kiemelt beruházásnak” számított. A kezdeti időkben fából és földből épített menettáborok sorakoztak a hadi utak mentén, gondosan átgondolt terv szerint. Tervezőik ugyanazt a szerkezeti sémát követve építették meg őket. A légiós, ha egy táborot ismert, ismerte mindegyiket. Amikor a birodalom területe elérte a még ellenőrizni, uralni vélt maximális kiterjedését – bízva annak változatlanóságában, és a védelmi funkció előtérbe kerülésével –, áttértek a kőtáborok építésére. A szárazföldi védelmi vonalat mindig kőkerítés, védőárkok és őrtornyok szegélyezték. A népvándorlás

okoza háborúk következtében azonban a fennálló rendszert állandóan módosítani, fejleszteni kellett. Több ilyen limesépítési kampányról van tudomásunk. A 3. század első felében a vandálok támadása tette szükségessé, hogy később Diocletianus (284–305), aki átfogó reformokkal igyekezett úrrá lenni az Imperium több okra visszavezethető válságán, újabb építkezésbe kezdett. A 4. században a méltatlanul kevésbé becsült, Cibalae-ben (Vinkovce, Horvátország) született I. Valentinianus (364–375), akit Alföldi András az utolsó nagy pannon császárnak nevezett, szintén hozzákezdett a limes megerősítéséhez. Utána már csak I. Theodosius (379–395) – aki szerződéssel igyekezett megoldani a gót kérdést, és bár nem tudhatta, de véglegesen kettéosztotta a birodalmat – ért el átmeneti sikereket Pannoniában. Utódai már csak a kivonulás mikéntjén gondolkozhattak.

NÉHÁNY KÜLÖNLEGES ATTRAKCIÓ

Abban az esetben, ha a határ folyam menti volt, a védrendszert *ripának* nevezték. Így a Duna menti limes hazai szakaszának helyes elnevezése: *Ripa Pannonica*. Legjobban kiépített szakasza, amely a legtöbb ígéretes látnivalóval kecsegtet, Komárom-Esztergom megyében, Budapesten, illetve Pest megyében található. A turisztikai fejlesztés mikéntjéről még korai lenne bármi véglegeset mondani, de bárhogy is alakulnak a dolgok a világörökségi cím elnyerése után, van néhány olyan helyszínünk, amely biztosan sok látogatót ígér. Elsőként Brigetiót (Komárom, Szőny) kell megemlítenünk. Az erődítmények romjain túl, ezen a környéken impozáns villák romjait tárták fel. A csodálatos oltárkövek mellett egy kivételesen gyönyörű, Andromedát és Pegasust ábrázoló freskó került itt elő, ami akár a ripa itteni szakaszának turisztikai védjegye is lehetne. Az Esztergom és Visegrád (Pone Navata) közötti szakaszon rendkívül sűrű volt az erődrendszer, további feltárásuk és hasznosításuk nagy lehetőség és elsőrendű feladat. Dunakeszin egy kikötőerőd romjai kerültek elő, látható itt egy kisebb, állandó kiállítás is, amelynek tárgyait a Nemzeti Múzeum kölcsönözte. Budapest, mint köztudott, nagyon gazdag római emlékekben, amelyek nagy része a III. kerületben található. Külön említést kell tennünk a Hajógyári-szigeten feltárt pazar helytartói palota romjairól, amelyet a sikeres regények, filmek sorát megihlető Hadrianus építtetett. Neve már önmagában vonzerő. A palota romjainak sorsa vitatott, csak remélhetjük, hogy a világörökségi cím régészeti-turisztikai felhasználását fogja biztosítani. Az Erzsébet

híd pesti hídfőjénél található Contra Aquincum erődjének romjai. Bár a Duna volt a Barbaricumtól az Imperiumot elválasztó határ, a rómaiak részben stratégiai okokból, részben, hogy erejüket fitogtassák, a lehetséges tűzvonalban, a barbárok földjén is építkeztek. A presztízssokok itt a „veszélyes játék” képzetét kelthetik. Mindez marketingpromóciós szempontból szintén sokat ígér. Budapestről délre Lussonium (Dunakömlöd) táborának és erődjének romjai, valamint Intercisa (Dunaújváros) érdemel figyelmet. Az utóbbi – a dunai átkelő közelében épült megerősített római város – régészeti leletekben igen gazdag. Turisztikai szempontból azért is érdemes mindenképp fejleszteni, mert a város a külföldi turistákat felettébb vonzó „szocreál skanzen” lehetőségét is magában rejt. Dunaújváros, akár csak Esztergom, jó példája lehet a kulturális turizmusban is szükséges árukapcsolásnak. Esztergomot keresztény emlékei teszik erre alkalmassá, mert történelmi szempontból nézve minden későbbi keresztény emlékünknél „római eredetű”, mivel az ő korukban jelent meg a kereszténység az ország egy részében. Géza és Szent István hagyománya persze történelmi szempontból jóval fontosabb, de a turisztikai marketing sikerének szempontjából a külföldi turistákra, adekvát promóció segítségével, majd minden római kori keresztény emléktárgy, épület rendkívül nagy hatást gyakorolhat.

Ami az infrastruktúrát illeti, nem kevés tennivaló várat majd magára. Mivel folyami határról van szó, elkerülhetetlen a dunai hajózás fejlesztése, nem utolsósorban a Budapeستől délre fekvő, elhanyagoltabb folyószakaszon.

A Ripa Pannonica nemcsak mint önálló turisztikai termék ígér sokat. Kiegészítő termékként, incentive utak állomásaként, más kulturális rendezvények részeként is fokozott érdeklődésre tarthat számot.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alföldi András: *Keresztény császárok, pogány Róma*. Attraktor, Budapest, 2005.
- Havas László – Hegyi W. György – Szabó Edit: *Római történelem*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Marketing and Management of Tourism in Natural Protected Areas*. Szerk.: Dr. Jandala Csilla, Harsányi János Főiskola, 2008.
- Tourism at World Heritage Cultural Sites*. WTO-ICOMOS, 1993.
- Tourism Congestion Management at Natural and Cultural Sites*. WTO, 2004.
- Visy Zsolt: *The Ripa Pannonica in Hungary*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.

Eperjesi Zoltán

Nemzeti szintű fejlesztési bankok

National Development Banks



Összefoglalás

Jelen tanulmányom első részében ismertetem a nemzeti fejlesztési bankok kialakulásának történetét, valamint leglényegesebb jellemzőit. Az ezt követő fejezetekben mutatom be a nemzeti fejlesztési bankok céljait, valamint működési alapelveit, különböző finanszírozásait. A nemzeti fejlesztési bankok hiánypótló szerepe megkérdőjelezhetetlen a pénzügyi szektorban, mivel olyan hosszú távú infrastrukturális projektek finanszírozását vállalják, amelyeket a kereskedelmi bankok a nagy hitelösszeg, valamint a hosszú lejárat miatt csak lényegesen rosszabb feltételek mellett nyújtanak. Ezen hiánypótló szerep nagyban hozzájárul a pénzügyi szektor belső kohéziójának erősítéséhez. A nemzeti fejlesztési bankok által nyújtott finanszírozások – mint például a támogatott hitelezés, a szindikált hitelezés, a kötvényfinanszírozás, kockázatitőke-befektetések – annak a diverzifikált, hosszú távra szabott pénzügyi termékkörnek a részei, amelyek megkerülhetetlenné teszik ezen bankok gazdasági életben betöltött szerepét. A tanulmány utolsó fejezetében részletesen mutatom be a Magyar Fejlesztési Bank gazdaságfejlesztő tevékenységét.

EPERJESI ZOLTÁN PhD-jelölt, Debreceni Egyetem, Kerpely Kálmán Doktori Iskola, pénzügyi tanácsadó, Sphaera Energy PTE Ltd. (zoltan.eperjesi76@gmail.com).

Summary

The first part of the study outlines the history of the establishment of national development banks and their most important characteristics. Then I discuss the goals, operating principles and various financing methods of national development banks. These banks unquestionably fill a gap in financial history, as they provide funding for long-term infrastructure projects that commercial banks finance under considerably worse conditions or not at all. Thus they make a major contribution to strengthening internal cohesion in the financial sector. The various forms of financing provided by national development banks – e.g. subsidized loans, syndicated loans, bond financing and risk capital financing – make them indispensable in the economy. In the last chapter of the study I discuss the economy boosting activities of the Hungarian Development Bank in detail.

A nemzeti fejlesztési bankok a 19. században kezdték meg tevékenységüket Európa néhány iparosodó államában. A 2. világháborút követően a nemzeti fejlesztési bankok jelentősége nagyon megnőtt a hosszú távú finanszírozás iránti óriási kereslet miatt. Az 1960-as évektől kezdődően a finanszírozás fajsúlya fokozatosan áttevődött az iparfejlesztésről és az importhelyettesítésről az exportfinanszírozásra, a kis- és középvállalkozások fejlesztésére, a szociális kohéziót elősegítő fejlesztésekre. A tőkepiacok liberalizációja és a megnövekedett tőkeforgalom arra készítette, kényszerítette a nemzeti fejlesztési bankokat, hogy definiálják újra küldetésüket. A német Újjáépítési Hitelintézet (KfW) például kifejlesztette a KfW iránytű programot, amely a kis- és középvállalkozásokra, lakásépítésre, környezetvédelemre, valamint a nemzetközi fejlesztésekre koncentrál. A KfW mindemellett elévülhetetlen érdemeket szerzett a német újraegyesítés finanszírozásában.

Tekintettel arra, hogy a jelentős költségvetési hiány miatt számos országnak nem áll módjában speciális pénzalapok létrehozása, amelyek forrásait a fejlesztési bankokon keresztül infrastruktúra-fejlesztésre lehet fordítani, a fejlesztési bankoknak kulcsszerepe van a magántőke felkutatásában.

Egyértelmű tény, hogy valamennyi nemzeti szintű fejlesztési bank elsődleges küldetése az adott állam hosszú távú infrastrukturális projekteinek finanszírozása, valamint a hazai vállalkozások nemzetközi terjeszkedésének, piacszerzésének elősegítése. A SWEDFUND Nemzetközi Pénzintézet például egy olyan állami tulajdonú svéd pénzintézet, amely közvetlen tőkebefektetéseivel segíti a fejlődő országok gazdasági előmenetelét, valamint ezzel egyidejűleg a svéd vállalkozások globális pozícióinak javítását.

A közép-kelet-európai államok fejlesztési bankjainak fő jellemzője, hogy állami tulajdonban vannak, valamint infrastrukturális projekteket, a gazdasági szerkezetátalakítást, a kkv-szektor, valamint a hazai vállalkozások külpiacon terjeszkedését finanszírozzák.

A nemzeti fejlesztési bankok hiánypótló szerepe megkérdőjelezhetetlen a pénzügyi szektorban. Olyan hosszú távú infrastrukturális projektek finanszírozását vállalják, amelyeket a kereskedelmi bankok a nagy hitelösszeg, valamint a hosszú lejárat miatt vagy nem vállalnak, vagy csak lényegesen rosszabb feltételek mellett biztosítanak. Ezen hiánypótló szerep nagyban hozzájárul a pénzügyi szektor belső kohéziójának erősítéséhez.

A nemzeti fejlesztési bankok által nyújtott finanszírozások – mint például a támogatott hitelezés, a szindikált hitelezés, a kötvényfinanszírozás, kockázatitőke-befektetések – annak a diverzifikált, hosszú távra szabott pénzügyi termékkörnek a részei, amelyek megkerülhetetlené teszik ezen bankok gazdasági életben betöltött szerepét. A nemzeti fejlesztési bankok kockázatitőke-befektetései nagyban előmozdítják a kis- és középvállalati szektor innovációs fejlesztéseit, hozzájárulva ezzel a tudásalapú társadalom koncepciójának terjesztéséhez, megvalósításához. A közös állami és magánbefektetésekben (PPP-projektek) való aktív közreműködés az előbbieken nevezett banki finanszírozások mellett szintén nagyon jelentős katalizátor, üzletgeneráló funkcióval bír az adott nemzetgazdaságban.

Mindemellett nem feledkezhetünk meg a nemzeti fejlesztési bankok tanácsadási, koordinációs és coaching szerepéről sem.

**A nemzeti fejlesztési
bankok hiánypótló szerepe
megkérdőjelezhetetlen
a pénzügyi szektorban.**

A NEMZETI FEJLESZTÉSI BANKOK (NFB) KIALAKULÁSÁNAK
TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE, VALAMINT LEGLÉNYEGESEBB JELLEMZŐIK
BEMUTATÁSA

A nemzeti fejlesztési bankok a 19. század közepén jelentek meg először Európa néhány országában. Franciaországban, Németországban és Olaszországban ipari hitelbankokat hoztak létre az iparosítás elősegítésére. Az angol iparfejlesztéshez szükséges forrást ezzel szemben a tőzsde biztosította. A brit kereskedelmi bankok elsősorban a kereskedelmi ügyleteket és a külföldi kormányokat finanszírozták. Az USA-ban szintén speciális módon történt az iparfinanszírozás. A kereskedelmi és ipari bankok látták el a mai modern fejlesztési bankok feladatait.¹ Elsődleges feladatuk az volt, hogy forrásokat biztosítsanak az olyan új, nagy haszonnal kecsegtető, de ugyanakkor kockázatos vállalkozások részére, mint például a vasútépítés. A tőzsdéken eladott kötvények és részvények biztosították a bankok forrásait. Gyakorta az egyes tagállamok bankokat hoztak létre, amelyek a kötvényeket és részvényeket elsősorban Európában értékesítették. Az összegyűjtött forrásokkal az adott állam a saját fejlesztési projektjeit finanszírozta. Az angolszász és a kontinentális iparfejlesztés eszköztárának lényegi eltérése így már nagyon régi múltra tekint vissza.

A fejlett világ nemzeti fejlesztési bankjaival egyidejűleg néhány fejlődő állam is alapított fejlesztési bankot, mint például Mexikó. A bank mindenekelőtt az észak–déli vasútvonal kiépítését finanszírozta, valamint hitelhez juttatta a mexikói pamut-, selyem-, papír- és vasipart.

A 2. világháborút követően a hosszú távú finanszírozás utáni kiapadhatatlan kereslet arra ösztönözte a kormányokat, hogy alapítsanak fejlesztési célú pénzügyi intézményeket. A nemzeti fejlesztési bankok világháborút követő evolúciójának kezdeti szakaszában még az úgynevezett „fejlesztési alapok” voltak a jellemzőek, amelyek az adott ország jegybankjánál vezettek számlát.² Ezekből a fejlesztési alapokból fejlődtek ki a fejlesztési bankok. A szakirodalom gyakran használja a fejlesztési pénzügyi intézmény fogalmát, amely a nemzeti fejlesztési bankok mellett magában foglalja a nemzeti szint alatti regionális fejlesztési bankokat és alapokat is. A fejlődő országok függetlenségük elnyerésével sorra hozták létre saját fejlesztési bankjaikat. Így jött létre 1960-ban a gaboni fejlesztési bank, 1970-ben pedig a botswanai fejlesztési társaság.

A kormányközi intézmények jelentős bővülése erőteljesen befolyásolta a fejlesztési célú finanszírozások intézményesülését. Az egyre sokrétűbbé és integrálttá váló nemzetközi intézményhálóba egyre jobban bekapcsolódtak a nemzeti fejlesztési bankok. A regionális, valamint a globális fejlesztési bankokkal kiépített kapcsolatok pótlólagos finanszírozási forrásokhoz juttatta az NFB-eket.

Az 1960-as évek végétől kezdve a finanszírozás hangsúlya fokozatosan áttevődött az iparfejlesztésről és az importhelyettesítő politikák megvalósításáról az exportfinanszírozás, a kis- és középvállalkozások fejlesztése, a szociális célú fejlesztések, valamint az innovatív hitelstruktúrák irányába. A nemzeti fejlesztési bankok jelentős átalakuláson estek át az elmúlt húsz évben. Jó néhányat privatizáltak vagy bezártak. A latin-amerikai és ázsiai NFB-knek sikerült alkalmazkodni a megváltozott makrogazdasági körülményekhez. Pénzügyi szolgáltatásaik kibővítésével, mint például biztosítás, lízing, üzleti és technikai tanácsadás, nagy, nemzeti szintű univerzális bankokká váltak. A banki termékpalletta szélesítésével – úgymint szindikált hitelek nyújtása, kockázatitőke-befektetések – bizonyos fejlesztési bankoknak sikerült növelni portfóliójukat. A hitelezési tevékenység modernizálásán túl a fejlesztési bankok szerkezete és missziója is megváltozott. Jó néhány fejlesztési bank az export-import finanszírozás és a befektetési banki tevékenységek irányába mozdult el. A sikeres pénzintézetek egy része kellő mértékű kapacitást épített ki az elmúlt évtizedben, hogy versenyre tudjon kelni a kereskedelmi bankokkal. Más fejlesztési bankok karcsúsították a nyújtott szolgáltatásaik körét, és egy speciális szakterületre koncentrálnak, mint például a kisvállalkozások finanszírozása. Az 1983-ban alapított Dél-afrikai Fejlesztési Bank például elmozdult a tiszta fejlesztésfinanszírozástól, és 1990 végére bővített, finanszírozási, tanácsadási és partnerségi tevékenységekkel rendelkező fejlesztési intézménnyé vált. A Brazil Fejlesztési Bank 1952-es alapítását követően az infrastruktúrát, később az ipart finanszírozta, míg végül egy diverzifikált tevékenységű bank vált belőle. Manapság körülbelül 751 nemzeti fejlesztési bank létezik a világon, amelyek tevékenységi köre, tulajdonosi szerkezete nagyban különbözik egymástól (privát, állami, vegyes tulajdon). A strukturális eltéréseket illetően három variációt érdemes megemlíteni az NFB-knél. Alapvető elmozdulás érzékelhető a tradicionálisan állami tulajdonú fejlesztési bankok tulajdonosi szerkezetében a vegyes tulajdon irányába. Ennek oka elsődlegesen a pénzügyi

piacok liberalizációja, a kormányok és a donor bankok preferenciáinak változása, a tőkepiacok drasztikus fejlődése.³ A feltörekvő piacok magántőkéhez jutása, valamint a hazai pénzpiacok rohamos fejlődése nagyban leszűkítette a nemzeti fejlesztési bankok mozgásterét. A liberalizált pénzpiacok miatt a fejlesztési bankok egyre nagyobb versenynek vannak kitéve a kereskedelmi bankokkal szemben. A tulajdonosi szerkezetet illetően nagyon széles a nemzeti fejlesztési bankok palettája. A legtöbb fejlesztési bank állami tulajdonú, és forrásait a jegybankhoz vagy a pénzügyminisztériumhoz kötődő speciális alaptól szerzi be. Ezt a tényt figyelembe véve ezek a bankok inkább fejlesztési alapoknak minősíthetők.

Néhány fejlesztési bank tartományi és állami vegyes tulajdonban van, mint például a jelen fejezetben később részletesen ismertetett Német Újjáépítési Hitelintézet (KfW).

Egyes fejlesztési bankok nemzeti, külföldi és multilaterális vegyes tulajdonban vannak: ilyen esetben a bank a nemzetközi együttműködés eszközeként szolgál. Ilyen bank például a Kenyai Fejlesztési Bank, amely a kenyai állam, a holland Fin-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden V.A., a Commonwealth Fejlesztési Társaság, a Német Fejlesztési Bank és a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC) tulajdonában van.⁴

Jó néhány fejlesztési bankot az 1980-as években privatizáltak a gyenge gazdasági, szociális és pénzügyi eredményei miatt. A privatizáció egyik példája a Szingapúri Fejlesztési Bank.

A fejlett országokban különösen változatos tulajdonosi formációk alakultak ki. A dán állam csak 51%-os részvénytulajdonnal rendelkezik az FMO Bankban, míg a norvég állam csak 15%-os tulajdonosi hányaddal bír az Eksportfinans ASA-ban.⁵ Az osztrák Kontrollbank AG teljes egészében neves osztrák bankok kezében van. Az amerikai Private Export Funding Corporation amerikai bankok tulajdonában van, míg az amerikai Eximbank 100%-ban állami tulajdon.

A tőkepiacok liberalizációja és a megnövekedett tőkeforgalom következtében elengedhetetlen a fejlesztési bankok számára, hogy újradefiniálják a küldetésüket.

A multilaterális fejlesztési bankok már kialakították az átfogó stratégiájukat és célhierarchiájukat. A Világbank például a tudásbank koncepciójával azonosítja magát.

Az EBRD elkötelezte magát az átalakulóban lévő országok mellett.

A volt közép-kelet-európai országokból keleti és déli irányba vonult tovább energiahatékonyságot, valamint a magángazdasággal való partneri kapcsolatok erősítését hirdetve.

Épp itt az ideje, hogy a nemzeti fejlesztési bankok is azonosítsák küldetésüket. A német KfW például kifejlesztette a KfW iránytűprogramot, amely a kis- és középvállalkozásokra, lakásépítésre, környezetvédelemre és a nemzetközi fejlődésre fókuszál.

A nemzeti fejlesztési bankoknál különösen fontos a konkrét, körülhatárolt vízió megállapítása, ugyanis ezek a bankok hivatottak arra, hogy a pénzpiac hiányosságaiból, tökéletlenségéből adódó lyukakat betömjék. A fejlesztési bankoknak semmiképp sem kell versenyezniük a kereskedelmi bankokkal.

A nemzeti fejlesztési bankok elsődlegesen három célkitűzést állítanak maguk elé: a gazdasági fejlődést, a szociális fejlődést és a regionális integrációt. Az 1853-ban alapított chilei Banco Estado azon latin-amerikai fejlesztési bankok egyike, amelynél törvény mondja ki, hogy a bank elsődleges célkitűzése olyan pénzügyi szolgáltatásokat nyújtani, amelyek erősítik a nemzeti gazdasági tevékenység fejlődését. A Brazil Fejlesztési Bank alapító okiratában szerepel, hogy működésének a szociális kohézió erősítésében, az egyenlőtlenségek csökkentésében kell tetőt öltetnie. A Gaboni Fejlesztési Bank a gazdasági és szociális fejlődés legfőbb eszközeként definiálja magát, projektfinanszírozásainál jelentős szerephez jutnak a szociális megfontolások. A fejlesztési bankok státútuma sok esetben a regionális együttműködés erősítését is tartalmazza.

Globalizálódó világunkban egyre jelentősebb szerephez jutnak a nemzeti szintű fejlesztési bankok. A 2007 májusában Genfben megtartott, „Nemzeti szintű fejlesztési bankok szerepének újragondolása” című ENSZ-konferencián a következőképpen definiálták a nemzeti fejlesztési bankokat: „Olyan pénzügyi intézmények, amelyek elsődlegesen olyan hosszú távú projektek finanszírozásával foglalkoznak, amelyeket kedvező külső hatásaik ellenére a privát kereskedelmi bankok nem finanszíroznának.”⁶

A definíciót a következő kiegészítéssel lehet még finomítani: „Pénzügyi intézmények, amelyeket a gazdasági fejlődés erősítése céljából hoznak létre a szociális és regionális integráció aspektusainak figyelembevételével. Ezek a pénzintézetek hosszú távú finanszírozást biztosítanak a pozitív externáliákat generáló projektek számára”⁷.

A NEMZETI FEJLESZTÉSI BANKOK CÉLJAINAK ISMERTETÉSE

A nemzeti fejlesztési bankok célkitűzéseiket az alábbi szisztéma alapján vázolják és valósítják meg:

A nemzeti fejlesztési bankok először is kiértékelik az adott projektek gazdasági és szociális hatásait. Az NFB-k hosszú lejáratú finanszírozásaikkal hosszú távú gazdasági kapcsolatokat építenek ki a beruházókkal, és végigkísérik a projekt életútját. Technikai együttműködés útján segítik a gazdasági növekedés szempontjából kulcsfontosságú ágazatokat.

A nagy volumenű projektek kapcsán katalizátorszerepet játszanak a beruházók érdeklődésének felkeltésével. Az anticiklikus finanszírozásaiokon keresztül csillapítják a pénzügyi, gazdasági válságok kedvezőtlen hatásait. Az 1990-es évektől kezdve az NFB-k a globalizáció következtében jelentősen átalakították tevékenységük körét és stratégiájukat.

A nemzeti szintű fejlesztési bankok stratégiája az alábbi szintekből tevődik össze:

- a legalsó szinten található az alapvető követelmények (jó kormányzás, hatékony menedzsment, fenntarthatóság, szabályozás és felügyelet);
- a második szinten helyezkednek el a bankok legfőbb tevékenységi területei, valamint ide kapcsolódik a fentiekben már részletezett 5 akcióprogram: projektértékelés, nyomon követés, befektetői érdeklődés felkeltése, technikai segítségnyújtás, negatív hatások kiegyensúlyozása (5A's: appraise, accompany, attract, assist, alleviate);
- a legfelső szinten található az elérni kívánt eredmény⁸ (1. ábra).

1. ábra: A fejlesztési bankok legfőbb célkitűzései



Forrás: Alexander Trepelkov: *Financing for Development: Rethinking the Role of National Development Banks*. Geneva, 3–4. May, 2007, 7. o.

A piramis második szintjén található lényeges tevékenységeket tekinthetjük a bank prioritásainak, amelyek alapján működik. Az infrastruktúra közép- és hosszú távú finanszírozása állami és magán pénzügyi források bevonásával történik. Bár az infrastruktúra fejlesztése elengedhetetlen egy ország gazdaságának fejlődése szempontjából, ügyelni kell arra, hogy a többi fejlesztendő terület ne merüljön feledésbe. Az egyéb finanszírozásokat az NFB-k a hosszú távú hitelezés kiegészítéseként, vagy azzal párhuzamosan nyújtják, rövid lejáratú kölcsönök, kötvénykibocsátás és szindikált hitelek formájában. A termelési szerkezet támogatása abban ölt testet, hogy a bank támogatja a fejlesztési stratégiájával összhangban lévő strukturális átalakításokat annak érdekében, hogy az árutermelés és szolgáltatásnyújtás helyt tudjon állni a világgazdasági versenyben.

1. táblázat: A nemzeti szintű fejlesztési bankok működése

| Akciók | Célok | Mechanizmus | Kihívás |
|--------------------------------------|-------------------|--|--|
| Értékelés | Projektek | A pénzügyi megtérülés mellett a projekt gazdasági, szociális aspektusait is vizsgálják | A fejlesztési célok és a fenntartható finanszírozási politikák újragondolása |
| Nyomon követés | Befektetők | A hosszú távú finanszírozások miatt a legfontosabb pénzügyi forrást jelentik az infrastrukturális projektek számára | Hosszú távú, projekt-re szabott termékek ajánlása |
| Befektetők érdeklődésének felkeltése | Tőke | Katalizátorszerepük miatt nélkülözhetetlenek a külföldi befektetők, multilaterális és regionális pénzügyi intézmények vonzásában | Katalizátorszerep kifejlesztése a nagy volumenű pénzügyi operációk számára |
| Technikai segítségnyújtás | Termelő-szektorok | A technikai segítségnyújtás egyre fontosabb szerepet játszik az NFB-k életében | A tudás és tapasztalat megosztása |
| Negatív hatások kiegyensúlyozása | Pénzügyi válság | A regionális fejlesztési bankokkal való együttműködésben, de önállóan is finanszírozást tudnak biztosítani még a válságidőszakokban is | Az NFB-k anticiklikus potenciáljának hirdetése |

Forrás: Rethinking the Role of National Development Banks. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York, December 2005, 12. o.

A nemzeti szintű fejlesztési bankoknak úttörő, és egyben *hiánypótló szerepet* kell játszani a pénzügyi szektorban az olyan szolgáltatásnyújtások területén, amelyeket a kereskedelmi bankok vagy egyáltalán nem, vagy a közjó és az ipari infrastruktúra szempontjából csak kedvezőtlen pénzügyi feltételek mellett nyújtanak. A hiánypótló szerepen kívül még két alap-

**...két alapvető feladat
hárul a nemzeti fejlesztési
bankokra: az üzleti
környezet fejlesztése és
a kapacitásnövelés.**

vető feladat hárul a nemzeti fejlesztési bankokra: *az üzleti környezet fejlesztése és a kapacitásnövelés.*⁹

A nemzeti fejlesztési bankoknak a hiánypótlás szempontjából elsődlegesen három lényegi területre kell koncentrálniuk: hosszú távú finanszírozások biztosítására, a pénzügyi termékek, szolgál-

tatások palettájának kiszélesítésére, valamint a pénzügyi szektorok belső kohéziójának, összekapcsolódásának biztosítására (*1. táblázat*). Hosszú távú finanszírozás alatt elsősorban az infrastrukturális projektek finanszírozását, a piac nem megfelelő működése miatti finanszírozási szükségleteket, kiegészítő jellegű finanszírozásokat, a regionális és nemzetközi fejlesztési bankokkal való együttműködést, valamint a kormányzati akcióprogramokban való részvételt értjük. A pénzügyi szolgáltatások körének bővítése elsődlegesen a rövid távú hitelezésre, szindikált hitelezésre, garanciavállalásokra, kockázatitőke-társaságok alapítására irányul. A pénzügyi szektor kompakt, koherens egységének biztosítása a kis- és középvállalkozások külső pénzügyi forrásokhoz juttatását, mikrohitelezést, valamint a jogi és pénzügyi infrastruktúra biztosítását foglalja magában.

Az alapvető infrastruktúra-beruházások fontosságát a monterreyi konszenzus is magában foglalja: „Ezek a beruházások nélkülözhetetlenek a célból, hogy az emberek, mindenekelőtt a nélkülözők jobban tudjanak alkalmazkodni a változó gazdasági feltételekhez és lehetőségekhez”.¹⁰ A Földön több mint 2 milliárd ember nem rendelkezik vezetékes ivóvízellátással, két és fél milliárd ember nem rendelkezik villamosenergia-ellátással. 1,2 milliárd ember nem jut tiszta ivóvízhez, egymilliárd ember pedig olyan régiókban él, ahol nincs közút- és vasúthálózat. A Világbank kimutatása szerint a fejlődő országoknak GDP-jük 5%-át kellene infrastruktúra-fejlesztésre fordítaniuk középtávon, amely évi 450 millió dollárnak felel meg. A hosszú távú finanszírozásokat számos

tényező hátráltatja. Először is a hosszú távú megtakarítások nem kielégítő mértéke az egyik hátráltató ok. Második lényeges akadály a piac hibáiból ered, úgymint az információhiány, a túlzott pénzügyi biztosítéki igény támasztása, a hitelgarancia-lehetőségek hiánya, a követelések és kötelezettségek időbeni eltérései, jogi nehézségek, szerződéskötési díj. A részletezett hiányosságok jelentős kormányzati intézkedéseket követelnek meg. Javítani kell az általános üzleti környezetet, szektorális reformokat kell végrehajtani a verseny fokozása és az új piaci szereplők piacra lépésének könnyítése érdekében. A piacra lépési nehézségek nagyon sok esetben a gazdasági növekedés gátjai, amely háttérben sokszor a nem megfelelő piaci szabályozás áll. A piaci hiányosságok hathatós szabályozási intézkedéseket és valós felügyeleti kontrollt, hatékony adórendszert, kiszámítható szektorális politikákat, valamint kiszámítható jogi eljárásrendet, kikényszeríthetőséget követel meg.¹¹ Mindegyik felsorolt elem a nemzeti politika függvénye, amelyek lényegesen túlmutatnak a nemzeti fejlesztési bankok kapacitásain, lehetőségein, ugyanakkor meghatározóak a működésük szempontjából. A nemzeti fejlesztési bankok döntő többsége az infrastrukturális projektekre koncentrálnak. A kínai fejlesztési bank 1994-es megalakulásától 2005-ig 90%-ban infrastrukturális projekteket finanszírozott, úgymint energetika, út- és vasútépítés, vegyipar, telekommunikáció.

Bizonyos fejlett országok bankjai is – mint például a JBIC (Japan International Cooperation Agency) „ODA-hitelei” (Official Development Assistance – Hivatalos Fejlesztési Segély) – nyújtanak hosszú távú infrastruktúra-fejlesztési hiteleket a fejlesztési segély hivatalos formájában.¹² Ezek a hitelek Kelet-Ázsia és a csendes-óceáni térség gazdasági infrastruktúrájának fejlődéséhez hivatottak hozzájárulni. 1990 óta kumulálva 120 milliárd USD összegű hitelt helyezett ki a bank, 60%-ban infrastrukturális projektekre. Jó néhány kormány úgy döntött, hogy speciális infrastruktúra-fejlesztési alapokat hoz létre. India például 1995–96-ban létrehozta a vidéki infrastruktúra-fejlesztési alapot, mivel a kereskedelmi bankok által nyújtott szolgáltatások nem találtak az igényekkel. Az indiai jegybank az alapot a mezőgazdaság és a vidék fejlesztésére használja. A világ számos más táján lehet hasonló kezdeményezésekkel találkozni. Mexikóban például egy állami tulajdonú bank létrehozott egy infrastruktúra-alapot, amelynek célja a magántőke vonzása volt. A hosszú távon megtérülő projektfinanszírozások speciális eljárásren-

det igényelnek. Különösen igaz ez a PPP, azaz a köz- és a magánszféra együttes tulajdonlásával megvalósuló energetikai projektek esetében.

Az infrastruktúra-finanszírozások nagymértékben függenek a magán-szektor forrásainak mobilizálhatóságától. Ha a történelmet vizsgáljuk, láthatjuk, hogy a fejlődő országokban az ilyen projekteket 70%-ban a közszféra, mindenekelőtt az állami fejlesztési bankok finanszírozták. A beruházásokhoz szükséges források 22%-a származott magánforrásból, míg a fennmaradó 8% hivatalos fejlesztési támogatás volt. Tekintettel arra, hogy a jelentős költségvetési hiány miatt számos országnak nem áll módjában speciális pénzalapok létrehozása, amelyek forrásait aztán a fejlesztési bankokon keresztül infrastruktúra-projektekre lehet fordítani, a fejlesztési bankoknak kulcsszerepük lesz a magántőke felkutatásában és meggyőzésében. A külföldi hivatalos források szintén nagyon jelentősek a hosszú távú projektek szempontjából. Annak érdekében, hogy változzon az 1990-es években megfigyelhető trend, miszerint a nemzetközi multilaterális bankok közvetlenül finanszírozzák a kormányokat és a magántulajdonú bankokat, a nemzeti fejlesztési bankok igazgatóságának mindent meg kell tennie, hogy együttműködjön a multilaterális és regionális fejlesztési bankokkal. A laoszi Nam Theun vízerőműprojekt jól példázza a hivatalos külföldi finanszírozási források és a hatékony partnerség kapcsolatát. A hazai fejlesztési bank és az Ázsiai Fejlesztési Bank együttműködését jól kiegészítették a nemzetközi pénzintézetek garancianyújtásaikkal: COFACE – Franciaország; GIEK – Svédország.

A NEMZETI FEJLESZTÉSI BANKOK FINANSZÍROZÁSAI

A nemzeti fejlesztési bankoknak az alábbi opciókat kell mérlegelniük finanszírozási stratégiájuk kialakításakor:

– Támogatott hitelezés: A támogatott hitelezés esetében a bankoknak meg kell határozniuk, hogy milyen mértékű támogatást kívánnak nyújtani a hitelfelvevőknek. A fejlett ipari országok fejlesztési bankjai (Németország, Franciaország, Japán, Dél-Korea) viszonylag kis kamattámogatást építenek be a finanszírozásaikba, amelyeket a hitelfelvevők széles körének kínálnak. Ezzel szemben a fejlődő országok fejlesztési bankjai jóval nagyobb kamattámogatást adnak a hitelfelvevőknek, amely nemritkán kamatmentes finanszírozást jelent.

– Kérdés az is, hogy a nemzeti fejlesztési bankok csak belföldi, vagy külföldi befektetők projektjeit is finanszírozzák. A Botswanai Fejlesztési Bank például mindkét befektetői körnek nyújt hosszú távú finanszírozási forrást. A bank forrásainak 30%-a külföldi forrásból származik.

– A pool finanszírozás nemcsak regionális, hanem helyi szinten is működik. A kötvényfinanszírozásokon keresztül el lehet érni a méretgazdaságosságot az önkormányzatok esetében. A kötvényfinanszírozás előnyei a kockázat csökkentése, valamint a méretgazdaságosság. A dán KommuneKredit, a francia Crédit Municipal, valamint a japán Finance Corporation for Municipal Enterprises emelkedik ki szolgáltatásaival ezen a területen.

– A nemzeti szintű fejlesztési bankok szerteágazó, komplex pénzügyi termékeket dolgoznak ki. Ilyen termékek a társfinanszírozások, a hitelkeretek, az alárendelt kölcsönök, a konzorciális hitelkeretek, valamint a felsorolt termékek regionális fejlesztési bankok közreműködésével történő együttes nyújtása.

– A nemzeti fejlesztési bankok olyan intézményi hálót generálnak, amely nagyban előmozdítja a hosszú távú finanszírozási szolgáltatások körének bővülését. A magánszektor bevonása szintén lehetővé teszi az új innovatív pénzügyi termékek elterjedését.¹³

A hosszú távú finanszírozásoknál nem szabad megfeledkezni a likviditási rizikóról. A hosszú távú finanszírozások jelentős saját tőkét, egyenletes, folyamatos követelésállományt tesznek szükségessé. A különböző forrásokkal (megtakarítások, kötvénykibocsátás, bankhitel) rendelkező bankoknak is nagyon érzékeny cash flow és treasury management rendszert kell működtetniük, hogy kezelni tudják a kamat-, likviditási és árfolyamkockázataikat.

Egyéb fejlesztési célú pénzügyi termékek

A rövid távú finanszírozás kevésbé jellemző a fejlesztési bankokra, mivel ezen a területen a kereskedelmi bankok jobb teljesítményt nyújtanak. Az infrastrukturális fejlesztések térhódítása szintén háttérbe szorította a rövid távú finanszírozásokat. Bár a rövid távú finanszírozások a kereskedelmi bankok profiljába vágnak, mégis vannak olyan infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódó rövid távú pénzügyi termékek, amelyeket a fejlesztési bankoknak biztosítaniuk kell. A fejlődő országok esetében ez

hatványozottan érvényesül. A fejlesztési bankok a kis- és középvállalkozásoknak kedvezőbb pénzügyi feltételeket tudnak biztosítani a kereskedelmi bankoknál. A fejlesztési bankok és a mikrohitelzéssel foglalkozó pénzintézetek közti egyre elmélyülőbb együttműködés miatt a fejlesztési bankok termékportfóliója is bővült a mikrovállalkozások rövid távú finanszírozási igényei következtében. Az exportőrök rövid távú forgóeszköz-finanszírozási igényei csak erősítik ezt a tendenciát¹⁴.

Értékpapír-alapú és strukturált hitelezés

Az *értékpapír-alapú finanszírozás* meghatározó pénzügyi eszközzé válik a közép- és hosszú távú finanszírozások területén. Ezen finanszírozás lényege, hogy a bankok kötelezettséget meghatározó értékpapírt bocsátanak ki árbevétel generáló eszközökkel szemben. Ez a finanszírozási mód lehetőséget biztosít a bankok számára a tőkepiacokkal való kapcsolatra, nagyobb likviditásra és hitelkihelyezésre. Ezzel párhuzamosan csökken a bank kockázata.

Az önkormányzati kötvénykibocsátás is jó forráslehetőséget biztosít az infrastrukturális PPP-konstrukcióban megvalósuló beruházásokhoz. A kötvénypiacnak természetesen stabil makrogazdasági környezetre és szabályozási keretre van szüksége. Mindemellet biztosítani kell a kötvényszorgalmazás másodlagos piacát. A multilaterális és regionális fejlesztési bankok is támogatják az értékpapír-alapú strukturált finanszírozásokat.

A *szindikált hitelezés* az 1970-es években jelent meg először. A szindikált hitelezés lényege, hogy több bank nyújtja a hitelt a hitelfelvevő részére, osztozva ezzel a felmerülő kockázaton és a jövőbeni nyereségen. A Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC) követelésállományának 13%-a szindikált hitelekből áll össze. A fejlesztési bankok meghatározták a szindikált hitelezésre alkalmas projekt típusokat, amelyek hosszú távú finanszírozásába a multilaterális és regionális fejlesztési bankok is beszállnak.¹⁵ A nemzeti szintű fejlesztési bankok természetesen a magántulajdonú kereskedelmi bankokkal is részt vesznek szindikált hitelezésben. Erre a típusra példaként szolgálhat a Mali Fejlesztési Bank és a Sociétés Générale által a Mali Fejlesztési Ügynökségnek 2003-ban nyújtott 288 millió USD összegű szindikált hitel. Az egészségesen működő, növekvő cégek hosszú távú forráshoz juttatásán túl a szindikált hitelezés további előnye,

hogy a neves multilaterális és regionális fejlesztési bankok bevonása révén csökken az adott ország politikai kockázata, és így a kereskedelmi bankok is készek a társfinanszírozásra. Nagyon jó példa az ilyen jellegű együttműködésre az afrikai Celtel telekommunikációs társaság finanszírozása, amely céget a Nemzetközi Pénzügyi Társaság, a Dél-afrikai Fejlesztési Bank, a francia Proparco, a finn Finnfund és a svéd Swedfund finanszírozott szindikált hitelezés formájában. A szindikált hitelezés eljárásrendje sokat finomodott az elmúlt évtizedekben. A banki kovenánsok meghatározása fejlődött, a kötvénypiacok bázisán számított kockázati árazás egyre elterjedtebbé vált. A felsorolt jó pár kedvező ok miatt a szindikált hitelezés a feltörekvő országokban is nagyon közkedveltté vált. A 1980-as évektől fogva, amikor beindult a feltörekvő országokban a bankok, közműtársaságok, közlekedési és bányavállalatok privatizációja, az állam mint hitelfelvevő szerepe háttérbe szorult. A nemzeti fejlesztési bankoknak is alkalmazkodniuk kellett a megváltozott körülményekhez, és egyre inkább a szindikált hitelezés irányába fordultak.

A *kockázatitőke-befektetés* is egy olyan pénzügyi szolgáltatás, amellyel a nemzeti szintű fejlesztési bankok hozzájárulnak egy ország gazdasági fejlődéséhez. Az innovatív vállalkozásokban való tulajdonszerzés lényege, hogy a bank hitelt nyújt, amelynek fejében rész tulajdont – üzletrészt vagy részvényt – szerez egy vállalkozásban. Amikor a vállalkozás nyereségesé válik, elkezd kamatot fizetni a finanszírozó banknak, az pedig értékesíteni tudja üzletrészt.

A nemzeti fejlesztési bankok szempontjából ez a fajta finanszírozás azt jelenti, hogy nem hitelnújtóként, hanem üzleti partnerként, tulajdonostársként működnek közre az adott fejlesztési projektben. Hozzájárulnak a vállalkozás saját tőkéjéhez, amiért üzletrészhez és a realizált eredmény tulajdonosi hányadhoz mért részéhez jutnak. A mexikói NAFIN például az 1980-as években számos fejlesztési alapot hozott létre a külföldi működő tőke mobilizálása érdekében. A NAFIN mexikói tőzsdén való működése nagyon jelentős volt az 1990-es évekig, 1989-ben a tőkepiacon 30%-os piaci részesedéssel rendelkezett. A hazai holdingvállalatok portfóliójának részvény piacon keresztül intézményi vagy szak-

**...a szindikált hitelezés
a feltörekvő országokban is
nagyon közkedveltté vált.**

mai befektetőknek történő értékesítésénél a nemzeti fejlesztési bankok koordináló szerepet játszhatnak.

A fejlett ipari államok speciális fejlesztési alapokat hoztak létre, hogy megkönnyítsék a feltörekvő államok tőkehiányát. Az ilyen speciális pénzügyi alapok célja, hogy mobilizálják a magántőke fejlesztési projekteken való részvételét. Az ilyen alapok támogatják a magántőkével létrehozott kockázatitőke-társaságokat. Ilyen jelentős speciális alapnak számít az amerikai Overseas Private Investment Corporation (OPIC), Tengerentúli Magán Beruházási Társaság, amely egy önfenntartó kormányzati fejlesztési ügynökség. Ez az ügynökség a közvetlen tőkebefektetéseivel egészíti ki a biztosítási és projektfinanszírozási tevékenységeit.

A NEMZETI FEJLESZTÉSI BANKOK MŰKÖDÉSE

A fejlesztési bankok nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy egy adott ország pénzügyi szektora minél inkluzívabbá váljon. Az inkluzív pénzügyi szektor fogalma alatt azt értjük, hogy a társadalom minden rétege, a hátrányos helyzetűek is, részesülnek a fejlődés gyümölcseiből, hozzáférnek a pénzügyi szolgáltatásokhoz.¹⁶ A kereskedelmi bankok például nem nyújtanak megfelelő finanszírozást a kis- és középvállalkozások számára. Ilyenkor jön be a multilaterális fejlesztési bankok kimagasló szerepe, mivel a globális hitelezési konstrukciójukon keresztül célzatos, kedvező feltételű hitelforrásokhoz jut a kkv-szektor. A globális hiteleknel a nemzeti fejlesztési bankok és a kereskedelmi bankok közvetítő szerepet játszanak a multilaterális fejlesztési bankok és a felhasználó kkv-szektor között. A globális hitelkeretek nyújtotta refinanszírozási hitelek megnyitják az utat a kkv-szektor fejlődése előtt.¹⁷ Ez azért is rendkívül fontos, mivel a kkv-szektor foglalkoztatja az aktív munkaerő 60–70%-át, és nem fejlődőképes a gazdaság, hogyha a leginnovatívabbnak számító multinacionális termelő- és kereskedelmi vállalatoknak nincs meg az innovatív, versenyképes kkv-partneri hálózata. A vidékfejlesztés a kkv-szektorhoz hasonlóan szintén a legfontosabb fejlesztési prioritások között foglal helyet. A vidékfejlesztés finanszírozása azért kiemelkedően fontos, mivel a duális gazdasági szerkezet kialakulása hosszú távon gátolja az egészséges fenntartható fejlődést, és nagyon éles társadalmi különbségekhez, ennek okán feszültségekhez vezet. A vidékfejlesztés tárgyköre különösen igényli a hatékony, célorientált állami beavatkozást. Az elmúlt két évti-

zed új fejleménye, hogy a nemzeti fejlesztési bankok átálltak a közvetlen hitelezésről az APEX hitelezésre. Az APEX hitelezés annyit jelent, hogy a bankhitelt kereső vállalkozás felveszi a kapcsolatot egy közvetítő bankkal, amely továbbküldi a projektet egy APEX bankhoz jóváhagyásra. Az APEX bank ellenőrzi a projektet, és csak akkor folyósítja a hitelt, ha az megfelel az előírásoknak. Például az Európai Beruházási Bank kialakított egy sémát az ugandai kormánnyal, amelynek keretében 40 millió euró kedvezményes hitelt nyújtott különböző minősített közvetítő bankokon keresztül a kkv-szektor vállalkozásai számára. A fejlődő országok fejlesztési bankjai példát vehetnének az ilyen hatékony nemzetközi tapasztalatokból, és koordinátor szerepet játszhatnak a finanszírozás szervezésében.

A nemzeti, regionális és multilaterális fejlesztési bankok szerepe az eddigieknél jóval fontosabbá válik a jövőben. Az ezredfordulóra számos olyan új irányelv fogalmazódott meg, amelyek fontossága addig mindig háttérbe szorult. Gondoljunk csak néhány kulcsfontosságú fogalomra, amelyek figyelembevételét a fejlett ipari államok mind gyakrabban hangsúlyozzák. Ilyen fogalmak, elérendő célkitűzések többek között a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése, az energiafogyasztás csökkentése az energiahatékonyság növelése, fejlesztése mellett, hatékony és környezetkímélő vízgazdálkodás és mezőgazdaság. A 21. századra az emberiség számának drasztikus növekedése és a környezettel, ásványkincsekkel való pazarló bánásmód paradigmaváltást kényszerített ki. Az emberiség iránti felelősség megköveteli, hogy a kormányok a fentiekben leírt prioritásokra stratégiát, akciótervet dolgozzanak ki, amely nemzeti stratégiákat nyilvánvalóan a nemzetközi szinten, a multilaterális és regionális intézmények szervezésében kidolgozott stratégiákkal kell harmonizálni. Ezen átfogó, új stratégiák megvalósításának eszközrendszerében kiemelkedő helyet foglalnak el a multilaterális, regionális és nemzeti szintű fejlesztési bankok. Nyilvánvaló, hogy a hosszú megtérülésű, nagy volumenű környezetvédelmi, energiahatékonysági, mezőgazdasági és közlekedési projekteket a kereskedelmi bankok önmagukban nem tudják finanszírozni. A 20. század második fele számos olyan új közösségi feladatot hozott a felszínre, amelyek elodázására ma már nincs lehetőség. A népességszám növekedése az ivóvízkészletek és az energiaforrások csökkenése és a megművelhető termőterületek zsugorodása mellett hosszú távon nem

tartható fenn. Mindezen kihívások erősíteni fogják a beavatkozó állam és a multilaterális intézmények jelentőségét. Határozott véleményem, hogy a jövőben valamennyi fejlesztési bank gazdaságban betöltött katalizátorszerepe nőni fog. Nagyon lényeges szempont, hogy sikerüljön elérni, hogy a mindenkor kormányzat felügyelete alatt álló fejlesztési bankok valóban a gazdaság és a társadalom fejlődése szempontjából racionális projekteket finanszírozzanak, és ne az adott kormányzat kiszolgálógépezetként működjenek.

Az üzleti környezet kiegyensúlyozott fejlesztése érdekében a nemzeti fejlesztési bankok elsődlegesen a kis- és középvállalkozások fejlesztésére, a beruházások ösztönzésére és a pénzügyi piacok volatilitásának csökkentésére koncentrálnak. A kis- és középvállalkozások fejlesztésének legjobb eszközei a közvetlen és exportfinanszírozás, a bankgaranciák, a faktoring konstrukciók, a technikai segítségnyújtás, valamint a tudásközpont-hálózat kialakítása. A nemzeti fejlesztési bankok akkor tudják leginkább ellátni katalizátorszerepüket, ha a PPP, azaz a köz- és a magánszféra kooperációját elősegítik, kapcsolatokat építenek ki a nemzetközi fejlesztési bankokkal, részt vesznek a regionális integráció elmélyítésében, részt vesznek a kockázatok csökkentésében, projektfejlesztésben, valamint az üzleti lehetőségek kiaknázásában. Ami a pénzpiacok volatilitásának csökkentését illeti, nagyon fontos az NFI-k információforrás, anticiklikus finanszírozó, valamint regionális összekötő szerepe.¹⁸

A nemzeti fejlesztési bankok nagyon jelentős hozzáadott értéket képviselnek a prudenciális szabályozás és ellenőrzés, a menedzsmentismertek elmélyítése, valamint a hatékonyságmérés és monitoring területén. A prudenciális szabályozás alatt a pénzintézeti törvényalkotásban való részvételt, az adóbsesorolás meghatározását, valamint portfólióanalízist értünk. A hatékonyságmérés és monitoring nagyon lényeges a fejlődés hatásának mérése, az információmegosztás, az összehasonlíthatóság biztosítása, a projektértékelési kultúra terjesztése, az eredményorientált megközelíthetőség, valamint a legfontosabb jelzőszámok meghatározása szempontjából. A prudenciális és monitoringszabályozás annál is inkább nagyon fontos, mivel még mindig előfordulnak olyan esetek, hogy a nemzeti fejlesztési bankok állami monopolvállalatokat finanszíroznak támogatott hitelkamat mellett.

Emmanuel Moulin, a Citi Bank senior kormányzati bankára 2007 májusában készített prezentációjában külön kiemeli, hogy a nemzeti

fejlesztési bankokkal való szoros együttműködés több szempontból is különösen fontos, mivel ezen bankokon keresztül a kereskedelmi bankok kitűnő kormánykapcsolatokra tehetnek szert, csökkenthetik a politikai kockázatot, és innovatív megoldásokat kínálhatnak a feltörekvő piacok kliensei számára. Ezen pozitív hatásokon túlmenően nem szabad megfeledkezni a hosszú távú finanszírozási forrásokról, a magas környezetvédelmi standardok előnyben részesítéséről, az erős tőkestruktúráról, a helyi tőkepiacok fejlesztéséről, valamint a partnerbankok részéről történő pótlólagos forrásbevonásról.

A *képzési és tanácsadási tevékenység* nyújtása az elmúlt évtizedekben mélyen beépült a nemzeti és multilaterális fejlesztési bankok nem hi-telezési jellegű tevékenységei közé. Az IBRD is széles körű tanácsadási funkciót lát el a kkv-szektor vonatkozásában. Indiában például életre hívta a technikai tanácsadási szervezetek hálózatát, és létrehozta az indiai vállalkozásfejlesztési intézetet. A maláj fejlesztési bank vállalkozásfejlesztési elsődlegesen a humántőke fejlesztésére, a tudástársadalom elmélyítésére és IT-fejlesztésekre irányulnak.

A nemzeti fejlesztési bankok egyik kiváltképp jellemző tulajdonsága a *gazdaság ciklikusságának tompítása*, áthidalása. A nemzeti fejlesztési bankokra különösen kínos feladat hárul a tekintetben, hogy mind a válság, mind pedig a konjunktúraciklusok alatt valóban az életképes, gazdasági növekedést és társadalmi kohéziót elősegítő projekteket finanszírozzák. Nagyon fontos megkülönböztető ismérv a kereskedelmi és fejlesztési bankok között, hogy a kereskedelmi bankok a konjunktúraciklusokban sokszor a kellő biztosíték nélküli, életképtelen projekteket is finanszírozzák, míg dekonjunktúra alatt a valóban racionális, rentábilis projekteket is elutasítják. Azáltal, hogy a nemzeti fejlesztési bankok a recessziós időszakokban is nyújtanak finanszírozást, hozzájárulnak az adott állam anticiklikus, konjunktúra-dekonjunktúra kiegyenlítő politikájához. A fejlesztési bankoknak természetesen széles körű kapcsolatokat kell fenntartaniuk a regionális fejlesztési bankokkal, hogy az anticiklikus időszakok alatt kellő pénzügyi forrással rendelkezzenek a likviditási problémák áthidalásához, az adósság átstrukturálásához.

A nemzeti fejlesztési bankok...

jellemző tulajdonsága

a gazdaság ciklikusságának

tompítása, áthidalása.

A forrásszerzés tekintetében a nemzetközi tőkepiacokon való aktív részvétel magától értetődő.

A nemzeti fejlesztési bankok különös *katalizátorszerepet* töltenek be a gazdaságban. A fejlődő országoknak GDP-jük 5%-át kellene infrastrukturális fejlesztésekre költeniük a versenyképes gazdasági struktúra kialakítása érdekében. Az alacsony jövedelmű államok nem tudják önerőből teljesíteni ezt a feltételt, ezért az ő szempontjukból nélkülözhetetlen a külföldi működő tőke. Bár a költségvetési fegyelem és a kiegyensúlyozott makrogazdasági adatok előfeltételei a működő tőke beáramlásának, a másik oldalon viszont ez azt jelenti, hogy csökken a nemzeti fejlesztési bankokra fordítható költségvetési forrás. A kormányok ilyenkor választás előtt állnak, hogy a nemzetközi elvárásoknak feleljenek-e meg, vagy kellő belső forrást biztosítsanak a közkidadások számára. A makromutatók stabilan tartása elengedhetetlenné teszi a külföldi finanszírozási forrásokat. A privát szektor finanszírozásba való bevonása a kockázatmegosztás szempontjából is különösen fontos. A jelentős infrastrukturális portfólióval rendelkező NFB-k komoly kockázati problémákba keveredhetnek, ha a portfólió további bővítése nincs összhangban a pénzügyi biztosítékul szolgáló eszközökkel. Bár az NFB-k katalizátorszerepe mindenekelőtt az infrastrukturális projekteknél fejt ki hatását, semmiképp sem szabad elfeledkezni a fenntarthatóság kritériumáról, a külföldi finanszírozási források bevonásáról a kockázat csökkentése céljából.

Az NFB-k katalizátorszerepe számos formát ölthet az üzleti lehetőségek kihasználásának megkönnyítéséhez:

– Szinergiák kihasználása: azok a sikeres infrastrukturális projektek, amelyek nem önmagukban lévő, elszigetelt egységeket alkotnak, hanem beleillenek egy széles körű, integrált fejlesztési tervbe. Éppen ezért nagyon fontos a projekt tervezésekor az adott szektor mélyreható vizsgálata és a kapcsolódási pontok, szinergiahatások feltárása, az optimális gazdasági és szociális aspektusok szem előtt tartása.

– A helyi beruházókat össze kell hozni a külföldi működő tőkét biztosító bankokkal és a fejlett technológia szállítóival. A külföldi beruházók viszont biztosítottnak akarják látni, hogy a hitel-, politikai, valamint árfolyamkockázat biztosítható.¹⁹

Ennek alapján az NFB-k elsőrendű feladatai közé tartozik a külföldi működő tőke projektekhez való csatornázása. Nagyon jelentős hangsúlyt kell helyezni a garanciális mechanizmusokra is. A garanciapro-

ramok nagyban elősegítik a magán- és közszféra együttes beruházásait. Az NFB-k szerepe egyre jelentősebbé válik a strukturált finanszírozás területén is. Az egyre komplexebbé váló infrastrukturális projektek egyre kifinomultabb projektfinanszírozási módokat tesznek szükségessé.

Összefoglalva, a nemzeti fejlesztési bankoknak olyan hatékony közvetítő szerepet kell betölteniük, hogy a külföldi és hazai költségvetésből származó forrásokat a lehető leghatékonyabb módon helyezték ki a hazai befektetők életképes projektjeihez.

A nemzeti fejlesztési bankok nagyon komoly katalizátorszerepet játszanak a *PPP-projektek*, azaz a köz- és magánszféra partneri kapcsolatainak keretében létrejövő beruházások finanszírozása területén. A PPP-projektek lényege, hogy a korábban állami vállalatok, hivatalok nyújtotta szolgáltatásokat a magánszektor nyújtja. Bizonyos szolgáltatások ilyen úton való kiszervezése elsődlegesen a nemzeti és nemzetközi fejlesztési célok elérését szolgálják az egészségügy, alapoktatás, vízgazdálkodás és közműszolgáltatások területén. Az együttműködés nagyon gyakori formája a koncessziós szerződés, amelyben a szerződő felek osztoznak a finanszírozáson, viszont a pénzügyi kockázatot a magánszektor viseli. Sok esetben a partnerség különböző üzemeltetési és szolgáltatási szerződést foglal magában. Ilyen esetekben inkább a magánszektor részvételéről, mintsem PPP-partnerségről beszélünk. Chile és Mexikó volt az első két állam, amelyek az 1980-as években először alkalmazták a PPP-konstrukciót. A PPP partneri együttműködés nagyon jelentős potenciált jelent az infrastrukturális beruházásokhoz szükséges pénzügyi források előteremtéséhez. Az NFB-k infrastruktúra-finanszírozásainál egyre jellemzőbbek a PPP-konstrukcióban megvalósuló beruházások. A brazil kormány például a Brazil Fejlesztési Bankon keresztül az Inter-amerikai Fejlesztési Bank és az Andok Fejlesztési Alap bevonásával számos közlekedési projektet finanszírozott a regionális integráció fejlesztése érdekében. A fejlődő országokban különösen fontos szerepet töltenek be a PPP-projektek, mivel az NFB-k így csökkenteni tudják kockázataikat, valamint jóval nagyobb volumenű projektek kivitelezésére nyílik lehetőség. A PPP-beruházások már önmagukban csökkentik a pénzügyi és operációs szintű kockázatokat, azt azonban meg kell hagyni, hogy életképességük záloga a közszférán nyugszik. A PPP-konstrukciók a regionális integráció előrehaladását is elősegítik.²⁰ A latin-amerikai országok Riói csoportja például olyan regionális stratégiát alakított ki, amely

alapját az Európai Unióból vett PPP-konstrukciók képezték. A hatékony PPP-projektek azonban megkövetelik az átlátható és racionális jogi és szabályozási környezetet. A mindenkori kormányok felelősségteljes költségvetési politikája elengedhetetlen a megfelelő mértékű kötelezettségvállalások megítélése szempontjából.

Az előzőekben vázolt példák is jól szemléltették, hogy a nemzeti fejlesztési bankok regionális és multilaterális társaikkal történő együttműködése milyen jelentős multiplikátorhatást vált ki. A regionális fejlesztési bankok nemzeti fejlesztési bankokkal való kooperációja nagyon jól tetten érhető az Iszlám Fejlesztési Bank és a Közel-Kelet államainak kapcsolataiban. Egy adott régió NFB-inek együttműködése szintén nagyon jó hatással van az adott régió fenntartható fejlődése szempontjából.

A MAGYAR FEJLESZTÉSI BANK KÜLDETÉSÉNEK ÉS TEVÉKENYSÉGÉNEK BEMUTATÁSA

A Magyar Fejlesztési Bank Zrt. küldetése, hogy klasszikus fejlesztési bankként a magyarországi beruházások finanszírozásával járuljon hozzá a fejlesztéspolitikai célok megvalósulásához.

Feladata, hogy a magyar gazdaság fejlesztési igényeit alapvetően a pénz- és tőkepiacokról bevont források kedvező feltételű, de piaci alapú kihelyezésével segítse elő.

Célja, hogy tevékenységével segítse elő a beruházások és fejlesztések növelését, a hazai infrastrukturális hiányok felszámolását, ösztönözze a magyarországi vállalkozások, elsősorban a kis- és középvállalati szektor hazai és külföldi tevékenységének bővítését, a gazdaság technológiai, környezetvédelmi, energiahatékonysági fejlesztését, valamint a foglalkoztatás növelését, s mindezek révén aktívan járuljon hozzá Magyarország nemzetközi versenyképességének javításához.

Jól látható, hogy az Új Széchenyi Terv 7 kiemelt programja lefedi az Európa 2020 stratégiai irányelveit, és politikai iránymutatásul szolgál az MFB finanszírozási stratégiájának kidolgozásakor.

A hitelek célja minden esetben beruházás-, vállalkozásfejlesztés volt. Urbán Zoltán vezérigazgató-helyettes elmondása szerint az elmúlt 8 évben összesen 460 millió euró összegben finanszírozott a bank beruházási projekteket. A pénzügyi szakember kiemelte, hogy a Magyar

Fejlesztési Bank lényegesen kedvezőbb pénzügyi kondíciók mellett finanszíroz, mint a kereskedelmi bankok. A kereskedelmi bankok esetében szóba sem jöhet a 15–20 éves hosszú távú finanszírozás. Maximum 5 éves finanszírozást vállalnak, 3–6 havi EURIBOR + 2,5–3% kamatfelár mellett. A Magyar Fejlesztési Bank ezzel szemben a hosszú futamidejű projekteket is finanszírozza jóval kedvezőbb, 3–6 havi EURIBOR + 1,5% kamatfelár mellett. Az MFB fejlesztési banki jellege leginkább a kedvezőbb hitelfeltételekben ragadható meg. Az MFB forrása-ihoz a nemzetközi tőkepiacokon jut hozzá 3–6 havi EURIBOR + 0,28% kamatfeláron.

**...a visszatérítendő
támogatásoknak
fegyelmező hatása van...**

Urbán Zoltán vezérigazgató-helyettes kiemelte az EU-ban egyre erőteljesebben érzékelhető trendet, amely szerint a vissza nem térítendő támogatások aránya visszaszorulóban van. 2012-től az Európai Unió fokozatosan áttér a visszatérítendő támogatásokra (refundable facilities), amelyek valójában hitelkonstrukciókat takarnak. Nyilvánvaló, hogy a visszatérítendő támogatásoknak fegyelmező hatása van, és arra ösztönzi a vállalkozásokat, hogy olyan életerős projektekbe fogjanak, amelyek kellő fedezetet biztosítanak a hitel visszafizetésére.

A Magyar Fejlesztési Bank stratégiájának alapelvei

Az MFB Zrt. klasszikus fejlesztési banki funkciókat ellátó szakosított pénzügyintézet, amely tevékenységét a rá vonatkozó törvényi szabályozás, valamint az Európai Unió támogatás- és versenypolitikai szabályai alapján végzi. A bank szerepel „A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv” kivételi listáján is, ezért a kereskedelmi bankokra vonatkozó prudenciális előírások egy részét az MFB Zrt.-re nem kell alkalmazni, ugyanakkor tevékenysége területileg és bizonyos vonatkozásokban funkcionálisan korlátozott. A Magyar Fejlesztési Bank jogállását, feladatait, tevékenységi körét az MFB Zrt.-ről szóló, többször módosított 2001. évi XX. törvény (MFB törvény), az alapító okirat rendelkezései, valamint a kormány és a tulajdonos által jóváhagyott stratégia határozza meg.²¹

A bank alapvető feladata, hogy a magyarországi beruházások elősegítése révén támogassa a gazdaság fejlődését, bővítse a kis- és középvállalkozások finanszírozási lehetőségeit, hozzájáruljon a technológiai szint és a foglalkoztatás növeléséhez, továbbá a fenntartható fejlődés szempontjait figyelembe vevő energiahatékonysági, környezetvédelmi, infrastrukturális fejlesztések feltételeinek javításához, valamint a regionális különbségek csökkentéséhez. Az európai uniós források hatékony felhasználásának elősegítése érdekében az MFB Zrt. termékeivel hozzájárul a vállalkozások abszorpciók képességének javításához is.

A bank katalizátorszerepet tölt be a harmonikus, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés feltételeinek kialakításában, a fejlesztéspolitikai célok, a pénzüpiaci források bevonása és azok kihelyezése, valamint a vállalkozások piaci feltételeknél kedvezőbb finanszírozási feltételeinek összekapcsolásával és hatékony működtetésével.

A bank a magyar gazdaság fejlesztési célkitűzéseit figyelembe véve tevékenykedik, azonban nemcsak azok megvalósításának aktív szereplője, hanem a fejlesztéspolitikai célok kialakításában is aktívan részt vesz. A bank e célokat részben saját tevékenysége, részben az általa irányított, tulajdonolt MFB Bankcsoporthoz tartozó társaságok révén valósítja meg. Az MFB Zrt. tevékenységének két fő iránya van a bankcsoportban; egyrészt a fejlesztésösztönzés közvetlen szereplőjeként megjelenik hitelezési tevékenységével, másrészt a bankcsoport irányítójaként, tulajdonosaként a bankcsoport többi tagjának működését is segíti, ellenőrzi, koordinálja. Az MFB Bankcsoport tevékenységét részben közvetlenül, részben közvetve, a kereskedelmi bankokon keresztül végzi refinanszírozási termékkonstrukciók alkalmazásával.

Az MFB Zrt. és az általa irányított bankcsoport tagjai törekednek az egymást kiegészítő funkciók közötti szinergiák kihasználására. A bank mindezt operatív holding-szerkezetben valósítja meg, ami a forráskoncentráció elősegítése mellett hozzájárul a profiltiszta intézményi szerkezet kialakításához is, s így lehetőség nyílik az egymástól eltérő feltételrendszerű, speciális szakértelmet követelő tevékenységi, intézményi blokkok kialakítására.

Az MFB Zrt. és az általa irányított bankcsoport tagjai piaci forrásaikat a piaci megtérülés elvének érvényesítésével helyezik ki. Ugyanakkor a kialakított bankcsoporti (holding) struktúra lehetőséget ad arra, hogy más finanszírozási konstrukciók (garanciák, tőkekihelyezés) és nem visz-

szatérítendő források – a piackonform tevékenységtől elkülönítve – is megjelenjenek a termékkínálatban.

Az MFB Bankcsoport tevékenységének alapelvei a fenntartható fejlesztés, a forrásokkal való felelősségteljes gazdálkodás, a piaci jellegű működés és a rendelkezésre álló fejlesztési források leghatékonyabb felhasználása, az átlátható működés. Az MFB Zrt. az Európai Unió gazdaságpolitikai prioritásait messzemenően figyelembe veszi, és versenypolitikai előírásait is maradéktalanul betartja. A bank, valamint az általa irányított és tulajdonolt bankcsoporti tagok a fejlesztéspolitika szinte teljes területét átfogva végzik tevékenységüket, a magyar gazdaság csaknem valamennyi szereplőjének kínálják termékeiket:

- a kis- és középvállalatoknak, amelyek fejlesztéseik révén a technológiai, a foglalkoztatási színvonalat emelhetik, és ennek eredményeként a cégek egy része a legnagyobb multinacionális cégek beszállítói hálózatahoz tud kapcsolódni;

- az önkormányzatoknak fejlesztéseik finanszírozásához;

- a nagyvállalatoknak, különösen azok nagy volumenű fejlesztéseinek finanszírozásánál, amelyekhez a gazdaságban a legnagyobb növekedési húzóhatások kapcsolódnak;

- és a lakosságnak, elsősorban az energiahatékonysági, környezetvédelmi beruházásoknál.

Az MFB Bankcsoport leányvállalatai az alábbi 4 csoportba sorolhatók:

- Vagyonkezelési csoport: a vagyonkezelési csoport 8 vállalatból áll. Ezek közül a legismertebbek az MFB Invest Zrt.; Kisvállalkozás-fejlesztő Pénzügyi Zrt.; MKK Magyar Követeléskezelő Zrt.; Magyar Turizmus Zrt.; Regionális Fejlesztési Holding Zrt.

- Az infrastruktúra csoportba 3 vállalat, a Nemzeti Infrastruktúra-fejlesztő Zrt.; az Állami Autópálya-kezelő Zrt.; valamint a Magyar Közút Nonprofit Zrt. tartozik.

- A pénzügyi csoportba 6 vállalat sorolható: a Magyar Export-Import Bank Zrt.; a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt.; a Garantiqa Hitelgarancia Zrt.; a Diákhitel Központ Zrt.; a MAG Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.; a Déli Áramlat Zrt.

- Az agrárcsoporthoz 27 erdő- és vadgazdasági társaság tartozik.

A 2010. évi kormányváltás jelentős változásokat hozott a bankcsoport struktúrájában. Nagyon jelentősen kibővült a vagyonkezelt társaságok köre. Az infrastruktúra és agrárcsoport valamennyi vállalata a Magyar

Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., a vagyonkezelési csoport egy része pedig minisztériumi vagyonkezelés alatt állt. Urbán Zoltán vezérigazgató-helyettes a vele folytatott interjú során megerősítette, hogy a fentiekben részletezett állami vállalatok MFB-vagyonkezelésbe történő bevonását elsősorban a szinergiahatások fokozott kihasználása, valamint az erőteljesebb kontroll-lehetőségeket és hatékonyabb tulajdonosi érdekvédelmet biztosító banki háttér generálta. Az átvett vállalatok vezetését jelentősen racionalizálták.

Megszüntették az igazgatóságokat, a felügyelőbizottságok létszámát 3 főben maximálták. Az fb-tagok a korábbi rendszerrel ellentétben nem részesülnek díjazásban. A társaságok struktúraátalakításánál a költség-hatékonyság elérése mellett a transzparens, átlátható, lapos struktúra megvalósítása volt a cél. Az új konzervatív kormány a jelen intézkedéseivel azt kívánja bizonyítani, hogy egyáltalán nem helytálló az a feltételezés, hogy az állam automatikusan rossz gazda, és a rendelkezése alatt álló vagyont nem hatékonyan kezeli.

JEGYZETEK

- ¹ *Rethinking the Role of National Development Banks*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York, December 2005, 5. o.
- ² Uo. 6. o.
- ³ Rafael La Porta – Florencio Lopez de Silanes – Andrei Shleifer: *Government Ownership of Banks*. *Journal of Finance* 57, 2002, 265–301. o.
- ⁴ Uo.
- ⁵ *Rethinking the Role of National Development Banks*, i. m.
- ⁶ Alexander Trepelkov (deputy director, Financing for Development Office, Department of Economic and Social Affairs, United Nations): *Financing for Development: Rethinking the Role of National Development Banks*. Geneva, 3–4. May, 2007.
- ⁷ Ugo Panizza – Eduardo Levy-Yeyati – Alejandro Micco: *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Working Papers 1014, Inter-American Development Bank, 2004.
- ⁸ *Rethinking the Role of National Development Banks*, i. m. 11. o.
- ⁹ Asli Demirguc-Kunt et al.: *Capital Structures in Developing Countries*. *The Journal of Finance*, Vol. LVI., No. 1., Febr. 2001.
- ¹⁰ *Rethinking the Role of National Development Banks*, i. m.
- ¹¹ James R. Tybout: *Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do*,

and Why? Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII, March 2000, 11–44. o.

- ¹² www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/oda_op_info/guide/handbooks/pdf/201204_chapter2_en.pdf
- ¹³ *Report of the Secretary General on Multi-Stakeholder Consultations on Financing for Development*. Advance Unedited Version, A/60/289, United Nations, 7 September 2005.
- ¹⁴ Ricardo Hausmann – Dani Rodrik – Andrés Valesco: *Growth Diagnostic*. JF Kennedy School of Government, Harvard University, March 2005.
- ¹⁵ Blaise Ganadecz: *The Syndicated Loan Market: Structure, Development and Implications*. BIS Quarterly Review, Dec. 2004.
- ¹⁶ José Antonio Ocampo: *Inclusive financial sectors*. Statement to the Second Committee, General Assembly, United Nations, 2004.
- ¹⁷ United Nations Conference on Trade and Development. Commission on Enterprise, Business Facilitation and Development, Expert Meeting on Improving Competitiveness of SMEs in Developing Countries. Geneva, 22–24. October, 2001.
- ¹⁸ Alejandro Micco – Ugo Panizza: *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Working Papers, Inter-American Development Bank, 2004.
- ¹⁹ Michael Camdessus: *Catalytic role of NDBs: Case of Water Infrastructure*. Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, 2003.
- ²⁰ *Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development*. Final report on multi-stakeholder consultations organized by WEF, World Economic Forum, 2005.
- ²¹ *Éves jelentés 2009*. Magyar Fejlesztési Bank Zrt., 21. o.

Hamza Gábor

A kétszintű egyetemi képzés kérdése a jogi felsőoktatásban

A Bologna-folyamat problémái

Two-Tier University Education in Law

Problems of the Bologna-Process



Összefoglalás

Bolognában fogadták el 1999. június 19-én azt a nyilatkozatot, amelyben 29 ország (ma 46 állam) vállalta, hogy 2010-ig bevezeti a kétlépcsős felsőoktatási rendszert. Ezekben az országokban azonban a felsőoktatás rendszere nem egységes modellre és koncepcióra épül. A Bologna-folyamat a jogi felsőoktatásban sikertelennek bizonyult. A Bologna-folyamat bevezetése továbbá megfelelő anyagi eszközök hiányában kudarcra van ítélve. A Bologna-folyamat a jogi felsőoktatás színvonalát veszélyezteti.

Summary

The Bologna Declaration was signed in Bologna on 19 June, 1999 by 29 countries (currently 46 States). The signatory states undertook to intro-

DR. HAMZA GÁBOR, az MTA rendes tagja, tanszékvezető egyetemi tanár,
ELTE ÁJK Római Jogi Tanszék (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

duce a two-tier system in higher education by 2010. However, neither the model nor the concept of higher education are the same in these states. The Bologna Process has proved to be unsuccessful and its introduction is destined to a failure due to the lack of financial means. The Bologna Process endangers the standard of education in law.

A Bologna-folyamat (Bologna Process) kifejezés kétfokozatú, ha azonban a doktori képzést is ideszámítjuk, háromfokozatú felsőoktatási modellt, illetve képzési formát jelent. Bolognában fogadták el 1999. június 19-én azt a nyilatkozatot (Bologna Declaration), amelyben 29 ország vállalta, hogy 2010-ig bevezeti a kétlépcsős felsőoktatási rendszert. Magának az elnevezésnek egyébként semmiféle kapcsolata az első „modern” európai, a hagyomány szerint 1088-ban alapított egyetemmel, a Studium (Generale) Bononiensével. A Bologna-folyamat szinonimája – a felsorolás nem teljes! – a „bolognai rendszerű oktatás”, a „Bologna-rendszer”, a „Bologna-modell”, a „Bologna-terv” és a „Bologna-struktúra” is.

Az első látásra feltűnő fogalmi bizonytalanság, ambiguitás, ami a valódi tartalmat kifejezni nem képes dolgok, jelenségek, illetve elképzelések, elgondolások körében sajnos korántsem ritka, szórványosan előforduló jelenség, már önmagában véve komoly kételyeket támaszt a Bologna-folyamat elfogadásának hasznosságát, célszerűségét és nem utolsósorban időszerűségét illetően. A Bologna-folyamatot meghonosítani kívánó államokban a felsőfokú képzés egy három évet átfogó (*triennium*) azonos programmal (tantervvel) indul. A trienniumot követően a hallgatók egy kisebb hányada a két évet átfogó (*biennium*) ún. mesterképzésben vesz részt. A tradicionális értelemben vett egyetemi diplomát csak a mesterképzésben is részt vett, és az annak keretében indított szakokat már elvégzett hallgatók szerezhetik meg.

Spanyolországban az ún. Plan Bologna a 2006/2007. évi tanévvel kezdődően – többek között – Barcelonában, a Pompeu Fabra (állami) Egyetemen (Universidad Pompeu Fabra) került bevezetésre. Kiemelendő, hogy az Universidad Pompeu Fabra spanyolországi relációban gazdag, jelentős anyagi forrásokkal rendelkező egyetem, mivel az állami támogatás mellett komoly vagyonnal (célvagyonnal) is rendelkezik. A triennium (az első három akadémiai év, *año académico*)

sikeres elvégzése biztosításának érdekében jelentősen növelni kellett az oktatói létszámot.

A beiratkozott hallgatók szemináriumi, néhány fős tanulmányi csoportban való oktatása lehetőségének biztosítása érdekében számos új oktatói (tanársegédi, docensi és egyetemi tanári) státusz létesítésére volt szükség. Minderre a Pompeu Fabra Egyetem jogi karán, az egyetem igen kedvező anyagi, vagyoni helyzetéből adódóan – eltérően más egyetemek jogi karaitól – volt lehetőség. Ebből következően (is) megállapítható, hogy a Bologna-modell bevezetésének lehetősége nem utolsósorban, sőt döntően az egyetem, illetve kar rendelkezésére álló anyagi forrásoktól függ, azoktól semmiképpen nem választható el. Az Európai Unió tagállamainak jelentős hányadában mutatkozó gazdasági válság idején nincs biztosítva a felsőoktatási intézmények túlnyomó többségében a Bologna-modell meghonosításának anyagi, pénzügyi háttere.

Spanyolországban a Ministerio de Educación y Ciencia elvileg nem zárkózik el a Bologna-modell bevezetésének lehetőségétől. A bolognai folyamat elveinek elfogadása azonban kizárólag a felsőoktatási intézmények, egyetemek vezetőivel való konszenzus alapján lehetséges. Vegyes bizottságok (*Comisiones Mixtas*) létrehozására került sor, melyeknek tagjai a fent említett minisztérium képviselője és az egyetemek rektorai. A minisztérium egyetemekért felelős államtitkára (Secretario de Estado de Universidades e Investigación), Miguel Ángel Quintanilla rendszeresen egyeztetett a több mint hetven spanyolországi egyetem képviselőivel. Az *Espacio Europeo de Educación Superior* (angolul: European Higher Education Area, németül *einheitlicher europäischer Hochschulraum*) megteremtése Spanyolország viszonylatában az egyetemek lehetőségeinek függvényében és az érintett intézmények teljes egyetértésével – ami az egyetemi autonómiából következik – lehetséges. Ebben szerepet játszik az ország sajátos, föderatív jellegű állami berendezkedése is. A felsőoktatási intézmények ugyanis nem kis részben a 17 Autonóm Község (Comunidad Autónoma) anyagi támogatásától, finanszírozásától függenek.

Görögországban – ahol az ország 11 milliót meghaladó lélekszáma ellenére csak három jogi kar van (mindhárom állami) – jelenleg nincs szó a Bologna-modell bevezetéséről. A 2004 márciusában, Thesszalonikiben a Bologna-modellről, illetve az *einheitlicher europäischer Hochschulraum*-ról tekintélyes német és görög jogászok részvételével megrendezésre került

konferencián a görög résztvevők egységesen a Bologna-modell elutasítása mellett foglaltak állást.

Görögországban az új jogi karok létesítését maguk az egyetemek, a potenciális társkarok ellenzik, mivel nem tartják biztosítottak – megfelelő számú tudományos fokozattal rendelkező, kvalifikált oktató hiányában – az oktatás kívánatos

A túlképzés... hosszú távon

igen komoly szociális

feszültségek forrása lehet.

(európai) színvonalának biztosítását. A mérce a nem jogász oktatók számára a vezető nyugat-európai egyetemek, felsőoktatási intézmények oktatási és kutatási színvonala. A felsőoktatásért

felelős tárca nem szorgalmazza új jogi karok létesítését, amiben döntő szerepet játszik – az egyetemek fentebb már említett „ellenállása” mellett – a túlképzéssel kapcsolatos aggodalom is. A túlképzés ugyanis perspektivikusan, hosszú távon igen komoly szociális feszültségek forrása lehet.

A 2006/2007. évi tanévvel kezdve *Olaszországban* egy 2006-ban kibocsátott miniszteri rendelet (*decreto ministeriale*) alapján új, a *tre più due* (így nevezik a Bologna-modellt) felváltó tanulmányi rend – elnevezése: *uno più quattro* – lépett hatályba. Következésképpen a „rég” ún. Bologna-modell jogszabályi úton felszámolásra került, ami a jogászképzés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró információ. Számos egyetem jogi karán, így például az 1224-ben alapított nápolyi Università degli Studi di Napoli Federico II – amely Európa első állami egyeteme – jogi karán, az első három évet (*triennium*) lezáró vizsgákat a hallgatónak csupán három százaléka tudta a tanterv által előírt időben letenni. Ebből következően a második, két tanévet átfogó ciklusra (*biennium*) a hallgatók döntő többsége nem tudott beiratkozni, ami az oktatási rend teljes felborulásához, egyenesen megbénulásához vezetett.

Jelenleg a legtöbb olaszországi állami és magánegyetem jogi karán (*facoltà di giurisprudenza*) az egységes, a bifurkációt nem ismerő, öt esztendőn át tartó tanulmányi idő (*laurea magistrale a ciclo unico*) érvényesül. A jogi diploma (és az ezzel automatikusan együtt járó doktori cím, titulus) megszerzésének egy quinquenniumot átfogó tanulmány a feltétele. Érdemes ebben a vonatkozásban a Genovai Egyetem (Università degli Studi di Genova) tanrendjét figyelembe venni, illetve tanulmányozni.

Lengyelországban, ahol jelenleg 19, több mint felerészben állami, csaknem felerészben pedig privát jogi kar működik, a Bologna-modell nem került általánosan bevezetésre.

Említést érdemel, hogy a működő, akkreditált jogi karoknak kevesebb mint fele rendelkezik habilitációs joggal (*Habilitationsrecht*). A habilitációs jog, tehát a tudományos minősítés joga, amelytől az egyetemi docensi, illetve tanári előléptetés függ, kizárólag megfelelő személyi feltételek megléte esetében illeti meg a jogi kart. Az oktatási tárca igen szigorú követelményeket támaszt a habilitációs jog megadása során. Említést érdemel egyébként, hogy ennek Lengyelországban – Magyarországtól és a legtöbb „szocialista” országtól eltérően – már 1989/1990, a rendszerváltás előtt is voltak komoly hagyományai.

Szlovákiában – ahol jelenleg öt akkreditált (négy állami és egy privát) jogi kar működik – a Bologna-modell ez idő szerint még nem került valamennyi jogi karon bevezetésre. A Pozsonyban a 2005/2006. évi tanévvel kezdődően működő magánegyetem jogi karán meghonosított Bologna-modellről, pontosabban annak eredményességéről megfelelő idő elteltének hiányában még nehéz volna objektív képet alkotni.

A „3+2 modell” bevezetése nem járt együtt átfogó tantervreformmal. A római jog és a szlovák állam- és jogtörténet a triennium keretében kerül továbbra is kötelező jelleggel oktatásra. Az európai állam- és jogtörténet fakultatív tárgy, oktatására ugyancsak a triennium (a tíz szemesztert magában foglaló curriculum első hat szemesztere) során kerül sor. A fent említett tárgyak óraszámja is változatlanul maradt. Az oktatás (vizsga) alapjául szolgáló kötelező tananyag terjedelmének redukálására sem került sor. A biennium (az utolsó négy szemeszter) keretében elhelyezett tárgyak oktatására a következő, a 2008/2009. évi tanévvel kezdődően került sor. A Bologna-modell bevezetése eredményességének, vagy éppen ellenkezőleg, fogyatékoságainak megítélésére ezért csak a következő években, kerülhet sor.

Németországban, ahol a sajátos jogi oktatási szisztéma miatt egyébként is problematikus lenne a *Bologna-Prozess* bevezetése, a legtöbb jogi karon (ezeknek száma jelenleg negyven, mivel Szászország fővárosában, Drezdában a Technische Universität (TU) részeként 1991-ben alapított jogi kart bezárták) kizártnak tartják e modell bevezetésének lehetőségét. Az ún. *baccalaureus*-fokozat (*BA-Abschluss*, angolul: *Bachelor's degree*) elnye-

rése zárná egyes reformelképzelések alapján az első három tanévet (hat szemesztert).

Feltétlenül említést érdemel, hogy a müncheni Ludwig-Maximilians-Universität az egyetem vezetése kategorikusan elzárkózik a bolognai rendszer bevezetésétől. A müncheni egyetem rektora nem tartotta és tartja célszerűnek a hat szemesztert átfogó tanulmányokat magában foglaló BA-Abschluss elválasztását a két tanévet (négy szemesztert) átfogó MA-Abschlusstól (angolul: *Master* fokozat). A Bologna-modell alapján az MA-Abschluss-hoz kapcsolódna a hároméves stúdium eredményeként megszerezhető PhD-fokozat (latinul: *philosophiae doctor*), amely a *PhD-Abschluss* jelentené.

Az 1999 júniusában Bolognában huszonkilenc európai művelődési, pontosabban a művelődésért (is) felelős miniszter által aláírt nyilatkozat, amely egy egységes európai felsőoktatási térség (*einheitlicher europäischer Hochschulraum*) megteremtését tekinti céljának, nem kötelező jellegét hangsúlyozzák a müncheni Ludwig-Maximilians-Universität vezetői, rámutatva egyúttal realizálásának konkrét nehézségeire is. Alapvető probléma nézetük szerint az, hogy a huszonkilenc országban korántsem egységes modellre és koncepcióra épül a felsőoktatás rendszere. Ebből következően irreális az egységes alapok meglétének hiányában az egységesítés szorgalmazása. Járhatóbb útnak tűnne a felsőoktatás „harmonizálása” (*Harmonisierung*), amelyet – immár kedvező tapasztalatok birtokában – követhetne egy idő után az egységes modell meghonosítása.

Említést érdemel, hogy 2007 novemberében a Trieri Egyetemen nemzetközi konferencia keretében kerültek megvitatásra a Bologna-Prozess bevezetésének lehetőségével kapcsolatos problémák. E konferencia anyaga önálló kötet formájában került publikálásra.

A Németországi Szövetségi Köztársaságban a tizenhat szövetségi állam (Bundesland) közül csupán kettő, Baden-Württemberg és Szászország (ez utóbbi szövetségi államban azonban, a drezdai jogi kar bezárása óta, csak egy, a nagy múltú, 1409-ben alapított Lipcsei Egyetem jogi kara létezik, a mintegy 4,3 milliós lélekszám ellenére) oktatási miniszterei nyilatkoztak úgy 2007 áprilisában, hogy szándékozzák a kétfokozatú képzés bevezetését a jogászképzés területén. A BA-fokozat és az MA-fokozat megszerzése tekintetében, azaz a vizsgák eredményes letételéhez kötött diploma kiadásában az állam továbbra is megőrizné korábbi, eddig be-

töltött szerepét. Ez az elképzelés maga után vonná a kétéves, ún. *Referendariat* felváltását egy csupán két szemesztert átfogó gyakorlati irányú képzéssel. A jogi tanulmányok befejezését követően a jogász hivatás gyakorlását egy ún. *Einarbeitungsphase* eltelte után lehetne megkezdeni.

Nincsenek azonban világos elképzelések és pontosan kidolgozott tervek e reform megvalósításának konkrét formájára nézve. A szövetségi államok túlnyomó többsége, összesen tizennégy, továbbra is fenn akarja tartani az államvizsgák és a *Referendariat* rendszerét, és elzárkózik a Bologna-folyamat bevezetésétől.

Ausztriában, a Bécsi Egyetem jogi karán 2006. június 6-án fogadta el a szenátus az új tantervet (*Studienplan*). A 2006/2007. évi tanévben hatályba lépett tanterv elveti a Bologna-modellt, vagy más elnevezéssel: *Bologna-Architekturt*, illetve *3+2 Modellt*. A Bologna-modell elutasítása azonban nem zárja ki a tanterv reformálásának jövőben történő lehetőségét és szükségességét. A 2006-ban elfogadott és hatályba lépett tanterv módosítására azonban nem került sor.

Nincs szó a Bologna-modell bevezetéséről a négy másik osztrák jogi karon (Graz, Innsbruck, Linz és Salzburg) sem. Ugyanez vonatkozik a bécsi *Wirtschaftsuniversität* keretében működő, a gazdasági szféra számára jogászokat képző karra is.

Az *Egyesült Királyságban* a legtekintélyesebb és legnagyobb hagyományokkal rendelkező egyetemeken, így különösen Cambridge-ben és Oxfordban komoly ellenállás mutatkozik, pontosabban mutatkozott a Bologna-folyamat bevezetésével szemben. Ezeken az egyetemeken már befejezett ténynek tekinthető, hogy nem kerül bevezetésre a Bologna-modell. Angliában a jogi karokon három akadémiai év sikeres elvégzését (*triennium*) követően a hallgatók BA-címet (*Bachelor of Arts*) kapnak. A jogászképzés – amelynek centrumában a joggyakorlatban szükséges ismeretek elsajátítása áll – a továbbiakban az *Inns of Courtokban* (*Lincoln's Inn, Inner Temple, Middle Temple, Grays Inn*) folyik. Az MA-cím (*Magister of Arts*) megszerzése nem feltétele a jogász pályán való működésnek. Vonatkozik ez a különösen nagy szociális és szakmai tekintélyt élvező bírákra is. Ezt a címet a jogi tanulmányokat folytatóknak csak igen kis hányada szerzi meg.

A Bologna-modell elfogadását a legtöbb jogi karon ellenzik, és ez egyaránt vonatkozik az angliai és a többségükben középkori alapítású skóciai jogi karokra, mely utóbbiak tanrendjében a római jog (*civil*

law) kötelező tárgy. Ugyanez érvényes a Walesben és Észak-Írországban működő jogi karokra is.

A Bologna-folyamat bevezetése, elfogadása a jogi felsőoktatásban az eddigi tapasztalatok szerint nem hozta meg a kívánt eredményeket. Franciaországban például a legtöbb jogi karon – ezek száma jelenleg meghaladja a félszázat – az oktatás színvonalának csökkenéséhez vezetett a két-, illetve háromfokozatú képzési rendszer felülről történő, nem konszenzuson alapuló bevezetése. A franciaországi jogi karokon a legtöbb egyetemi kurzus előadási óraszám – esetenként drasztikus mértékben – csökkent. A monografikus kurzusok döntő többsége megszűnt a mesterképzés keretében.

Sajnálatos módon sor került a tankönyvek anyagának jelentős terjedelmi csökkentésére is, melynek következtében egyes jogágak integráns részét alkotó anyagrészek (jogintézmények) előadására, azaz megismertetésére és a hallgatók részéről történő elsajátítására nincs mód. Történt mindez abban az országban, amelyben már az 1960-as években, az egyetemi reform keretében formailag a Bologna-folyamathoz sok tekintetben hasonló, tartalmilag azonban attól eltérő, bizonyos értelemben „bifurkációs modell” bevezetésére került sor (*licence, maîtrise*, az elméleti irányultságú *diplôme d'études approfondies* [DEA], és az inkább a gyakorlati jogi ismeretek megszerzését célzó *diplôme d'études supérieures spécialisées* [DESS]).

Az európai viszonylatban Franciaországon kívül Belgiumban és Svájcban is meghonosodott, számos vizsga eredményes letételét és megfelelő színvonalú dolgozat elkészítését feltételező DEA és DESS a tudományos (doktori) cím, fokozat megszerzésének előkészítő kurzusait képezték.

Számos problémát vet fel a franciaországi jogi karokon az új rendszerű *école doctorale* (doktori iskola) keretében történő doktori képzés is. A mesterképzés színvonalának csökkenése ugyanis tendenciaszerűen hátrányosan befolyásolja a doktorképzést is. Hasonlóan negatív tapasztalatok mutatkoznak más országokban, így például – a teljesség igénye nélkül – Spanyolországban, Portugáliában, Belgiumban, Hollandiában, Finnországban, Svédországban és Dániában is.

Németországban több kiemelkedő tudós és tudománypolitikus mutatott rá a Bologna-folyamat bevezetésével együtt járó veszélyekre, problémákra. Helmut Schwarz professzor, az Alexander von Humboldt-Stiftung elnöke azért látja igen problematikusnak a Bologna-Prozess bevezeté-

sét, mert az szakít az Alexander von Humboldt által megfogalmazott „Forschung und Lehre” egységének, egymástól való elválaszthatatlanságának („Untrennbarkeit”) elvével. A stúdium első, hároméves fázisában (*Bachelor-Studiengang*) a tudományos igényű képzés teljes mértékben háttérbe szorul, és erősen veszélyeztetett a tanulmányok második szakaszában (*Magister-Studiengang*) is.

Peter Gruss professzor, a Max-Planck-Gesellschaft elnöke azért látja veszélyesnek a Bologna-folyamat bevezetését, mert az szükségképpen az egyetemi szintű oktatás színvonalának süllyedéséhez vezet, illetve eltűnik a főiskolai szintű és a magasabb szintű képzést nyújtó egyetemi oktatás közötti különbség. Németországban már ma is mutatkoznak bizonyos jelei annak, hogy több főiskola, illetve felsőfokú szakiskola (*Fachhochschule*) a *Promotionsrecht* (a doktori cím, titulus adományozásának joga, latinul *ius promovendi*) elnyerését szorgalmazza, amelyben a Bologna-folyamat játszik döntő szerepet.

A *Promotionsrecht* (*ius promovendi*) vonatkozásában szeretnénk hangsúlyozni, hogy egyes szövetségi tartományokban, így különösen Baden-Württembergben, a doktori értekezéseket (disszertációkat) elbíráló oktatók (professzorok, „Doktorväter”) felelősségét törvény – Baden-Württembergben hamarosan sor kerül a Landeshochschulgesetz novelláris úton történő módosítására Theresia Bauer, a szövetségi állam Wissenschaftsministerinjének kezdeményezése alapján – rögzíti, az egyetemi etikai kódexben foglalt rendelkezéseken felül. Ez különösen indokolt olyan országban, amelyben (2011. évre vonatkozó adat) 26 717 doktori értekezés sikeres megvédésére került sor. Hangsúlyozandó körülmény a Németországi Szövetségi Köztársaság vonatkozásában az, hogy a doktori értekezések szerzőinek nem elhanyagolható hányada nem német, hanem külföldi állampolgár. Csak egy példát említve: a komoly nemzetközi presztízzsel rendelkező, 1457-ben alapított freiburgi (Freiburg im Breisgau) egyetemen (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg) a promoveáló hallgatók 123 országból érkeznek.

A *jogászképzésben* a Bologna-folyamat ellen szóló döntő érv, hogy még nincs meg a tartalmi alapja a diplomák valódi, tartalmi ekvivalenciájának, ami a konvertálhatóság, azaz a jogászdiplomával rendelkezők mobilitásának alapját képezhetné. Ez szoros kapcsolatban áll a jogharmonizáció és a jogegységesítés befejezettnek még korántsem tekinthető jelenlegi stádiumával. Csak igen csekély számban

állnak rendelkezésre azok az oktatási anyagok, amelyek a valóban konvertálható stúdiumok, diszciplínák alapját alkotják. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az ECTS (European Credit Transfer System) inkább csak a hallgatói mobilitás formai oldalát, feltételét jelenti.

A Bologna-folyamat bevezetése, mint ez a már jelenleg is rendelkezésre álló tapasztalatok alapján egyértelműen megállapítható, megfelelő anyagi eszközök hiányában eleve kudarcra van ítélve.

A Bologna-modell eredményes működése anyagi háttere biztosításának kérdését nagyon fontos hangsúlyozni. Ez a szempont Magyarország vonatkozásában nézetünk szerint igen lényeges, sőt egyenesen döntő jellegű.

A Bolognai Nyilatkozatot követően tartott, az abban foglalt kötelezettségek megvalósítását áttekinteni hivatott, így a 2001-ben Prágában, a 2003-ban Berlinben, a 2005-ben Bregenzben (Ausztria, Vorarlberg) és a 2007-ben Londonban tartott konferenciák résztvevői nem elemezték a jogi felsőoktatás (jogászképzés) területén a Bologna-folyamat pozitívnak nem nevezhető, sőt gyakran egyenesen hátrányosnak, károsnak mutakozó következményeit.

A megfelelő szintű, rendszeresen történő „monitorizálás”, kontroll elmaradása is hozzájárult ahhoz, hogy nemzetközi viszonylatban – a Bolognai Nyilatkozathoz csatlakozó államok száma időközben 29-ről 46-ra nőtt – nem alkotható objektív kép a Bologna-folyamatról a jogi felsőoktatás területén.

Ma már a legtöbb országban általánosnak tekinthető az a nézet, hogy a Bologna-folyamat erőltetett, nem konszenzusra, jobb esetben „konzultációra” épülő, „felülről” történő bevezetése számos vonatkozásban erősen vitatható, rövid és hosszabb távon (perspektivikusan) egyaránt egyenesen káros, a jogi felsőoktatás színvonalát komolyan veszélyeztető, katasztrófális következményhez vezet.

**A Bologna-folyamat
bevezetése... megfelelő
anyagi eszközök hiányában
eleve kudarcra van ítélve.**

Máthé Gábor

Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége

Significance of Zoltán Magyary in the History of Science



Összefoglalás

A tanulmány Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségének értékelésére vállalkozott. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusa a közigazgatástant, a közigazgatási jogtudományt egy egységbe, a közigazgatás-tudományba ötvözte. A munka az irányzatok historiográfiai áttekintését is elvégzi, majd e gazdag életmű jelenkorra gyakorolt hatásait elemzi, kitérve az Európai Unió és a globális világrend egyes kérdéseire, valamint a szuverenitást megtestesítő nemzetállam jövőjére.

Summary

This study assesses the significance of Zoltán Magyary's activity and marks his place in the history of science. As a classic in Hungarian public administration, he combined the study of public administration and administrative law into a single, uniform discipline. A historiographic overview is also given and the impacts of his rich oeuvre on our age is analysed,

PROF. DR. MÁTHÉ GÁBOR, professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar (Mathe.Gabor@uni-nke.hu).

touching upon various issues of the European Union and the global world order as well as the future of national states, which are the tokens of sovereignty.

A tudományos irodalom egységes abban az állításban, hogy a 20. század első felében az executiva hazai történetének elméleti alapjai három kategóriával jellemezhetők. Ezek a közigazgatástan, a közigazgatási jogtudomány s a szimbiózist megtestesítő közigazgatás-tudomány.

Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségét pedig elsősorban az adja, hogy az 1850 óta kettős pályán futó közigazgatás-tudományt: a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási politikát az egyetemi oktatásban addig nem képviselt közigazgatástannal, továbbá a tudományosan alátámasztott racionalizálási kutatási eredményekkel egyetlen szintézisbe, a magyar közigazgatás-tudományba ötvözte.

A klasszikus szintézis, az életművet összefoglaló monográfia előszavában írja a professzor: „Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és közigazgatást egyaránt felölelő közigazgatás-tudomány új szintézisének megalkotására.” Hangsúlyozza továbbá, hogy vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. „Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik, és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján.”¹

A prófécia okán tehát tekintsük át az eszmék és intézmények átalakulási folyamatát az újkori közigazgatás kialakulásától (18. század) a posztindusztriális állam létrejöttéig, azaz a kameralisztikától a formális racionális közigazgatástanig terjedően.

Közigazgatástan – közigazgatási jogtudomány

A közigazgatástan megalapozása hazánkban Karvasy Ágoston munkásságának eredménye.² Új szemléletű művében szakított a Justi–Sonnenfels felfogással, s a kameralisztika három ágát – Ökonomie, Finanz, Polizeiwissenschaft – egy összefüggő rendszerbe foglalta, mégpedig

általános igazgatáspolitikát, státuszgazdaság-tudományt és pénzügytudományt megkülönböztetve. Külön is kiemelendő az a tudománytörténeti érdekesség, hogy e szak/tudomány legjelesebb művelői, így Kopetz Prágában, Kudler Bécsben, Schreiner Grazban, nem kísérelték meg a szintézisszerű feldolgozást; ez elsőként Karvasy *A politikatudományok rendszeresen előadva* című művének (1844) sajátja.

A kameralisztika önálló ágazatokra bontásával a mérlegelő állam helyett a kiszámítható, törvényekhez kötött állam igénye lépett fel, és így „az államtest belső és külső viszonyait” meghatározó jogszabályok kerültek középpontba. Ennek a területnek, a közigazgatási jogtudománynak a megteremtője Karvasy tanártársa, Récsi Emil professor.³

Karvasy tudományos munkássága tehát megnyitotta az utat egy új közigazgatási profilú tudomány szak művelése előtt, ami a későbbi magyar államtudományi terminológiában közigazgatástan néven nyert honosítást. Karvasy nyomdokain gazdagította e tudományterületet – többek között – Kautz Gyula, Szilágyi Dezső, aki kiváló igazságügy-miniszter is volt, és az enciklopédikus Concha Győző professor.

Kautz tevékenysége főként a nemzetgazdaságtanra és a pénzügytanra terjedt ki, akit Ausztria legalaposabb és legképzettebb nemzetgazdászai között emlegettek, s akit Stein, Schäffle, Wagner s az angol Ingram mint európai szaktekintélyt neveztek meg – emeli ki kiváló historiográfiai elemzésében Szaniszló József, a Magyary-iskola kiemelkedő képviselője.⁴

Concha az alkotmány és a közigazgatás-politika professoraként alkotott maradandót.⁵ Nézetrendszere egyébként teljesen eltért a Stein *Verwaltungslehre* című művében megfogalmazottaktól. Concha tézise: a közigazgatás nem ellentéte az alkotmánynak, hanem annak része, azaz a király, a parlament, a kormány mellett a közigazgatás is egy tényező. A tudós szerző amellett, hogy mellőzi a jogi relációkat; módszertana a „milyen legyen a közigazgatás” kérdéskörre koncentrálnak. Külön elemzi a centralizáció-decentralizáció, dekoncentráció problematikát. Concha tana leegyszerűsítve azonosítható a svájci közigazgatás-tudomány közigazgatástanával: azaz az állami közigazgatás valós struktúrájának és teljesítményének tudományos elemzésével.

A magyar közigazgatás művelésének másik irányvonala a jogpozitivizmushoz s a jogdogmatikához kötődik. Az alapokat lerakó Récsi Emilhez sorakoztak továbbá Lechner Ágoston, Kmety Károly, Mariska Vilmos, Nagy Ernő és Tomcsányi Móric.

Kmety a jogpozitivizmus kiemelkedő képviselője, aki a gyakorlat számára készült kézikönyvével és a több kiadást megért közigazgatási és pénzügyi jog monográfiájával a mindennapi életet szolgáló hivatalnokoknak nyújtott segítséget.⁶ Három könyvének tematikája is jól példázza praxisorientáltságát. Az első opus a kormány, a törvényhatóságok, a községek szervezeti modelljét elemzi, majd a működést a pénzügyi feltételrendszer, finanszírozás oldaláról is vizsgálja, külön kiemelve a közigazgatási bíróság előtti eljárást és a jogorvoslati rendszert. Második könyve mai terminológiával élve a szakigazgatást, a harmadik könyve pedig a hivatali jogviszonyt tárgyalja.

Kmety közigazgatási jogának alteregója – módszertani szempontból – Mariska Vilmos pénzügyi jogi kézikönyve, ami a diszciplína első tudományos igényű rendszerezése.⁷ Példaértékét tükrözi, hogy a monumentális mű harminc év alatt nyolc kiadást ért meg. Különösen hasznosak – a ma számára is – az államvagyon tárgyaira, a közadók és vámok kezelésére, az államháztartási költségvetés tervezésére és a magyar jövedéki büntetőjog alapjaira vonatkozó tudnivalók.

A magyar közigazgatási jogtudomány két kiemelkedő képviselője már a két világháború közötti korszak reprezentánsa. Nagy Ernő és Tomcsányi Móric professzorok a magyar közigazgatási jogdogmatikában nélkülözhetetlen személyek. Nagy Ernő a Laband-féle, „minden életviszony lehet jogviszony tárgya” szemlélet magyar képviselője, s a tradicionális közjog új irányzatának megteremtője.⁸

A közigazgatási jogdogmatikának pedig a legeredményesebb művelője Tomcsányi, aki trilógiájának – *Magyarország közjoga, A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, továbbá a *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, Különös (szakigazgatási) rész* alcímmel – kidolgozásával a legmesszebbre jutott a közigazgatási jogtudomány művelésében.⁹ A közigazgatási jogviszony elméletének a magánjogival szemben történő önállósulása pedig alapvetően meghatározó volt a közigazgatás működésének joghoz kötöttségében.

Az a premissza, nevezetesen, hogy az állami szervektől is megkövetelendő a jogszabályok maradéktalan betartása, továbbá az, hogy a közigazgatási szervek jogi döntései bírósági felülvizsgálattal járhatnak, megerősítette a jogállam maximájának, a Közigazgatási Bíróságnak a hatáskör-kiterjesztését és e bírói fórum szervezeti továbbfejlesztését.

Közigazgatás-tudomány

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a vázlatos áttekintésünkben jelzett két irányzat párhuzamossága a 19. század közepétől a 20. század harmincas éveig tartott. Az egyik „egyvonalú” volt, kizárólag közigazgatás-politikát képviselt. Míg a másik, a jogi irányzat a tudományterület differenciálódása, a fogalmainak tisztázása és csiszolása következtében több árnyalatot is mutat: az egyszerűnek minősített törvényismerettől a tételes jogtanon át Tomcsányi dogmatizmusáig.

A két irányzat közül a jogtudomány művelése vált dominánssá a közigazgatásban Polner Ödön szellemes érvelésével: mivel nem az egzisztenciák tudománya volt, nem kecsegtetett haszonnal, ezért háttérbe szorult. Ám a két háború közötti időszakban a harmincas évektől a jogszerűségi szempontokat megtépázta a gazdasági válság, s új, első-sorban tengerentúli hatásuk okán a hasznosság és az eredményesség szempontjai kerültek az érdeklődés középpontjába, másrészt a közigazgatással szemben támasztott követelmények, a feladatok mennyiségi és minőségi növekedése egyértelművé tette, hogy e kihívásokat csak jogi eszközökkel már nem lehet megoldani. Ennek a tényhelyzetnek a felismerése, meghaladása – mint arra a bevezető gondolatban utaltunk – pedig Magyary professzor kultuszminisztériumi tudománypolitikai ügyosztályfőnök és racionalizálási kormánybiztos személyéhez kapcsolódik, aki 1931-től töltötte be a miniszterelnök felkérésére (1933 márciusáig) a kormánybiztosi posztot.

Érdemes röviden citálni Magyary társadalompolitikai értékeléséből és a scientific management mielőbbi, hazai meghonosítását szorgalmazó előadásából, amelyet a rendszeresített Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamok keretében tartott 1936-ban. Magyary a generális fejlődést és problematikát abban látta, hogy a 19. századi államszervezet megkéskéve vonta le az ipari forradalom utáni állam szükségleteinek konzekvenciáit. Az államnak ez a válsága pedig a közigazgatásnak is válsága. „A közigazgatásnak a növekedése az utolsó 100 év folyamán az állami funkciók között óriási eltolódásra vezetett. A liberális állam a törvényhozás, igazságszolgáltatás és közigazgatás, a három fő funkció szerint való elválasztást a törvényhozó hatalom szupremációjára alá rendelte. Az azóta lefolyt fejlődés azonban csaknem kizárólag a közigazgatási funkció fejlesztését jelenti. Így nagy eltolódás állt be a közigazgatás javára, aminek

következtében a főfunkciók széjjelválasztása erőltetett, sőt nem tartható fenn tovább. Ennek a bizonyítéka az is, hogy a törvényhozó egyre tágabb rendeletalkotási hatáskört ad minden államban a kormánynak. A 19. század elején kialakult állami berendezésnek tehát szintén le kell vonnia az óriási gazdasági fejlődés, ipari forradalom és a társadalmi átalakulás következményeit. A régi közigazgatási apparátus a mai feladatokat megoldani nem képes, pedig a feladatokat meg kell oldani, ezért az országnak felelős. A jogi szempontra feltétlenül szükség van, mert ezt továbbra sem tudja nélkülözni egy rendszer sem, de kizárólagossága a gazdaságosságot és eredményességet nem biztosítja.”¹⁰

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az egységesülésben Magyarynál a jogi szemléletmód alkalmazása is közigazgatás-tani szemüvegen történt, leíró (deszkriptív) volt, teljesen hiányzott belőle a korábban alkalmazott jogdogmatikai metodika. Ezt a sajátosságot kifejezően interpretálja Lőrincz Lajos professzor, aki közigazgatásunk alakításában meghatározó szereppel bírt: „...mai szemmel azonban egyértelmű már hazánkban is: a közigazgatás-tudomány azt a kutatási irányzatot jelöli, amelyet Magyar közigazgatástannak nevez, nem szükséges tehát azt a szemléletet belesűríteni, amit a jogtudomány alkalmaz, ezért a korának viszolygásaitól eltérően, joggal és fenntartás nélkül nevezhetjük Magyar Zoltánt a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának.”¹¹

Magyary munkássága, szellemi hagyatéka továbbá azért is meghatározó, mert világosan látta, hogy a közigazgatás reformjának a kor igényeihez igazítása tudományosan ellenőrzött metodikai kérdés, nem örök időkre szóló dogmák felállítása, hanem mindig változtatható, ésszerű eljárás a rendelkezésre álló képzett személyi állománnyal, dologi eszközökkel a jogszolgáltatás biztonsága és a közönség kiszolgálása érdekében.

A magyar közigazgatás fejlődésének kiváló ismerőjeként konstataulta, hogy ennek története részben elvetélt és be nem fejezett reformok története. Múlt századi közigazgatásunk a 19. század liberális államának két princípiumán nyugodott. A parlamentnek felelős kormányzással és a különös területi-helyi önkormányzati rendszerrel működött. Az előzőt

**...a közigazgatás reformjának
a kor igényeihez igazítása
tudományosan ellenőrzött
metodikai kérdés...**

– mint arra utaltunk – fokozatosan erodálta a közigazgatás feltartóztathatatlan expanziója, továbbá a mindmáig kettős szerkezetű közigazgatási modell, tetézve az önkormányzat „alkotmányvédő” funkciójával, amiért is sajátosan érvényesültek a polgári állam szervezési és működési elvei. Meggyőződéssel vallotta ezért, hogy a reformmunkálatok csak induktív módszerrel, helyes adatfelvétellel, tényvizsgálatokkal, elméleti igényességű, tapasztalt szakemberek bevonásával végezhetőek. A racionalizálás, mint azt helyesen fogalmazta meg, nem a személyi állomány csökkentése. A nagyon egyszerűen gondolkodó ember dilettantizmusától – a kevés szerv, kevés tisztviselő, s ezért hatékony, mi több, így olcsó állam modelljétől – óvott, a sancta simplicitas ellenében.

Magyary különös értéke az is, hogy nemcsak reálisan értékelte ezt a problematikát, hanem kiváló diagnoszta volt, mindenkor képes az adekvát terápiát meghatározására.

Az iskolateremtő karakteres professzor, aki nemcsak tanított, hanem sok tanítvánnyal, s ezek táborából a későbbiekben igen eredményes munkatársakkal rendelkezett, alapkérdésnek tartotta, állandóan hangsúlyozva, hogy a jó közigazgatásnak csak tudományos megalapozottság ad tartalmat. Objektivitásának és reálpolitikusi mivoltának bizonyítékeként értékelhető az a meggyőződése, hogy tudományos intézetnek „kívül” kell szerveződnie, ám az 1931-ben alakult Magyar Közigazgatástudományi Intézetnél – a speciális magyar ok folytán, a kormány befolyásolásától mentes működés biztosítása miatt – az egyetemi autonómia keretén belüli formát szorgalmazta. A Közigazgatástudományi Intézet kutatási prioritásai pedig a jelenkori újrászervezendő Nemzeti Közigazgatási Intézet működésének alapelvei is lehetnének, így:

– multidiszciplináris közigazgatástudomány művelése a hazai scientific management megteremtése érdekében,

– az elmélet és a gyakorlat közötti érdemi együttműködés biztosítása,

– a külföldi jogfejlődés eredményeinek adaptív számbavétele.

S ezeket a célokat, mint azt Kiss István, a Magyary Munkaközösség egyik kiemelkedő kutatója találóan megfogalmazta: „hármason: a közigazgatás felülről, alulról és belülről történő vizsgálatával” igyekeztek elérni.¹² Külön is figyelmet érdemelnek e kontextusban a közigazgatás-vezérkar, a közszolgálati pragmatika, a dologi szükségletek, a közigazgatás és az emberek viszonyrendszere témakörei. Rendkívül kifejező gondolattartalmak jelennek meg e kutatásokban. Így – a többi között –

a mának is szóló axiómák; közülük példaként: a közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett. Kormányzati ügyekben első az akarat, s ezt követi a megvalósítást realizáló szervezet kialakítása. A szervezetben együttesen van jelen az erély, az iniciativa és a felelősség. Az erély és az aktivitás nem azt jelenti, hogy a hatalom okán az ész háttérbe szorulhat, hanem azt, hogy a bölcsesség jut érvényre „a kommunikációs zaggal” szemben. A közigazgatás tehát a közösségért van: a községért, a városért, a megyéért, azaz az egész nemzetért. A közigazgatásnak tehát a feladatok maradék nélküli megoldására kell mindig irányulnia.

Tudományterületünkön ismert az az adoma, miszerint Ereky írta Concha Győzőről, hogy a magyar közigazgatás Stein Lőrince kívánt lenni. A 60 év tudományos mozgalmainak közjogi fenoménja mindezt azal hátrította el, hogy Stein hiánya ugyanaz, mint az óriásé, azaz nem illik az átlagos méretű emberek közé. Nos, a 20. század magyar közigazgatástudományának vitathatatlan vezéralakja szellemével s azzal a kutatói és a gyakorlatot művelő felismeréssel hirdette, hogy a szakigazgatások praxisa külön-külön szakembereket kíván, s így kutatásszervező tevékenysége egy-egy ilyen team létrehozására, integrálására irányult.

Rendkívüli eredményességű intézményként értékelendő tehát a Magyary-iskola, amely egy hatásos, a gyakorlatban működő, nagy tapasztalatú és elméleti igényességű szakemberekből – közel 100 fő – álló testület volt, mely közvetlenül kapcsolódott a Magyar Közigazgatási Intézethez. A munkaközösség a roppant kiterjedésű igazgatási tudománykört így rengeteg résztanulmánnyal s az egyes területek kiváló szakértőinek empirikus vizsgálatával alapozta meg. Ebben a műhelyben született – példálózó hivatkozásként – a közigazgatási eljárási törvény tervezete, a községek szervezete, működése, jogi szabályozása, a tanyakérdés rendezésének a kísérlete, az eredményesség és a gazdaságosság elérésének metodikai eszköztára, modelljei – számos új eredmény mellett. Külön említendő a közigazgatás jogszerűségének problematikája. Ebből három domináns elemet emelünk ki: a hatályos jogszabályok rendszerét, a közigazgatási eljárást s sorba illeszkedően a közigazgatási bíraskodást. Nos, az utóbbi különösen mának szóló, mivel Magyary a jogszerűség legfontosabb biztosítékának tekintette az önálló Közigazgatási Bíróságot, a hatáskörének további kiterjesztését, s végül a kétfokozatú szervezet felállítását szorgalmazta. Mindez azért is kiemelten kezelendő téma, mert a jelenkor sem

fogékony az önálló Közigazgatási Bíróság létrehozására. A jelenben a rendes bírósági szervezetbe épült be a közigazgatási bírászkodás – szakítva a történeti osztrák–német jogalkotású metódussal –, s az angolszász modellt kívánja jogrendszerünkre erőltetni, noha ennek teljesen eltérő jogfilozófiája van. Pedig csak a jogállam e domi-

náns intézménye garantálja a materiális jogállamot, azaz az állami szervek működésének „maradéktalan” joghoz kötöttségét.

**...az alkotmány reformjára
van szükség ahhoz, hogy
közigazgatásunkat a kor
színvonalára emelhessük.**

Továbbvíve ezt a gondolatot, ugyancsak a Magyary-iskolának a jogszerűsége és az eredményes-
sége vonatkozó, mindmáig érvé-

nyes „kátéját” szükséges követni abban a tételben, hogy az eredményesség és a jogszerűség ugyanis nem alternatívái egymásnak; szimbiózisban vannak. Mi több, a gazdaságosság és a szakszerűség is karöltve jár, ha különleges szakképzettséggel és empátiával, joghoz kötötten, gyors eljárásban születnek meg a döntések. Amennyiben a közigazgatási hatósági szerv ettől eltérően működik, úgy a jogorvoslat során a Közigazgatási Bíróság határozata precedensértékű kötelezést is tartalmazhat a további eljárásokban.

Magyary Zoltán szakmai hagyatékának továbbá legfontosabb eleme az, hogy az alkotmány reformjára van szükség ahhoz, hogy közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhessük. Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális, állapítja meg a professzor. „Vannak koreszmék, amelyek az emberiség széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindennütt jelentkező szükségletekre nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak, és másutt is felhasználnak. Ilyen volt a 19. században a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jobbagység felszabadítása, a nemesség eltörlése, amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettük át. Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közszolgalatnak, még korábban a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. Ilyen haladásra van most szükség, s hogy ezzel tisztában legyünk, az hozzátartozik a magyar közigazgatás ismeretéhez.”¹³

AZ ÉLETMŰ HATÁSA A JELENKORRA

A közigazgatási fejlesztési program

Valóban követelően adódik, hogy milyen haladásra van most, jelenleg, a 21. században szükség?

Közismert, hogy Magyary Zoltán szellemi örökségének felhasználásával készült el 2011-ben a közigazgatás-fejlesztési program, melynek preambuluma nem kevesebb, mint a magyar állam, a magyar közigazgatás újjászervezését tűzte célul. E folyamatban külön kiemelten szerepel az új alaptörvényhez igazodás, a külföldi tapasztalatok hasznosítása, s nem utolsósorban a közigazgatási tisztviselők rendszeres, sokoldalú képzése.¹⁴

Megteremtődött a program végrehajtására szolgáló intézményrendszer, melynek központjává – a Statútum rendelet – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot tette. A pentatónia jegyében további intézményként a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ és a Közpolitikai Kutatások Intézete szerveződött. E struktúra Magyary hagyatékából is következően követendő célként szolgált, mint azt a fejlesztésért felelős miniszter hangsúlyozta: „...Magyary Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása.”¹⁵

Közgazdaság-tudományi megközelítések

A program ismertetésétől eltekintve csupán egyetlen momentumra utalunk, mégpedig a közigazgatás-fejlesztés külföldi irányait elemző fejtegetésre, amely az ezredfordulón bekövetkezett szemléletváltás eredményeként – a pénzügyi válságok sorozata miatt – a neoweberi államkonceptiót, az állami szerepvállalás megerősítését tűzte célul. Annál is inkább, mert a globalizáció a verseny hatására felszámolta a jóléti állam irányításrendszerét éppúgy, mint a posztindusztriális állam az 1929–33-as válság idején eltemette a gazdaságból kivonuló, éjjeliőr szerepet vállaló államot.

Ezekből a párhuzamokból tehát nem az államtalanítás következik, ahogy arra például Kádár Béla professzor akadémiai székfoglalójában utal: „...a neoliberais globális doktrínában megkövetelt állami szerepsorvasztás ellenére az Európai Unió tagországainak átlagában a költségvetés által összpontosított bruttó belföldi termékhányad 1978 és 2000 között 33%-ról 40%-ra nőtt. Az Egyesült Államokban ugyanakkor 27%-ról 28%-ra, Japánban pedig 21%-ról 28%-ra változott. A nemzetközi és a regionális szervezetekbe integrálódó, korábbi szerepkörének egy részét átadó állam gazdasági szerepe tehát korántsem tűnt el, csupán átalakult jóléti funkcióból edző-nevelő funkcióvá” – értékeli a tényeket szemléletesen Kádár Béla. Végül kiemeli, hogy a fejlettség magas szintjére jutó, tudásintenzív fejlődési pályán járó országokban a különféle társadalmi-gazdasági folyamatok összetettsége és összefonódása olyan sokrétű gerjesztő és koordinatív feladatokat vet fel, hogy ezek ellátása csak állami szervezetrendszer szintjén látható el.¹⁶

Ugyanezt a gondolatkört példázza a kormányzati felelősség hangsúlyozásával Szentes Tamás akadémikus is. A professzor álláspontja szerint globális korunk (posztmodern világunk!) csak kezdete a világgazdaság szerves rendszerré válásának (termelési tényezők újratermelése, fogyasztás, információáramlás, pénzügyi, monetáris folyamatok), a transznacionalizmusnak. A delinking („lekapcsolódás”) politikájának tagadásával az országok közötti interdependenciák szimmetrikusabbá, a lokális előnyök céltudatosabbá tételét (a transznacionális vállalatok szülőhazájává, vagy a másutt létrejött multik hazai bázisává válást), a kompetitív előnyök megteremtését szorgalmazza a nemzeti gazdaságpolitika prioritásként. Ennek meghatározó eszközeként a humán tőke fejlesztését ajánlja. „A szellemi tőke, illetve a humán tőke fejlesztését célzó beruházások talán még soha nem voltak annyira produktívnak, sőt hosszabb távon és a nemzetgazdaság szempontjából nézve egyenesen a legproduktívabbnak és leginkább megtérülőnek minősítendőek, mint napjainkban a 21. század küszöbén.”¹⁷

Az állami szerepvállalás megerősítése és a kiemelt feladatok exponálása mellett a pénzügytudományi prognózis jelentős még a közigazgatás-fejlesztés relációjában. Az európai szaktekintély, Lámfalussy Sándor az európai és az amerikai pénzügyi rendszerek összehasonlításaként a bankok domináns szerepét emeli ki Európában. Leegyszerűsítve, azt állítja, az európai pénzügyi struktúrák megmaradtak „bankközpontúnak”, mialatt az Egyesült Államok egy „piacközpontú” rendszer meg-

valósítási irányába mozdult el. A tekintélyes magyar pénzügyi guru az új struktúra kialakítását háromosztatúként prognosztizálja. Mégpedig „földrajzi értelemben (azaz a globális világ országai között), a piacok között (például a kötvények és részvények piacai között) és a pénzügyi szektor különböző szegmensei között egyaránt, s egyúttal egy, az országhatárokon túlnyúló, az egyes pénzügyi közvetítők csoportjai között kialakult rendkívül versenyképes környezet kialakításához vezetnek.”¹⁸ Így a nemzetközi átcsoportosítások valósággá válása esetén a pénzügyi szolgáltatások teljes skáláját felölelő megabankok jöhetnek létre Európában, versenyhelyzetben az „első ligás” amerikai befektetési bankokkal. A másik póluson a háztartások szolgáltatási igényeit kielégítő helyi bankok szerepelhetnek, míg a még funkciójában nehezen definiálható, de valós szükségletekkel alakulhatnak meg a regionális bankok. Ami ennek a folyamatnak a közigazgatásra gyakorolt hatásait illeti, különösen a „távbanki” tevékenység kiterjedésével, rendkívül problematikus, hiszen ez vezet el a fiókhálózat tradicionális csökkentéséhez, az új bankközi megállapodásokhoz. Nem is említve az euróövezeten belüli banki és pénzügyi szolgáltatási felügyelet kiterjesztését. Ami rendkívüli nehézségeket okozhat továbbá a magyar bankrendszer és a pénzügyi szektor számára, az a „vonatkozó nyugati normák, mozgó célpontok”, valamint azért sem kerülhetők el az átcsoportosítások és az új egyesülések, mert a magyar bankok néhány nagy tulajdonosa addigra már egymással fog fuzionálni – állapítja meg Lámfalussy Sándor. Lényegre törő megállapítását kölcsönözve: a jelenben és a következő évtizedekben „...tulajdonképpen ez a magyar gazdaság előtt álló egyetemes kihívás: integrálni önmagát abba az európai gazdaságba, amely működésének minden részével és vetületével együtt radikális szerkezeti változásba kezdett.”¹⁹

Az Európai Unió

A piaci radikalizmus térhódításának drámai bizonytalanságát kifejező pénzügyi válság (2008) megoldásának sikere pedig azon múlik, „hogyan a politikusok tudatában lesznek-e, milyen mértékben függ államuk és gazdaságuk attól, amit a világ államainak politikusai tesznek, illetve nem tesznek. Az idő parancsa a kölcsönös kapcsolatfelvétel, egyeztetés, odafigyelés és együttműködés. Mert a világban az emberek többségének élete, gazdasági sorsa soha egyetlen korábbi nemzedék esetében sem

fonódott össze szorosabban, mint ma a 21. század elején. (...) Hosszabb távon senki sem termelhet többletet az összes többiek számára, hosszabb távon senki sem élheti fel a maga gazdaságában mások többlettermelését és tőkeképződését. Az amerikaiaknak magas külföldi deficitjeik miatt el kell viselniük a dollár további leértékelését – amiként a kínaiaknak, a japánoknak és az európaiaknak a jüan, a jen és az euró felértékelését.”²⁰ Így jellemezte az európai helyzetet a méltán nagy tekintélyű német politikus, Helmut Schmidt. Az Unió immár fél évtizedet meghaladóan próbálkozik a válság megoldásával. A szuverén tagállamok, köztük az eurózóna tagjai, saját és közös politikai intézményrendszerük kettősségének szorításában vergődnek. E folyamatról rendkívül kifejező az Európai Parlament elnökének, Martin Schulznak a kórképe. „Európában a nemzeti szuverenitás a hatalmi ágak elválasztásán alapul: van egy kormányunk, amelyet a parlament leszavazhat, és egy független bírói kar, amelyik őrökdi azon, hogy a törvényeket betartsák” – hangoztatta az elnök egy hamburgi konferencián. „De amit mi most csinálunk, az nem más, minthogy e rendszer egyes elemeit európai szintre emeljük, ám a hatalmi ágak elválasztása nélkül. Ami ebből kialakul, azt én Frankenstein Európájának nevezném.” Schulz szerint azokat a jogelemeket, amelyeknek európai szinten nincs hozzáadott értéke, nemzeti hatáskörökbe kell visszahelyezni.²¹ A valós helyzet felismerésére rímel továbbá a német kormány terve is, miszerint felülvizsgálná a szabályozási tárgykörök nagymértékű koncentrációját az Európai Bizottságnál. Értelmes gondolatnak minősítették a „több Európa” célkitűzést, amelyet egyes jogkörök tagállami kompetenciává történő minősítése jelentene.²²

Globális rend – szuverenitás

Jeremy Rabkin amerikai kutató a széles körű vitát kiváltó megítélés ellenére megalapozottan érvelt amellett, hogy „a globális rendnek a 21. században az államok szuverenitásán kell alapulnia, ezek az egyedül nemzetközi tényezők, amelyek (legalábbis potenciálisan) egyesítik a demokratikus legitimitást a jogszabály-kikényszerítés képességével. Felfogása szerint „...a nemzetközi együttműködés legitím, de csak olyan feltételek mellett kerülhet rá sor, amikor egy nemzetközi testületre precízen és korlátozottan ruházzák át a hatalmat, és amikor az államok végső soron kezükben tartják az ellenőrzést.”²³

A szuverenitás állandósulása pedig azért fontos, mert egyedül biztosítja a demokratikus legitimáció érvényesülésének feltételrendszerét, melynek lényeges eleme a jó kormányzás előmozdítása. Ezzel lehetővé válik az olyan intézmények megteremtése, melyek jobban szolgálják az egyensúlyt a legitimáció és a hatékonyság követelményei között.

Az elmúlt közel két és fél évszázad szuverén állam–jogállam képlete mint minta helyesen követendő a 21. században is azzal, hogy a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerét kell kialakítani – a posztindusztriális kor tanulságainak, a többi között Magyary munkásságának értő felhasználásával – a globális rend konstans válságokkal terhelt világában.

A szuverenitás és a jogállam komplementer kategóriák. A jogállam léte pedig a civilizáció alapfeltétele. Az egymásra hatások logikai sorát folytatva ugyanis egyértelművé válik, hogy a civilizáció a világrend attribútuma, a civilizációk magállamai pedig a rend forrásai.

A történelmi civilizációk evolúciójának leghasznosabb periodizációját elkészítő Carroll Quigley prófécijája szerint „...a civilizációk akkor indulnak hanyatlásnak, amikor már nem újításokra fordítják a többletet. Modern terminológiával élve: a befektetések aránya csökken.”²⁴ Tapasztalati tény, hogy a gazdaságnak a kultúrát kell követnie. A tartalmas gazdasági integráció követelménye a kulturális közösség, mely új formációk létrehozását segítheti, ha az érintett államok kulturális homogenitása mindezt biztosítja. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a múltban, a klasszikus szuverén állam modellben a nemzetközi kereskedelem mintái a nemzetek közötti szövetségek mintáit követték. A kibontakozó globális rendben a transznacionális multigazdaság, kereskedelem mintáit már alapvetően a kulturális minták fogják meghatározni. Ebből két dolog feltétlenül következik. Az egyik, hogy működőképes regionális szervezetek csak akkor jelennek meg, ha létrejön az a kulturális közösség, amely fenn tudja tartani ezeket. Ne felejtsük el, hogy a gazdasági együttműködés a közös kulturális vonásokban gyökerezik. A másik hatás pedig súlyosabb: amennyiben a kulturális kohézió hiánya nem képes az ország koherenciáját megőrizni.”²⁵

**...a civilizáció a világrend
attribútuma, a civilizációk
magállamai pedig a rend
forrásai.**

Ami pedig a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerének kialakítását jelenti, az nem jelenkori kívánalom. Már a posztindusztriális államban bekövetkezett egyensúlybomlást kárhoztatta Magyary is azzal, hogy az elv a legislativa-executiva feladatváltásai miatt, az arányok és a szakszerűségi követelmények okán nem állíthatók helyre. A liberális korszak kezdeti évtizedeiben elegendőnek mutatkozott a szolgálatszerű, tárgyilagos szellem elmélyítése. A 20. századra kettősség figyelhető meg: a jogállam eredményei mellett megjelenik a közigazgatás eredményességével vetekedő követelmény, a végrehajtás jogszerűségének legnagyobb mérvű kiterjesztése. Kifejezően jellemzi a helyzetet Bibó axiómája: „...a jogszerűség a szolgálatszerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”²⁶ Azt hangsúlyozta továbbá, hogy a jogszerűsége való törekvés nem lehet soha lezárt folyamat, mert a feladatváltással párhuzamosan „új találmányokkal kell gondoskodni a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá helyezéséről”. Mert a két hatalmi ág viszonyában a társadalmi értékfordozó szerep mikénti megítélése is elsődleges. Azaz a közigazgatási eredményesség is csak addig érték, amíg maga is érték szempontok uralma alatt áll. Ennek megítélésére – Bibó szerint – a népképviselői parlament nem alkalmas, s ezért szükséges egy irányelveket megszabó értékszabályozó apparátus léte. Az újkorban ennek feltalálása korkövetelmény, hiszen már a keresztény középkorban is volt az értékörzésnek, értékszabályozásnak szerve: az egyházi rend.

Tanulságos mindezek párhuzamaként Magyary állásfoglalása, miszerint: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és pedig tekintet nélkül arra, hogy a törvényhozás vagy végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás.”²⁷

Programként, manak szóló ajánlasként hat ugyanígy Bibó 1944-ben a *Jogszerű közigazgatásban* írott állásfoglalása: „A modern államfejlődés belső szükségletei ... az államhatalom megosztásának új formái felé mutatnak. Az eredményes közigazgatás hatásterületének a kiterjedésével párhuzamos a jogszerűség garanciáinak a növekvő szükséglete, s a végrehajtó hatalom behatási lehetőségének meggyarapodásával párhuzamosan fellép az a tendencia, amely a közvélemény szerveinek, az általános szabályalkotás szerveinek és az értékszabályozás szerveinek hatékonyabb kiépülését és a végrehajtó hatalomnak az e szervek által képviselt érték szempontok alá való rendelését kívánja.”²⁸

Magyary Zoltán racionalizálási programjában a tudomány feladatai között jelölte meg a nemzetközi jogfejlődés „állandó szemmel tartását” s a „haladás állásáról” a közvélemény és a szakkörök tájékoztatását, mivel közigazgatásunknak számos területe van, amely az összehasonlítást nehezen állja ki. Korunkra különösen igaz ez az intelem. Francis Fukuyama az *Amerika válaszáton. Demokrácia, hatalom és neokonzervatív örökség* című, közelmúltban megjelent kismonográfiájában²⁹ kísérletet tett az Egyesült Államok számára egy, a preemptív háborúnál realisabb viszonyulást biztosító multilaterális program kidolgozására, a globális világgal való mikénti kapcsolatok alakulására. Az új világrend intézményeinek újragondolásával kifejti, hogy ma nincs elegendő nemzetközi intézmény, amely legitimációval ruházná fel a kollektív cselekvést. Mégpedig azért, mert horizontális viszonylatban nincsenek az államok közötti kívánalmakat kielégítő elszámoltatható intézmények.

A formális hagyományos szerződésen alapuló struktúrák (ENSZ, Világbank, NATO) hatékonysága – az értékelés szerint – megkérdőjelezhető. A szerző szerint ennek a megoldásnak a meghaladására – a legitimáció kontra hatékonyság modell keretében – informális, rugalmas, gyors, ám gyenge legitimációjú, s nem elszámoltatható nemzetközi együttműködési formák építhetők ki. Igaz, hogy az új formációk törvényességből, számonkérésből, átláthatóságból bizonytalanok, s eddig nem sikerült egyensúlyt teremteni a legitimáció és a hatékony versengés között, noha ez utóbbi lételeme a globalizációnak.

Valós probléma, hogy az ellentmondást elméleti érvekkel sem lehet oldani, a katonai beavatkozásokat pedig különösen nehéz indokolni.

Ugyanakkor egyértelműbb a helyzet az európai alkotmányt korábban nemleges szavazattal elutasító EU-magországok esetében azzal, hogy az Unión belül a nemzeti szuverenitáson és a sokféleségen alapuló lazább szövetségek a kívánt formák.

Az idézett Rabkin-féle szuverenitás-álláspontot vizsgálva viszont megállapítható, hogy a szuverén állam, mely a demokratikus legitimáció-jogszabály kikényszerítő képességgel rendelkezik, s akaratelhatározásból a kívánt cselekvési lehetőséget egy másik szuverén állam által is elfogadott testületre ruházza, az érdemi ellenőrzési joga fenntartásával, az nem sérti a legitimitást. Így például az EU-relációban az egyes szuverének között – egybehangzó akaratelhatározás alapján – létrehozhatók gazdasági régiók, régióközpont a határokon belüli-túli kölcsönösségi területeken.

A szuverenitás teljes vertikumának igénybevételével született struktúrák megfelelhetnek az előzőekben már említett kulturális közösségek által támogatott gazdasági integrációnak. Ennek célja pedig – az ún. MacDougall-jelentés alapján – a gazdagabb régiókból jelentősebb jövedelemátcsoportosítás a szegényebbek felé, fejlesztésük érdekében.

Ez az egyetlen kísérleti modell tűnik számunkra használhatónak, eltérően a Fukuyama és más megfigyelők által javasolt próbálkozásoktól, melyek a megosztott szuverenitást preferálják például olyan esetekre, mikor hosszabb távú kormányzati és egyéb segítséget ajánl az egyik állam bizonyos nem ellenőrizhető szolgáltatások ellenében a másiknak.

Az alternatív megoldási javaslatok jelenkori végértékelése azonban megnyugtató a neves kutató részéről, miszerint: „Jelenleg azonban nincs legitim exportálási rendszer, és ahhoz, hogy legyen, ki is kell találni.”³⁰

ÖSSZEFOGLALÁS

Az áttekintésünkéből egyértelműen kiviláglik, hogy a nemzeti közigazgatásoknak a globális világrend diktálta kihívások rendkívüli feladatokat jelentenek. Új államelméleti megoldásokra s mindehhez alapos, tervszerű intézeti tudományos kutatásra van szükség, s legalább olyan szakmai együttműködésre, amit Magyary Zoltán és munkaközössége alakított ki. Mert nagyok az „e világi kísértések”, s talán nem véletlen Galgano Francesco olasz professzor reményvesztett vélekedése: a nemzetállami alapon szervezett közigazgatás már nem több történeti relikviánál.

A magyar közigazgatás-tudomány historiográfiája bizonyítja, a jelenkori közigazgatások, elméleti és gyakorlati szakemberek eredményei pedig elégséges alapot szolgáltatnak e lesújtó vélemény meghaladására.

JEGYZETEK

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

² Vö. Karvasy Ágoston: *Az alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich, Pest, 1862.

³ Lásd Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*. Pest, 1854; Vö. *Magyarország közigazgatása mint 1848-ig s 1848-ban fennállott*. Pfeifer Ferdinánd, Buda-Pest, 1861.

- ⁴ Szaniszló József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között I–III.* ELTE-ÁJK, Budapest, 1977; Uő: *Ungarn.* In: *Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Ius Commune – Sonderhefte 18,* Herausgegeben: Erk Volkmar Heyen/Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1982.
- ⁵ Concha Győző: *Politika. I–II. Alkotmánytan, Közigazgatástan.* Budapest, 1905–1907.
- ⁶ Kmety Károly: *Közigazgatási és pénzügyi jog I–II.* Budapest, 1910.
- ⁷ Mariska Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve – folytonos vonatkozással a magyar államháztartásnak a legújabb időkig terjedő tényleges eredményeire.* Franklin-Társulat, Budapest, 1887; Lásd még uő: *Az államgazdaságtan (pénzügytan) kézikönyve.* Franklin-Társulat, Budapest, 1885.
- ⁸ Nagy Ernő: *Magyarország közigazgatási joga (Államjog).* Athenaeum rt., Budapest, 1907.
- ⁹ Tomcsányi Móric: *Magyarország közigazgatási joga.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940; Uő: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.* Tomcsányi Móric, Budapest, 1933; Uő: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Tomcsányi Móric, Budapest, 1926.
- ¹⁰ Magyary Zoltán: *A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége.* In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai, közléseszi Kozma Miklós belügyminiszter, szerk. Mártonffy Károly,* Budapest, 1936, 53–60. o.
- ¹¹ Lőrincz Lajos: *Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban.* In: *Állam szerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet.* Szerk.: Gellén Márton, Hosszú Hortenzia, Complex, Budapest, 2010, 39–45. o.
- ¹² Máthé Gábor: *Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945.* In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet.* Gondolat, Budapest, 2011, 46–55. o.
- ¹³ Magyary: *Magyar közigazgatás...*, i. m. 639–640. o.
- ¹⁴ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.). A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Szerkesztésért felelős: Gál András Levente, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011.
- ¹⁵ Navracsics Tibor: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program – Magyary Program.* 2011, 4. o.
- ¹⁶ Kádár Béla: *Globalizálódás és kisországi stratégia.* MTA, Budapest, 2000, 433–450. o.
- ¹⁷ Szentés Tamás: *Fejlődés, rendszerváltás és versenyképesség a globalizálódás korában.* MTA, Budapest, 2000, 1–20. o.
- ¹⁸ Lámfalussy Sándor: *Szerkezeti változások az európai pénzügyi piacon.* MTA, Budapest, 2000, 6. o.
- ¹⁹ Uo. 12. o.
- ²⁰ Helmut Schmidt (Die Zeit, 2009. január 15.): *Hogyan jutunk ki a depresszió csapdájából?* Népszabadság, 2009. január 31.

- ²¹ Lóránt Károly: *Frankenstein Európája*. Népszabadság, 2013.
- ²² Steffen Seibert kormányzóvivő: *Berlin csökkentené Brüsszel jogköreit*. Die Welt; Magyar Nemzet, 2013. szeptember 7.
- ²³ Jeremy Rabkin: *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence*. American Enterprise Institute, Washington, 2004. Lásd Francis Fukuyama: *Amerika válaszáton. Demokrácia, hatalom és neokonzervatív örökség*. Századvég, Budapest, 2006, 187. o.
- ²⁴ Vö. Samuel P. Huntington: *A civilizációk összeapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004, 521–526. o.
- ²⁵ Uo. 209–214. o.
- ²⁶ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás*. Válogatott tanulmányok. Budapest, 1986, 285–287. o.
- ²⁷ Magyar Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1936, 92–93. o.; Lásd még Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 289–291. o.
- ²⁸ Bibó, i. m. 294. o.
- ²⁹ Fukuyama, i. m.
- ³⁰ Uo. 189–190. o.

Török Gábor

Lehetséges-e tényleges és érdemi törvényhozás a globalizáció korában?

Is Genuine and Effective Legislation Possible in the Age of Globalisation?



Összefoglalás

A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy mennyiben és milyen mértékben lehet a globalizáció negatív hatásait a nemzeti kodifikáció eszközével kiszűrni. Arra a következtetésre jut, hogy a magánjogi dogmatikához való következetes visszatérés nagyban elősegítené a megoldást, hiszen maga a dogmatikai rendszer – ha következetesen betartjuk – nem engedi a pillanatnyi gazdasági érdekek azonnali megjelenítését, és így a jog egyrészt a szűrő szerepét tölthetné be, másrészt pedig a következetes elvi alapok rendszerépítő elemeként jelenhetne meg.

Summary

The study aims to answer the question: to what extent is national codification able to filter the adverse effects of globalisation? Its conclusions

PROF. DR. TÖRÖK GÁBOR DSc, az MTA doktora, intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar; Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet (Torok.Gabor@uni-nke.hu).

include that returning to the dogma of private law would greatly facilitate reaching a solution as – in case it is consistently upheld – a dogmatic system excludes the instant representation of momentary economic interests, and therefore law could act as a kind of filter, on the one hand, and as a system-building constituent of a consistent theoretical basis, on the other.

BEVEZETÉS

Kodifikátornak lenni nagyon szép, de egyáltalán nem egyszerű feladat. Nem egyszerű, mert nem csupán a jogrendszer egészéről kell átfogó ismeretekkel rendelkezni, de nem árt, ha az illető társadalompolitikai kérdésekben is otthon van, megfelelő szociális érzékenységgel bír, és a sort még hosszan lehetne folytatni.

A kodifikátort sokan a jogtechnikussal azonosítják, abban az értelemben, hogy ő az, aki a törvényhozói, kormányzati akaratot normává formálja, paragrafusba önti. Ez igaz, de ez csak a folyamat vége, hiszen először döntést kell arról hozni, hogy adott kérdést jogi eszközökkel óhajtom-e megoldani, aztán meg kell ennek vizsgálni a történelmi, gazdasági, pillanatnyi társadalmi beágyazódottságát, és mindezt azért, hogy a megszületendő új jogszabály szervesen simuljon bele a jogrendszer egészébe.

E végső stádiumot azonban számos dolog megelőzi – jelen tanulmányban a legáltalánosabb külső környezet hatásait szeretném vizsgálni, pontosabban szólva: milyen változásokkal jár, és egyáltalán jár-e változással a globalizáció ténye magára a kodifikációra, illetve a jogpolitikára.

Természetesen ahhoz, hogy a kérdésre akár csak megközelítő választ lehessen adni, először is tisztáznunk kell, mit értünk globalizáció alatt, és ezzel szoros összefüggésben arra is meg kell keresnünk a választ, hogy ez hogyan és milyen módon alakult ki. Csak ezek ismerete után lehet bármifajta megalapozott kísérletet tenni arra, hogy hogyan változtassuk meg a jogpolitikát – ezen belül természetesen a kodifikációt –, hogy sikerrel meg tudjunk felelni napjaink elvárásainak.

A GLOBALIZÁCIÓ FOGALMA

A globalizáció legáltalánosabb fogalmát a McGrew–Held szerzőpáros adta meg, akik szerint globalizáció alatt azt kell érteni, hogy a világban bárhol bekövetkezett esemény a világ egy másik pontján szinte egyidejűleg fejt ki hatását.¹ Lényegében ezt a megállapítást bontja ki Práger László, amikor megállapítja: „Jelen világunkban már nincs különálló, helyi, regionális egyensúly, és a transznacionális vállalatoknak, de az országoknak sincs a külső környezettől és a belső viszonyoktól elszigetelt egyensúlyi helyzete és fejlődési pályája. Valójában ez a 21. század egyik legfontosabb törvénye, de jövőjének reménye és esélye is.”² Ehhez a magam részéről csak annyit tennék hozzá, hogy ha Prágernak igaza van – és minden valószínűség szerint úgy tűnik, hogy igen –, akkor a reményből akkor lesz esély, ha ezzel tudatosan élünk, más szóval dolgozni kell érte. Ehhez kíván az alábbi tanulmány szerény hozzájárulást nyújtani.

A GLOBALIZÁCIÓ KIALAKULÁSA

A globalizáció jelenségével mind a közgazdasági, mind a jogi szakirodalom már elég kimerítően foglalkozott, azonban – érthető módon – az egyes szakterületek a maguk szempontjából vizsgálták a kérdést. A kereskedelmi joggal (is) foglalkozó szerzők³ a múltra visszatekintve az egyes kereskedelmi ügyletek, társasági formák kialakulásának gyökereit tekintették át, és még Galgano⁴ is, aki a jog és globalizáció általános összefüggéseit tárja fel, történeti előképként csupán az ipari forradalom idejére nyúlik vissza.

A legutóbbi időben viszont – öröndetes módon – a jogfilozófia is hangsúlyozza az átfogó vizsgálat szükségességét. Varga Csaba egyenesen úgy veti fel a kérdést, hogy a globalizáció korában egyáltalán fenntartható-e az önálló nemzeti jogi kultúra.⁵

A globalizáció legalapvetőbb szintjének – megítélésem szerint – az a viszony minősül, amely az állam és a tőle független kereskedelmi szervezetek között áll fenn, és igazán izgalmas kérdés, hogy ez a folyamat különböző korokban hogyan játszódtott le, illetve hogy a „küzdő felek” közötti harc éppen hogy alakult.

Nem vitás, hogy a globalizáció megvalósítási módja a különböző pénzügyi műveletek, ezek közül is napjainkban elsősorban a derivatív

ügyletek, a határidős üzletek, valamint a különböző nemzeti fizetési eszközökre vonatkozó árfolyam-spekuláció.

Az 1970-es évektől kezdve „gyorsul fel” a globalizáció üteme, melynek kezdeti, alapvető lépéseit ragyogóan mutatja be Lentner Csaba.⁶

Nem vitás tehát, hogy jogi szempontból kereskedelmi ügyletről van szó. E tényből viszont egyenesen

...a globalizáció történelmi gyökereit is a kereskedelmi jogban kell keresni.

következik, hogy ezek szerint a globalizáció történelmi gyökereit is a kereskedelmi jogban kell keresni.

A történelmi folyamat egészét szemlélve a mindenkori hatalmat gyakorlók (továbbiakban az egyszerűség okából: állam) kereskedelmi szemléletében – megítélésem szerint – három viszonylag jól elkülöníthető szakasz meglétét állapíthatjuk meg. A hármas felosztás elméleti alapját a kereskedelem – mint tevékenység – általános, uralkodó megítélése jelenti, nevezetesen az, hogy az adott korban a legmeghatározóbb eszmeáramlatok hogyan tekintettek a kereskedelemre. Természetesen az egyes korszakok – amint az lenni szokott – nem határolódnak el időben teljesen precízen egymástól, a megelőzőben már bőven benne van, és jelen van a következőre jellemző felfogás. Paradox módon mindhárom szakaszra alapvetően egyaránt jellemző, hogy a kereskedelem magántevékenység, ez még a klasszikus kereskedelmi törvények vonatkozásában is igaz, s csupán a szocialista gazdasági rend időszakában válik a külkereskedelem állami monopóliummá.

Az első szakasz a kezdetektől tart a reformáció megjelenéséig. A második a reformációtól 1973-ig, a Bretton Woods-i egyezmény felmondásáig, a harmadik pedig 1973-ban kezdődött, az 1980–1990-es években teljeseedett ki, s napjaink valóságaként éljük meg: ez pedig nem más, mint a globalizáció kora.

Első szakasz

Az államról szóló, teljes egészében fennmaradt platóni utópiában a kereskedelem lényegében említésre sem kerül, csupán abban a formában, hogy mind a gazdasági, mind pedig a tulajdon káros dolgok, és ezért nincs helyük az ideális államban.

Platónnal szemben Arisztotelész már részletesen foglalkozik a kérdéssel, és tekintettel arra, hogy felfogása alapjaiban a kánonjogra is komoly hatást gyakorol, ezért célszerű vonatkozó nézeteit részletesebben megvizsgálni. „Van aztán a vagyonszerzésnek egy másik fajtája, melyet, és pedig joggal, pénzkeresésnek nevezünk; ez az, ami azt a látszatot kelti, hogy a gazdaságnak és a vagyonnak nincs határa. Ezt az előbb említetttel egy és ugyanazon jelenségnek tartják, mert vele rokon; ám se nem azonos az előbbivel, se nagyon messze nem esik tőle. Az egyik természettől való, a másik nem, hanem inkább bizonyos gyakorlat és ügyesség eredménye. Erre vonatkozólag induljunk ki a következőkből: minden vagyontárgynak kétféle használati módja van, s mindkettő magával az illető tárggyal áll vonatkozásban, de nem ugyanazon értelemben, hanem míg az egyik annak sajátos lényegén alapul, a másik azon kívül esik; például a lábbelit lehet használni, és el lehet cserélni. Íme két mód a lábbeli felhasználására; mert ha valaki pénzért vagy élelmiszerért cserél lábbelit olyannal, akinek arra szüksége van, a lábbelit akkor is csak mint lábbelit használhatja föl, csak éppen hogy nem a természete szerinti célra.”⁷

Arisztotelész szerint a csere nem alkalmazható általános és meghatározó jelleggel, hiszen a csere maga úgy keletkezett, hogy az egyes embernek adott szükségleti cikkből több vagy kevesebb áll rendelkezésre. Ezen elvi alaphól jut arra a következtetésre, hogy a kereskedelem nem természetes tartozéka a pénzkeresésnek, végső következtetése, hogy a kereskedelem – mivel árucserén alapszik – joggal gáncsolható (mert így már nem természetszerű, hanem kárára van alapítva), teljesen érthető, hogy annyira gyűlölik az uzsoraságot, mert az magából a pénzből szerzi a vagyont, s a pénzt nem arra használja, amire eredetileg rendeltetett. E felfogás alapjának tehát csak és kizárólag az új érték fizikai előállítását tartja, és a pénzt csak és kizárólag mint a cserekereskedelmet kisegítő eszközt fogja fel. Ennek következtében a pénz önmagában Arisztotelész szerint nem jelent értéket.⁸

Ez a felfogás vonul végig a római gondolkodáson is, például az idősebb Cato a földművelésről szóló munkájában a kereskedelmet a római szellemtől távol állónak minősíti, és leszögezi, hogy az igazi rómainak ez a tevékenység nem való.⁹

A helyzet alapvetően nem változik a kora középkorban sem, és ennek okára ragyogóan világít rá Bertrand Russell: „A görög időktől napjain-

kig az emberiség, vagy legalábbis annak gazdaságilag fejlettebb része adósokra és hitelezőkre oszlik. Az adósok többnyire a földbirtokosok közül kerültek ki, míg a hitelezők többnyire kereskedelemmel foglalkoztak. A filozófusok véleménye ebben a kérdésben – egészen kevés kivételtől eltekintve – megegyezett saját társadalmi osztályukéval. A görög filozófusok vagy a birtokos osztály tagjai közül kerültek ki, vagy annak szolgálatában álltak, tehát helytelenítették a kamatot. A középkori filozófusok egyházi emberek voltak, s mivel az egyház vagyona nagyrészt ugyancsak földbirtokban állt, nem láttak okot Arisztotelész idevonatkozó nézeteinek revidálására.”¹⁰

A gyakorlati életben persze a kereskedelmi tevékenység kezd polgárjogot nyerni. A céhek megjelenésével és azok gazdasági szerepének növekedésével együtt a kereskedelmi tevékenység is még inkább ismertté válik a hétköznapi élet szintjén. Az állam oldaláról tekintve e tevékenység is felértékelődik, vannak olyan kutatási eredmények, amelyek arra az eredményre jutottak, hogy már a kora középkorban a céhek bizonyos állami feladatokat váltottak ki, illetve közjogi feladatokat is kaptak.¹¹

Témánk szempontjából azonban legfontosabb annak a ténynek a rögzítése, hogy már a kora középkortól elinduló városiasodás folyamata jogi szempontból új minőséget hozott létre. A hűbéri jogon belül ugyanis a királyi és a földesúri jog mellett harmadikként megjelenik az önálló városi jog. Ez lényegében a városok számára a helyi egyházi vagy világi hatalomtól való függetlenedést jelent, és mindig a központi hatalom adja meg számukra ezt a privilégiumot.¹²

A kereskedelem szabályozását az állandóan változó és fejlődő, már a római jogból ismert szokásjog alkalmazása jellemezte.¹³

Mindenképpen ezt a megítélésbeli változást jelzi Shakespeare *A velencei kalmár* című darabja, hiszen abban a kereskedő már pozitív figura, aki lényegében nem saját tevékenységének, hanem az elemek játéka az áldozata (hajója elsüllyed), viszont még az uralkodói felfogás lenyomatát jelzi, hogy a pénzkölcsönző ember (a mai bankár előképe) egyértelműen negatív és gonosz színben tűnik fel.

A korszak végére tehát ugyan az állam felfogásában némi elmozdulás mutatható ki, az elvi elutasítás, majd az ezt követő semlegesség után elkezdődik „használni” a kereskedelmi tevékenységet, persze nyilvánvalóan azért, mert ebből számára egyértelmű gazdasági előny származott.

Második szakasz

A reformáció – különösen annak kálvini – megjelenésével a helyzet gyökeresen megváltozott. A gondolkodásban a paradigmaváltást a kamat újra lehetővé tétele jelentette, ennek okaira ragyogóan világít rá Russell: „A legelkötelezettebb protestánsok közül sokan maguk is üzlemberek voltak, így számukra elengedhetetlen volt a kamatos kölcsönzés. Elsőként Kálvin, majd később más protestáns teoretikusok is szentesítették a kamatot; végül a katolikus egyház is arra kényszerült, hogy alkalmazkodjék a helyzethez, mert a régi tiltás elavulttá vált. Azok a filozófusok, akiknek jövedelmei az egyetemek befektetéseiből származtak, már azóta támogatták a kamat intézményét, amióta levetették a barátcsuhát, és a földbirtokossághoz csatlakoztak. A kérdés minden korszakában gazdag elméleti érvrendszer állt rendelkezésre a gazdaságilag célszerű nézet alátámasztására.”¹⁴

Az uralkodó felfogás teljesen megváltozik, a kereskedelem most már a gazdaság egyik legfontosabb területeként jelenik meg. Jól illusztrálják ezt a váltást Európa legelső kereskedelmi törvénykönyve, az 1673-ban kiadott *Code Savary* (amelynek egyébként számos rendelkezése beépült a francia kereskedelmi törvénykönyvbe) előszavában írottak: „Minthogy a kereskedelem a forrása a közjólétnek, évek óta azon vagyunk, hogy azt virágzóvá tegyük királyságunkban. Ez az, ami arra vezet minket, hogy hadsereget létesítsünk felszerelve hajókkal, és felhasználjuk hadseregünk erejét tengeren és szárazföldön, hogy fenntartsuk a biztonságot. Arra vagyunk kötelezve, hogy fenntartsuk tartósságát megfelelő szabályozással, hogy biztosítsa a szerződő felek között az adott szó szentségét, szemben a csalással, és eltávolítsuk az akadályokat a hivatás elől.”¹⁵

Egyenes következménye e megváltozott felfogásnak, hogy az állam elkezdi érdeklődni a kereskedelem és általában a gazdaság kérdése iránt, de ez még nem jelenti a kereskedelmi jog általánosítását, hiszen a 17–18. században a kereskedelmet és az ipart nem mint szabadon gyakorolható tevékenységet, hanem mint az uralkodó által esetről esetre adott privilégiumot fogták fel. Természetesen itt nagy cégekre kell gondolnunk, elsősorban a kelet-indiai társaságokra.¹⁶ Az állam mint szervezet jól kihasználja az abból adódó lehetőségeket – politikai szempontból is –, hogy ezek a cégek magántársaságok; gondoljunk csak arra, hogy az egész indiai szubkontinens kezdetben a Brit Kelet-indiai Társaság tulajdoná-

ban állt, és csak a szipolyházadás leverését követően lett a Brit Korona része.¹⁷ A társaság időszakában az uralom fenntartását az angol hadsereg garantálta, amely viszont „jogilag” a társaságnak tartozott engedelmességgel. A gyarmatosítás ezen technikája egyébként általánosnak mondható, és közkedveltségnek örvendett az egyes államok részéről, hiszen például a császári Németország a legutolsó gyarmatosítási hullámban is ezen módszer segítségével szerezte meg Német Kelet-Afrikát és Német Délnyugat-Afrikát.¹⁸

Egyébként a koncessziós engedélyezési rendszer Angliában csak 1844-ben, Franciaországban 1867-ben, míg Németországban 1870-ben szűnt meg.

A 19. századi klasszikus kereskedelmi törvénykönyvek megjelenésével a kereskedelem nemzeti joggá válik, de fontos annak hangsúlyozása, hogy ez a tény önmagában nem szüntette meg a nemzetközi kereskedelemben kialakult szokásjogot.

Összességében tehát bár már állami jogról beszélhetünk, de ez egyrészt nem jelenti a kereskedő, illetve a kereskedelmi cég államosítását, másrészt nem jelent, nem is jelenthet nemzeti jogalkotói beavatkozást a nemzetközi kereskedelmet szabályozó szokásjogba.

Fontos hangsúlyozni, hogy ezen állami kereskedelmi törvénykönyvekkel egyidejűleg megszülettek a határidős ügyletek is, és a súlypont lassan, de folyamatosan tolódott át materiálisan nem létező dolgok kereskedelmére. Azt a jogi széttöredezettséget, amit a nemzeti jogalkotás megjelenése teremtett, a nemzetközi kereskedelem lényegében nem tudja elviselni, éppen ezért megszületik az új *lex mercatoria*. Megszületésének okait Galgano az alábbiakban látja:

„Az egyik ok az üzleti világ szerződéses gyakorlatának nemzetközi elterjedése, ami időnként spontán módon megy végbe.

a. Az államok sokféle olyan szerződéses modellt – mint a lízing, a faktoring, a jólteljesítési bankgarancia (*performance bond*) stb. – vettek át a szerződéses szabadság elve alapján, amit valamely másik állam gazdasági szereplői találtak ki, és így nemzetközileg egységes szerződéses megoldások alakultak ki.

b. Az egységes nemzetközi szerződéses gyakorlat másik – az előbbinél jellemzőbb – oka a nemzetközi kereskedelmi szokásokban rejlik. A kereskedelmi szokás nem más, mint valamely gyakorlat ismétlődő és egységes követelése meghatározott gazdasági ágazatban működő vállala-

tok részéről, abban a meggyőződésben, hogy a követett gyakorlat jogi előírásokat takar.

c. A *lex mercatoria* anyaga a nemzetközi választott bíróságok ítélezési gyakorlatának is köszönhető. A nemzetközi választott bírák által egy adott jogvita eldöntésénél alkalmazott *ratio decidendi* precedens erőt nyerhet, mert későbbi ítéletekben sem szoktak attól eltérni. Ilyenképpen jogszabályok (*regulae iuris*) szilárdulnak meg, amelyeket a gazdasági szereplők abból a megfontolásból tartanak be, hogy egy majdani jogvita esetén azokat az ő kereskedelmi jogviszonyaikra is alkalmazni fogják.¹⁹

A vázolt rendszer, ha zökkenőkkel is, de egészen 1973-ig maradt hatályban. Döntően az 1929-es nagy gazdasági világválságra reagálva a 2. világháborúban győztes hatalmak 1944-ben Bretton Woodsban²⁰ megkötötték azt a szerződést, amely rögzítette az átváltási árfolyamokat a nagy ipari országok valutái között, az amerikai jegybank pedig szavatolta, hogy a dollárt aranyra bármikor beváltja. Ez persze csak úgy működhetett, hogy a devizakereskedelmet állandóan felügyelték, és nagyobb összegek átváltása vagy átutalása a legtöbb országba engedélyköteles volt.

Az egyre erősödő nemzetközi ipari, banki és kereskedelmi lobbiban azonban mindent megtett, nem csupán a szabályok lazításáért, hanem végső célként a szabályok teljes megszüntetéséért. Ezt a célt 1973-ban az egyezmény felmondásával érték el, és innentől számíthatjuk a globalizáció korát.

A globalizáció kora

A globalizáció hétköznappjait ragyogóan jellemzi a Hans-Peter Martin és Harald Schumann szerzőpáros: „A tőzsdéken és a bankok meg a biztosítók kereskedelmi részlegeiben, a befektetési és a nyugdíjalapoknál egy új politikai osztály lépett annak a hatalomnak a világszínpadára, amely alól egyetlen állam s egyetlen vállalat sem vonhatja ki magát, az átlagos kis adófizető polgár pedig végképp nem. Ennek az új politikai osztálynak a tagjai a globális mértékben tevékenykedő, devizával és értékpapírral dolgozó pénzkereskedők, ők irányítják-terelik a befektetési lehetőségeket kereső szabad tőke naponta növekvő folyamatát, és ezzel egész nemzetek jó vagy éppen balsorsáról döntenek. Munkájukra az égvilágon semmiféle állami ellenőrzésnek nincs befolyása.”²¹

Paradox módon, miközben az egyre inkább uralkodó neoliberális gazdaságfilozófia nyíltan támogatja a globalizáció lehetőleg minél nagyobb területen való megvalósítását, számos politikus ez ellen felemeli szavát, de érdemben változás nem történik. Az mégsem megy, panaszkodott például az angol miniszterelnök, John Major 1995 áprilisában, hogy

**...neoliberális gazdaság-
filozófia nyíltan támogatja a
globalizáció lehetőleg minél
nagyobb területen való
megvalósítását...**

a pénzpiacokon zajló folyamatok „olyan gyorsasággal és olyan nagyságrendben mennek végbe, hogy ezeknek köszönhetően teljes mértékben kikerülnek a kormányok és a nemzetközi intézmények ellenőrzése alól”.²²

Olaszország egykori miniszterelnöke, Lamberti Dini, aki mégiscsak maga is egykor országa jegybankjának elnöke volt, osztja Major véleményét: „a piacoknak nem volna szabad megengedni, hogy aláaknázhassák egy egész ország gazdaságpolitikáját”.²³ A francia elnök, Jacques Chirac pedig megvetette az egész pénzügyi szakmát, a brókerek kasztját kerek perccel „a világgazdaság AIDS-ének” nevezte.²⁴

Olaszország egykori miniszterelnöke, Lamberti Dini, aki mégiscsak maga is egykor országa

Ehhez hasonló nyilatkozatok megjelentek a 2008-as pénzügyi válság után is, sőt bizonyos intézkedések megtételére is sor került, de ezek „hatásosságát” napjainkban kitűnően érzékelhetjük. Mára ugyanis úgy tűnik, a globalizáció megállíthatatlanná vált, és még a legerősebb államok sem képesek érdemi befolyásolására. Ennek okát foglalja össze Inotai András: „Ami a legnagyobb változás, az a nemzetközi tőkeforgalom gyakorlatilag teljes liberalizáltsága. Ebben éppúgy szerepet játszott a nemzetközi pénzpiacok öntevékeny és öntörvényű mozgása, mint a kommunikációs forradalom, ami lehetővé tette ezt a fajta nemzetközi tőkemozgást, gyakorlatilag úgy, hogy 24 órán keresztül nyitva vannak a tőzsdék. Tehát ha az európai bezár, a Nem York-i nyitva van, vagy a New York-i bezár, kinyitott már a tokiói és a sanghaji. A nemzetközi pénzpiaccon ismertek olyan számítások, amelyek szerint három nap alatt akkora a világ tőzsdéinek a forgalma, mint az egyéves teljes világkereskedelem. Az árufolyamatok, a reálfolyamatok és a pénzügyi folyamatok elszakadtak egymástól. Természetesen ez is hozzájárult a jelenlegi pénzügyi válság kialakulásához.”²⁵

A KODIFIKÁTOR LEHETŐSÉGEI

Az alábbiakban két példával szeretném érzékeltetni, hogy milyen lehetőségei vannak a kodifikációnak a nemzeti szuverenitás alapvető megőrzése vonatkozásában.

Remélem, már az eddigiek során is sikerült bebizonyítanom, hogy a globalizáció a kereskedelmi jog eszköztárát használja és használta fel, és ily módon a tágabb értelemben vett magánjog hatókörébe tartozik.

Jelen világunkban, amikor amúgy is túlteng az információk áradata (és ezáltal nem jutunk valódi, tényleges információkhoz), megítélésem szerint a magánjogi gondolkodás dogmatikai alapjaihoz kell fordulnunk, és azokat lehetőleg tisztán és egyszerűen alkalmazni.

Közismert, hogy mind a régi, mind az új Ptk. egyik legjelentősebb kötelmi jogi alapelve, hogy a szerződés módosításához – megegyezően a szerződés megkötésével – a felek konszenzusára van szükség, egyoldalúan tehát egyik fél sem élhet vissza helyzetével, és nem módosíthatja a szerződést. Ezt az alapvető szabályt azonban 1996-ban a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény megváltoztatta. A jogalkotó – dicséretre méltó furfanggal – az „Üzletszabályzat” alcímet viselő szakaszok egyikében helyezte el, még hozzá eredeti szövegében a következő módon:

210. §

(3) „A kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha a szerződés ezt – külön pontban – a pénzügyi intézmény számára meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére egyértelműen lehetővé teszi.

(4) Az üzletszabályzat kamatot, díjat vagy egyéb feltételeket érintő – az ügyfelek számára kedvezőtlen – módosítását, a módosítás hatálybalépését tizenöt nappal megelőzően, hirdetményben közzé kell tenni.”

Az idézett tételes jogi rendelkezés a magánjog egyik alapelvét rontja le, és teszi használhatatlanná olyan szereplők javára, akik amúgy is sokszoros erőfölényben vannak szerződő partnerükkel szemben.

A magyar kormány sziszifuszi erőfeszítéseket tesz „devizában” eladódott honfitársaink megmentése érdekében. Az utóbbi időben ehhez csatlakozott a Pénzügyi Jogok Országos Biztosa, aki egyszerűen hibás terméknek minősítette e „pénzügyi termékeket”, és egyre több közgaz-

dász is osztja ezt a véleményt. Megnyugtató általános jellegű megoldást azonban mind ez ideig nem sikerült találni.

Hivatalosan a pénzügyintézet devizát vásárol, és annak forintellenértékét bocsátja adósa rendelkezésére. A jóhiszeműség a polgári jogban alapvető követelmény, ezért rögzítsük azt, hogy a pénzügyintézet valóban devizát vett fel, és azt kölcsönözte. A bankvilágban azonban egy kicsit is jártas szereplő számára nyilvánvaló, hogy a bank az általa felvett kölcsönt nem oly módon törleszti, hogy az ügyfelétől megkapott törlesztőrészletet visszaváltja az adott devizára, és azt utalja át a külföldi pénzügyintézetnek, hanem az általa felvett kölcsön futamideje lényegesen rövidebb, mint az a futamidő, amit ő nyújtott az ügyfélnek. Még törvényi vélelem felállítására sem lenne szükség, elég lenne a Kúria által kiadott bírói vélelem, amely rögzítené, hogy ellenkező bizonyításig azt kell vélelmezni, hogy a bank az általa külföldről felvett összeget az ügyfelével megkötött szerződést követően két éven belül visszafizette. E vélelem alkalmazása – amely ellen természetesen a pénzügyintézet ellenbizonyítással élhetne – esetén a két év leteltével az árfolyam-ingadozások már nem játszhatnának szerepet a törlesztőrészletek összegének meghatározásában.

Megítélésem szerint ez önmagában az esetek túlnyomó többségében megnyugtató megoldást jelentene. Ha ehhez még hozzáadjuk például azt a „mellékkörülményt”, amely a vételi és eladási árfolyamok alkalmazása helyett a korrekt középárfolyamot jelentené, máris jelentősen csökkenne az adósok terhe, igaz, hogy a pénzügyintézet extraprofitja is.

Sajnos jelen pillanatban a legfőbb bírói fórumunk logikája nem ezen az elvi alapon áll, a Kúria 4/2012-es számú gazdasági elvi határozata abszolút természetesen tartja, hogy a bank folyósításakor saját devizavételi árfolyamán számol, míg a törlesztőrészletek esetében saját devizaeladási árfolyamát alkalmazza. A kettő között a különbség legalább 10%-os.²⁶

Nyilvánvaló, hogy a hitelintézeti egyoldalú szerződésmódosítási lehetőség megteremtése kinek és milyen köröknek az érdeke. A globalizáció korában ugyanis összehangolt és szisztematikus munka folyik, a pénz lényegében már csak virtuálisan létező mozgásának bármifajta akadályoztatása ellen.

Jól fejezi ki ezt egyebek között a közbeszerzés témakörében hozott intézkedéssorozat is. Hazánkban jelenleg az 1995-ös és a 2003-ban hozott törvények után, egy 2011-ben hozott törvény rögzíti a kérdés szabályozá-

sát. Túl azon, hogy nagyon szép – lényegében preambulumba illő – szavak szerepelnek a törvény első paragrafusaiban, nyilvánvaló, hogy minden tág értelemben vett állami beruházást, megrendelést korlátok közé szorít, vagyis a közpénz és a magántőke esélyegyenlőségét egyáltalán nem biztosítja, hanem éppen ellenkezőleg. A közpénzek elköltésének technikai lehetőségét úgy korlátozza, hogy ez egyrészt az állam kiadásait drágábbá teszi (közismert, hogy a közbeszerzésben beszerzett áruk és szolgáltatások átlagára minimum 20%-kal magasabb, mintha ugyanezt a magánszektor szerzi be), másrészt mozgási szabadságát szűkíti.

Kérdés, hogy muszáj-e adott államnak ehhez mindenáron alkalmazkodnia, vagy pedig nincs más dolgunk, mint belenyugodni Galgano megállapításába: „A jogalkotó – jogra jellemző módon – a bekövetkező gazdasági, műszaki változásokat csak »követni tudja« a már meglévő jogszabályok módosításával vagy újak megalkotásával. A fejlődéshez ugyanakkor az érintettek konszenzusával létrejövő megállapodások sokkal könnyebben tudnak alkalmazkodni. Ez az oka annak, hogy napjaink globális és folyamatosan változó gazdasága nem tűri a törvényhozás meghatározottságát és merevségét, így a törvények helyett a szerződéseké lett a vezető szerep.”²⁷

ZÁRSZÓ HELYETT

Úgy vélem, a címben feltett kérdésre egyértelműen igen a felelet. A fentiekben szereplő két kérdéskör csupán példa arra nézve, hogy milyen eredmények érhetők el, ha valóban szisztematikusan a dogmatika alapvető szempontjait szem előtt tartva és a jogrendszer egészét szemlélve közelítünk a megoldandó problémákhoz. Ami pedig Galgano legutóbb idézett megállapítását illeti, ha ezt az előbb jelzett stratégiai gondolkodáson alapuló munkát elvégezzük, akkor a jog nem csupán „követni tudja” a világ eseményeit, hanem igenis előremutatón formálni is képes lesz azokat.

Annak érdekében, hogy fentiek ne csupán jogászai „okoskodásnak” tűnjenek, felhívom a figyelmet Paul Krugman Nobel-díjas amerikai közgazdász 2012-ben írott könyvére, amely közgazdasági alapon bizonyítja, hogy a megszorító politika logikailag sem vezethet eredményre, nem lehet a növekedés záloga. Rámutat arra, hogy a megszorítások hatásainak értékeléséhez az azokat bevezető törvények aprólékos vizsgálatára van

szükség: „Szerencsére a Nemzetközi Valutaalap kutatói elvégezték ezt a babramunkát, és nem kevesebb mint 173 költségvetési megszorítást találtak a fejlett országokban az 1978 és 2009 közötti időszakban. És azt állapították meg, hogy a megszorító intézkedéseket mindig a gazdaság zsugorodása és a munkanélküliség növekedése követte.”²⁸

Ezek szerint tehát nem csupán remény, hanem esély is van a változtatásra. Tegyük érte!

JEGYZETEK

- ¹ „Azoknak az összességét jelenti, amelyek révén a világ egyik részén végbemenő tevékenységeknek, eseményeknek és döntéseknek jelentős következményei vannak a világ másik részén élő egyénekre és közösségekre nézve; azokat az áramlásokat jelenti, amelyek áthatolnak az országhatárokon, és összefüggő rendszerre integrálják a világot.” Anthony McGrew – David Held: *Globalization/Anti-Globalization. Beyond the Great Divide*. Polity Press, Cambridge, 2003, 82. o.
- ² Práger László: *A globális gazdaságon innen és túl*. Aula Kiadó, Budapest, 2008, 328. o.
- ³ Lásd a magyar irodalomból például Sándor István: *A társasági jog története Nyugat-Európában*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, II–III. fejezet; vagy Nótári Tamás: *A társasági jog fejlődése Európában*. In: Farkas Csaba – Jenovai Petra – Nótári Tamás – Papp Tekla: *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó, 2009, 481. skk.
- ⁴ Francesco Galgano: *Globalizáció a jog tükrében*. HVG-ORAC, Budapest, 2006.
- ⁵ Varga Csaba: *A jogbölcselkedés állapota Magyarországon*. Állam- és Jogtudomány, 47. évf., 2006/1., 19. o. Ez feltehetően magában foglal majd olyan roppant időszerűséggel zajló vitákban történő állásfoglalást – valóságos fejlődési tendenciák előrejelzésével –, mint az Európai Unió kebelében a kontinentális és az angolszász jog konvergenciája (ami egy valóságos jogegyesülés előfeltétele, vagy legalábbis elért/elérhető szintje szerinti lépcsőfok a tényleges előrehaladásban), vagy az Európai Unió közös jogkodifikációja (eszközében, módszereiben, bírói alkalmazástechnikájában), illetőleg annak kibontását, ami az Európai Unió közös bíróságai joggyakorlatában jogtechnikai metamorfózisként máris zajlik a nemzeti jogrendek hivatalosan uniós szintű értelmezésének és alkalmazásának égisze alatt. Végezetül e körben vár megválaszolásra a globalizmus jogának és jogi világképének kérdése is, azaz a reálisan előre látható fejlődési perspektíváknak az eddig döntően nemzeti keretek között formálódott jogi kultúrák és gondolkodásmódok eddigi változatosságának fenntarthatóságára gyakorolt hatása.
- ⁶ „A deregulációs érdekek első sikere 1971-ben történt, amikor – gazdasági kényszer hatására – Nixon elnök bejelentette a dollár aranyra való átválthatóságának

felfüggesztését. Ez a korlátlan pénzmultiplikálás lehetőségét teremtette meg. Az olajválság következtében felhalmozódó szabad pénzforrásoknak az egyre kevésbé szabályozott amerikai piacokra történő beáramlása hozta létre a spekuláció elméleti kereteit. Az 1980-as évek végétől meghirdetett washingtoni konszenzus gazdaságpolitikája alapvetően a pénz- és tőkepiacok liberalizálását tekintette céljának, abban a reményben, hogy a pénzpiacok képesek önmagukat szabályozni. Ebben a rendszerben a pénzpiacok szabályozása, felügyelete is új tartalmat kapott. Az amerikai tőzsd felügyelet (SEC) az 1970-es években egyfajta technikai ellenőrző szervvé tette a magántulajdonban lévő hitelminősítő cégeket. Az amerikai-angol gyökerű hitelminősítő cégek – a Moody’s, a Fitch Ratings és a Standard & Poor’s – kvázi közfeladatokat látnak el, hiszen országokat, külföldi bankokat is minősítenek, így nemzetközi szerepre is szert tesznek. A három hitelminősítő cég mindegyike jelentős befolyást szerzett az elmúlt évtizedekben, ugyanakkor a jelenlegi válság is igazolja, hogy nem teljesítették a SEC elvárásait, vagyis nem figyelmeztették megfelelően a befektetőket, illetve az amerikai pénzügyi kormányzatot a veszélyekre.” Prof. dr. Lentner Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 48. o.

⁷ Arisztotelész: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984, 85. o.

⁸ Uo. 86. o.

⁹ M. Porcius Cato: *A földművelésről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966, 87. o. „Néha előnyösebb volna kereskedés útján vagyont szerezni, hacsak annyi veszéllyel nem járna, és ugyanúgy uzsoráskodni is, ha ez valamennyire is tisztességes volna. Elődeink azt tartották, s törvényekben úgy rögzítették, hogy a tolvajt kétszeres, az uzsorást négyszeres bírsággal kell sújtani. Ebből meg lehet ítélni, mennyivel rosszabb polgárnak tartották az uzsorást, mint a tolvajt. Amikor pedig egy derék embert dicsértek, így dicsérték: derék földműves, jó gazda. Úgy tartották, ez a legnagyobb dicséret annak, akit dicsértek. A kereskedőt szorgalmasnak és vagyonszerzésben serénynek tartom ugyan, de az – mint már említettem – veszélyes és kockázatos. Viszont a földművesek közül kerülnek ki mind a legedzettebb férfiak, mind a legkitartóbb katonák, övük a legtisztesebb, legállandóbb, a legkevésbé irigyelt foglalkozás, s a legkevésbé helytelen gondolkodásúak azok, akik ezt a foglalkozást űzik.” (Egy, a római mezőgazdaságról a közelmúltban megjelent monográfiáról lásd Nótári Tamás: *R. Rodríguez Lopez: El huerto en la Roma antigua. Su problemática urbanística y agraria*. Jogelméleti Szemle, 2009/4.)

¹⁰ Bertrand Russell: *A nyugati filozófia története*. Göncöl, Budapest, 1994, 174. o.

¹¹ Lásd részletesen Nagyné Szegvári Katalin: *Jog és gazdaság*. HVG-ORAC, Budapest, 1999.

- ¹² „Genua 958-ban II. Berengár királytól, Cremona 996-ban III. Ottó császártól, Savona 1059-ben a fiatal IV. Henrik császártól kapott privilégiumot. Milánó 1042 és 1044 között a városba költözött kismanesekre is támaszkodva vívta meg fegyveres harcát Aribert érsek ellen, s szerezte meg saját erejéből a függetlenséget. A flandriai városok között Geerardsbergen 1063 és 1070 között, Henin-Lietard 1071 és 1111 között szereztek kiváltságokat, Gent, Ypern, Arras, Sain-Omer pedig a 12. század első felében.” Idézi: *Európa története*. Szerk.: Gunst Péter, Csokonai Kiadó, Debrecen, 1993, 78. o.
- ¹³ Lásd részletesen Nagyné Szegvári, i. m. 31–41. o.
- ¹⁴ Russell, i. m. 174. o.
- ¹⁵ Nagyné Szegvári, i. m. 43. o. A törvénykönyv 12 fejezetből és mintegy 120 szakaszból állt, legfontosabb témakörei a kereskedőkről szóló rendelkezések, a kereskedelmi és bankügyletek tana, illetve a kereskedelmi bíraskodásról szóló rész.
- ¹⁶ A kelet-indiai társaságok közül a brit 1600-tól 1858-ig, a holland 1602-től 1789-ig, a francia pedig 1664-től 1770-ig működött.
- ¹⁷ A szipolyázadást véglegesen az 1858. június 19-i brit győzelemmel végződött ütközet zárja le. A politikai vezetés okult a társaság túlkapásaiból, ezért 1858. augusztus 2-án az úgynevezett új indiai törvény a Brit Kelet-indiai Társaság uralmát megszüntette, és India kormányzását 1858. november 1-jétől az angol királynő vette át. Ekkor vették be az indiai főkormányzó címébe az alkirály megnevezést.
- ¹⁸ 1883-ban egy német dohányáru-kereskedő a mai Namíbia területén megvásárolt egy tengerparti birtokot, majd azt felajánlotta a német államnak. Bismarck protektorátust létesített a területen 1884-ben, majd 1890-re Namíbia egésze német fennhatóság alá került, s akkor kapta a Német Délnyugat-Afrika elnevezést. A másik területileg jelentős afrikai német gyarmat Német Kelet-Afrika volt. Itt a gyarmatosítás ugyanezzel a „technikával” zajlódt le. 1885-ben az erre a célra létrehozott Német Kelet-Afrika Társaság kisebb területeket vásárolt, és az 1890-es Brit–Német Egyezményvel lett hivatalosan is német gyarmat.
- ¹⁹ Galgano, i. m. 59–60. o.
- ²⁰ Persze nem árt, ha a történelmet nem csupán folyamatosságában, hanem egyidejűségében is szemléljük. Bretton Woods kétségkívül megteremtette a jóléti állam gazdasági alapjait, ugyanakkor az egyezmény megkötésének időpontja jelentősen hozzájárult a varsói felkelés kudarcához. Ragyogóan világít rá az összefüggésekre Norman Davies: „Ami döntő jelentőségű, ’44 nyarán az Egyesült Államok külpolitikáját már teljes egészében nagyszabásúbb, globális kérdések foglalkoztatták. Mivel az európai háborút láthatóan éppen megnyerték – George Marshall tábornok azt jósolta, karácsonyra győzedelmesen be is fejezheti –, Washingtonban a legkivá-

lőbb elméletet már átirányították a háború utáni világrend és az Egyesült Államok abban játszani szándékozott meghatározó szerepének kidolgozására... E globális súlyú ügyek mindegyike a varsói felkelés idején jutott döntő stádiumba. A Nemzetközi Pénzügyi Konferencia, amely létrehozta a Világbankot és az IMF-et, 1944. július 1. és 22. között ülésezett Bretton Woodsban (New Hampshire). Az ENSZ alapokmányának vázlatát a háború utáni biztonságpolitikáról az 1944. augusztus 21. és szeptember 29. között Dumbarton Oaksban (Maryland) rendezett nemzetközi értekezleten fogalmazták meg. A távol-keleti kérdések megvitatására összehívott Octagon (Nyolcszög) konferencia szeptember 10. és 16. között ülésezett Québecben. E kulcsfontosságú stratégiai ügyek egyike sem állt közvetlen kapcsolatban Lengyelországgal, viszont mindegyikben szükség volt a Szovjetunió közreműködésére. Norman Davies: *A varsói felkelés*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2008, 821–822. o.

²¹ Hans-Peter Martin – Harald Schumann: *A globalizáció csapdája. Támadás a demokrácia és a jólét ellen*. Perfekt Kiadó, Budapest, 1998, 68. o.

²² International Herald Tribune, 1995. április 3.

²³ Uo.

²⁴ The Economist, 1995. október 7.

²⁵ *Mozgástér, reformkényszer, kohézió*. Interjú Inotai Andrással. *Közgazdaság*, 3. évf., 2008/2., 6. o.

²⁶ A szerződés 5.2. pontja szerint a kölcsön folyósítása forintban, a lehívott devizaösszeg átváltásával, az alperes által jogosult devizavételi árfolyamon számítva történik. A szerződés 6.4. pontja szerint a felperes köteles gondoskodni arról, hogy az esedékes devizatartozásának megfelelő forintfedezet az alperesnél vezetett forintszámláján rendelkezésre álljon, az alperes az esedékessé vált devizatartozást az alperes saját devizaeladási árfolyamán forintra átszámítja, és ezen Ft ellenértékkel megterheli a hitelfelvevő Ft-számláját. A 6.5. pont szerint az Üzletszabályzat 1.3. pontjában meghatározott okokból az alperes jogosult a hitelszerződés hatálya alatt hiteldíjat, illetve annak bármely elemét, továbbá a késedelmi kamat mértékét is módosítani.” 4/2012. számú gazdasági elvi határozat

²⁷ Galgano, i. m. 92. o.

²⁸ Paul Krugman: *Elég legyen a válságból! MOST!* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 286. o.

Samu Mihály

Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi-jogi felelőssége

**Fairness – the Moral and Legal
Responsibility of Constitutional Governance
and the Social Élite**



Összefoglalás

E tanulmány a társadalmi igazságosság érvényesítésének biztosítása végett hangsúlyozza először is az igazságtalanságok elleni küzdelem nélkülözhetetlenségét. Emiatt jelzi az igazságosság (átfogó és részletező) elvi követelményeinek intézményesítését és dogmatikai pontosítását. Ezzel megalapozza a közjó érdekében a humánus – demokratikus – alkotmányos értékek megvalósítását (normákként), kiemelten a redisztributív és a kommutatív igazságosság konkretizálását. Ebben a történelmi folyamatban döntő szerepet tölt be a társadalomirányítás – s ezen belül

PROF. DR. SAMU MIHÁLY DSC, professor emeritus (samu.mihaly@gmail.com).

(a hatalmi-politikai és felelős értelmiségi) elit – a közhatalom humanizálása és az önrendelkezési jog biztosítása révén.

Summary

In order to provide for the enforcement of social justice, this study emphasises the indispensability of fight against injustices. To this end, the need to institutionalise and more precisely state the (comprehensive and detailed) theoretical requirements of justice is indicated. Thus the foundations of humanitarian, democratic and constitutional values are laid (as standards), with special focus on the specification of redistributive and commutative justice. In this historical process, social governance, and more specifically, the élite (comprising those who have the political power and the responsible intellectuals) plays a predominant role by adding a humanitarian dimension to public power and securing right to self-determination.

*„Minden törvény és erkölcsi szabály
visszavezethető egyre, az igazságosságra.”
Goethe*

E mottót kiegészíthetjük az ókori és a középkori gondolkodás alapvető fölismerésével, hogy a törvény irányítson, és ne az ember. Ennek érdekében a kultúra megalapozza, kiváltja a mindennapi együttélés alkotmányi (erkölcsi-jogi) szabályozását,¹ amely visszavezethető az igazságosságra. S megállapítható, hogy ez maga után vonja a közéleti rend megvalósítását a humánus érdekében – a történelmi változásokra tekintettel.

A társadalmak története azt bizonyítja, hogy az igazságosság érvényesítéséért folyó mindennapi küzdelem zajlik az igazságtalanságokkal szemben. Ezt a társadalomelmélet gondolkodói elvontan megragadják abban, hogy a jó (igazságos) és a rossz (hamis), az erkölcsi tisztaság és romlottság, a böcsületesség és a gonoszság, az isteni igazságosság és az ördögi igazságtalanság, átfogóan a rend és a káosz szemben áll egymással minden történelmi korszakban.² A rend mint az igazságosság lényegében az emberi kapcsolatok közéleti elrendezésének átfogó és specifikus elvárásait, elveit és értékeit tartalmazza.³ Figyelembe veendő: a közgondolkodásban az igazságosságot és az

igazságot gyakran azonosítják, holott eltérő tartalmuk van, ugyanis az igazság tudományelméleti, az igazságosság pedig társadalomelméleti fogalom.⁴

A közéleti gondolkodásban az igazságosság és az igazságos társadalmi rend sokféle (túl elvont) magyarázata található, ám átfogó (egyetemes jellegű) meghatározása (tételrendszere) hiányos és hozzávetőleges, koronként módosul. Emiatt a változó uralkodó világszemlélethez vagy az adott ország hivatalos történelemszemléletéhez, valamint a valláshoz vagy a politikai-jogi ideológiához kötődik. Ebből következően az igazságosságot relatívnak (és

...az igazságtalanság különféle megnyilvánulásainak megismerése megalapozza az igazságosság változatainak megismerését.

szubjektívnek) minősítik, az igazságtalanság problémáit viszont figyelmen kívül hagyják az erkölcsi, hatalmi-politikai, jogi, állami és egyéb konkrét (egyedi és közösségi) viszonyokat illetően. E hiányosság (pontatlanság) miatt átfogó társadalomelméleti (filozófiai) és szaktudományi szükséglet az igazságosság és az igazságtalanság specifikus sajátosságainak megragadása, lehető földolgozása és definiálása. Ezzel kapcsolatban utalhatunk Arisztotelész következtetésére, miszerint az igazságtalanság különféle megnyilvánulásainak megismerése megalapozza az igazságosság változatainak megismerését. Ennek érdekében kívánatos

- az igazságtalanságok föltárása, számbavétele,
- az igazságosság sajátosságainak és alfajainak elemzése, tartalmuk meghatározása,
- az alkotmányosság, a közjó és társadalomirányítás tartalmának jelzése, valamint
- a társadalmi (főleg a hatalmi és értelmiségi) elit igazságosságorientáltóságának és erkölcsi-jogi felelősségének elemzése.

1. A közgondolkodásban és a közéletben sok esetben előtérben áll az igazságtalanságok témája, meglétének tudomásulvétele (esetleges elfogadása), valamint az igazságosság érvényesülésének kétséges érvényesíthetősége, szubjektívnek minősítése.⁵ Emiatt vannak igazság-

talanságokat igazoló különböző ideológiák, téveszmék, és előtérbe kerülnek álságos hamisítások (csúsztatások) vagy kigondolt, félrevezető következtetések. Hazug eszmék olykor uralkodó világszemléletként (politikai, jogi, vallási stb. irányzatként) elsajátításra, követésre vagy befogadásra, azonosulásra (interiorizációra) találnak.

A közéleti ideológiák nagy súlyú torzításai következtében a közgondolkodás a részigazságokat vagy félreértelmezett tényeket, hatalmi visszaéléseket igazságosságként egyetemes (vagy átfogó) tételnek minősíti. Ehhez kapcsolódik az a gondolkodási ficam (pontatlanság), amely egyoldalúan a praktikum szolgálatát igényli az igazságossággal szemben. Ily módon alapozzák meg a fönnálló társadalmi berendezkedés embertelen uralmi érdekeit és a hatalmi gyakorlat visszásságait. (Ez nyilvánul meg bizonyos közösségi mozgalmak vallási, ideológiai vagy politikai irányzataiban, valamint a jogban, sőt a jogállamiság alkotmányos elveiben és magyarázataiban.)⁶

Szembeszökő (az igazságtalanságok szempontjából) a szélsőséges ideológiák irányultsága, amelyek a hamis tévtanokat igazságosságnak vallják (a sovinizmus, a nacionalizmus, a fasizmus, a náciizmus, a bolsevizmus, a populizmus, a fundamentalizmus). E hamis eszmék befogadásának eredményessége érdekében pedig tévhiteiket, sztereotípiáikat hivatalosan elfogadott szemléletként nevelési intézményekben és tömegtájékoztatóban terjesztik, s emellett rendészeti, közigazgatási és jogi (bíróági) védelemben részesítik.

Kiemelhető külön problémaként a megfélemlítés, a politikai hisztéria, a gyűlölet és a gyűlölködés lelki romboló hatása. E vonatkozásban említendő a tömeglélektan által föltárt tömegpszichózis (a tömeg dekartzizálása – a józan ítélőképesség elvesztése), a csordaszellem-effektus. Jelentékeny hatású a társadalom-lélektan egyik alapvető kategóriája – a kognitív disszonancia⁷, amely a közhangulatban, a közvélekedésben, valamint a közösségi-közéleti (sőt nemzetközi) viszonylatban valamilyen bűn elkövetését és intézményesítését igazságosként igazolja, és előítéletként tartósítja. Így a közéleti és nemzetközi viszonyok területén a bűn igazságosnak és a jogellenes, jogsértő cselekmény (vagy döntés) jogszerűnek minősül. Ezen eszmei torzítás következtében az egyéni és közösségi gondolkodásban a hazugság fokozatosan kétségtelen véleményként, meggyőződésként interiorizálódik: nemcsak bűncselekményekkel, hanem a közéleti (állami és

nemzetközi) családokkal, megtévesztésekkel – önző célok leplezésével kapcsolatban is.

A humánus szempontjából legfájdalmasabb az igazságtalan háborúk igazságosnak minősítése, a bosszú és a kollektív büntetés gyakorlása és jogosultságának indoklása, különösen a tömegmészárlás, az etnocídium, az etnikai tisztogatás erkölcsösnek, igazságosnak minősítése.

Valamely ország közéletében vagy nemzetközi együttélésben az igazságtalanságok további lelki következménye az uralmi-hatalmi döntések frusztrációt eredményező szerepe. Legközvetlenebb példa lehet az 1. és a 2. világháború után a békediktátumok felelőtlensége, amely több népet (így a magyarságot is) igazságtalanul sújtotta, míg némely kormányzatokat (országokat) igazságtalan előnyökhöz juttatta (ezt viszont öngigazolásként igazságosnak minősítjük máig).

Az előző fölismerést – sok humánusan gondolkodó értelmiségi mellett – az e vonatkozású igazságtalan döntésekért felelős Franciaország későbbi államfője, François Mitterrand is megfogalmazta; az első és második világháború utáni határozatok „mind igazságtalan döntések voltak, hogy kielégítsék a győztes dicsőségvágyát, hatalmi ösztöneit vagy közvetlen érdekeit, minden alkalommal figyelmen kívül hagyták a történelmi, földrajzi, szellemi vagy etnikai realitásokat. A jövőendő háború drámája mindig az előző békerendezés keretei között íródott”.⁸ Hozzátehetjük: e békediktátumok nemcsak a megaláztatottak, vesztesek, hanem a győztesek számára is frusztrációt okoztak az igazságtalanságok igazságosnak minősítésével, hivatalossá nyilvánításával. E döntések nemcsak a szenvedők, hanem a győztesek felelős értelmiségét is frusztrálják.

Az igazságtalanságok igazságossá minősítése nem a levegőben lóg, hanem a történelmi tények meghamisításával és propagálásával igazolást igényel az önző hatalmi-politikai elit részéről. A hazug eszmék kimunkálása, terjesztése pedig a felelőtlen értelmiség (az áruló írástudók és propagandisták) bűne. Ezt a társadalmi problémát érzékelve a szépirodalomban Babits Mihály megállapítja: a gaszág veszedelme „ott kezdődik, mikor hibákat, sőt bűnöket elvileg erényekké avatnak”.

2. A történelmi fejlődés pozitív tendenciájából arra következtethetünk, hogy az igazságtalanságok uralmával, fölényével szemben az igazságosság

búvópatakként minden korban léteznek. Megállapítható: az igazságérzet és az igazságosság igénye kiiktathatatlan a közösségi létből és az egyének erkölcséből, értékeléséből, magatartásából, elvárásaiból. Ennek irányultsága a közélet korrekta elméleti elemzése alapján (az előbbieken említett) sztereotípiák és a hazug-álszent-hamis (igazságtalanságot igazoló) tételek leleplezése mellett az igazságosság tartalmának megismerése és realizálásának igénye. E követelmény azonban nem spontán módon, hanem tudatos elvárásként kerülhet fölszínre és törvényesülésre. Így igénnyé válik az emberi értékek érvényesítését és az intézmények korrekta működését (a belső országos és nemzetközi együttélést) illetően az igazságosság konkrét kibontása és rögzítése: elvárásokba, normákba (erkölcsbe, szokásokba, jogba és alkotmányba) foglalása.

A közéleti rendben alapvető követelmény az igazságtalanságok tudatosítása alapján, megelőzésük és mellőzésük érdekében, az igazságosság érvényesítésével kapcsolatos teendők megjelölése, tekintettel az emberi együttélés horizontális és vertikális, vagy mikro-, mezo- és makrostrukturális szintű viszonylataira.

Kiinduló tétel az az evidencia, hogy az igazságosság megállapítása és érvényesítése a társadalmi-történeti körülményektől függ; alapvetően az emberi-közéleti-erkölcsi-jogi tudatosságon, elkötelezettségen és elszántságon alapszik. Az igazságosság megismerése pedig filozófiai, társadalomelméleti, szociológiai, pszichológiai, erkölcsi és jogi megalapozást igényel. Emiatt kívánatos az igazságosság alapvető sajátosságainak a jelzése, a korábbi és a modern tudományokban jelentkező főbb tételeire utalás.

Az ókori görög filozófiából idézhető e szentencia: „mindennek mértéke az ember” (Protagorász), vagyis az igazság mércéje – a humánus érvényesülése; ez az emberi cselekvések hajtóereje, megítélésének elve, alapja. Ezt megalapozóan Platón és Arisztotelész vázolta föl az igazságosság elméletében. Platón megfogalmazása szerint az igazságosság – az állam erénye (megjegyzendő: államon a társadalmat értette), amely azonos a boldogsággal. Jogra konkretizálva megállapította: az az igazságos ember, aki törvénytisztelő. Arisztotelész pedig ezt hangsúlyozza: az igazságosság a legragyogóbb erény, amelyben minden erény benne foglaltatik;⁹ továbbá az igazságosság az, hogy mindenkinek meg kell adni azt, ami megilleti, ami kijár neki, amit megérdemel. Ily módon: „Az igazságosság olyan erény, amely szerint ki-ki megkapja a magáét, még-

pedig a törvénynek megfelelően.” „Az államban a legfőbb jó az igazságosság, vagyis az, ami az összességre előnyös.”¹⁰

Az igazságosság további, lényeges sajátossága a társadalmi együttműködésben a helyes elosztási rend; ez a disztributív igazságosság (s ehhez tartozik a szükségletek kielégítése, az anyagi egyenlőtlenségek bizonyos csökkentése). Az osztó igazság értelmében ki-ki kapja azt, ami a természettől adott kiválósága szerint jár neki. Ám ha ezt valami sérelem éri, akkor következik a kiegyenlítő-kiigazító (korrektív) igazságosság; ez a szolgáltatás és ellenszolgáltatás, a károkozás és a kártérítés egyenlőségére irányul, s ezekben a vonatkozásokban jelentkező egyenlőtlenségeket egyensúlyozza. Thalész már az ókorban hangsúlyozta: igazságosság akkor uralkodik, ha a nép között nincs sem túl gazdag, sem túlságosan szegény. Így elfogadhatatlan a fényűző gazdagság és a nyomor (az éhség). Emiatt követelménynek tűnik a gazdagság és a szegénység nivellálása, bizonyos kiegyenlítődé – a közjó hatalmi vonatkozású problémájaként.

Az előzőek mellett jelentkezik az egyetemes (univerzális) igazságosság, amely az élet minden szférájára érvényes elvárásokat, kötelezettségeket tartalmaz a közéletben, a magánéletben, a történelmi fejlődés különböző szakaszaiban (sőt a nemzetközi együttélésben is). További maxima – a megtorló (retributív) igazságosság a közösség normáit megsértők vonatkozásában, amely arányos mértékű büntetést jelent (mivel az egyénnek szabadságában állt volna a vétket nem elkövetni). Akkor jár egyenes úton az igazságosság, ha kinek-kinek azt kell elszenvednie, amit maga is elkövetett.

Az igazságosság külön fajtája a kommutatív igazságosság, amely a közösség tagjainak kölcsönös viszonyait fejezi ki a tevékenységek egymáshoz igazítása, a kölcsönösség tiszteletben tartása által; vagyis a kölcsönös érdekeket fejezi ki. Az igazságosság mint bizonyos kölcsönösség alkalmas arra, hogy a társadalom és a különböző közösségek összetartó erejévé váljon, s az összetartást normák (értékítéletek, közös szemléletmódok) biztosítják – normakövetés (és a jogalkalmazás) által.

Az ókori gondolkodásban (a filozófiában és a teológiában) a jogot magát az igazságosságból (igazságérzetből) eredeztették, hiszen a *iustitiából* származtatták az *iust*. Így az igazságosság mint jogi tartalom jelentkezik a római jogban. A római jogtudományból idézhető igazságosság definíció, e szerint: „állandó és állhatatos akarat, hogy megadjuk

mindenkinek az őt megilletőt” (Ulpianus), illetve „állandó igyekezet arra, hogy kinek-kinek megadjuk a jogát” (Justitianus).

A középkori filozófiában sokan idézik Szent Ágoston tételét: „Mert számomra az igazságtalan törvény nem törvény”,¹¹ és hangsúlyozza: az igazságtalan államok nem mások, mint nagy rablóbandák. Aquinói Tamás pedig azt emelte ki, hogy az igazságosság a legértékesebb minden erkölcsi erény között, amiképpen a közjó megelőzi az egyes személyek egyéni javát. „Ne ítélj idő előtt.” Aquinói Tamás (Pál apostol) e tételére hivatkozva az igazságos eljárás alaposságának követelményét illetően rögzíti: nem szabad részrehajlóan, elhamarkodottan, a pusztá gyanú (híresztelés), közhangulat és személyes indulat alapján ítélni. Közismert tétele: A jog csak akkor igazi jog, ha az igazsággal összhangzik – a törvény akkor igazi, ha természeti törvénnyel nem ellentétes.

Az igazságosság előbbi magyarázataihoz kapcsolódtak a modern igazságelméletek; a sokféle megközelítés és magyarázat közül kiemelhető az utilitarizmus, amelynek uralkodó nézőpontja, hogy az igazságosság mércéje a hasznosságon alapul. Továbbá a szabadság eszméjét azonosítják az igazságossággal, mondván: az igazságos társadalmi rend biztosítja az egyéni szabadságot, valamint az egyenlőséget és a szolidaritást. A jogfilozófiai elemzésekben többen is hangsúlyozzák: a hasonlókat kezeld hasonlóan, egyenlően az egyenlőkkel kell bánni, a különbözőket pedig különbözően értékelni: Az igazságosság „azt jelenti, hogy személyre tekintet nélkül ítélj, s mindenkit azonos mércével mérj”.¹²

Az igazságelmélet legjelentékenyebb modern képviselőjeként emelhető ki J. Rawls, aki az *A Theory of Justice* című művében fogalmazta meg igazságosságkoncepcióját, amely időtálló, és elvileg minden jövőbeli társadalomra alkalmazhatást céloz. „Ahogy a gondolatok rendszereinek az igazság, a társadalmi intézményeknek az igazságosság a legfontosabb erénye.”¹³ Igazságos társadalmaknak minősíti azokat, amelyekben két alapelv érvényesül:

a) minden személy egyenlő joga a szabadságokra, lévén kompatibilis mások szabadságával;

**...az igazságosság
a legértékesebb minden
erkölcsi erény között...**

b) a társadalmi egyenlőségeket úgy kell megszervezni, hogy mindenki előnyére szolgáljanak, és mindenki számára elérhető helyzetek és pozíciók legyenek.

E koncepció a korrekt (fair) kapcsolatokat föltételezi, és az egyenlőségre épül, vezérelve a tolerancia, amely nem parttalan: a szabadságot korlátozni szükséges a szabadság érdekében. A társadalmi igazságosság keretében jelentkezik a jogi igazságosság.

J. Rawls további következtetése: az a társadalmi berendezkedés fogadható el igazságosként, amelyik a legrosszabb helyzetben lévők állapotát javítja. S ez emlékeztet a korábbi jogi-igazságügyi eljárásokban a szociális helyzet tekintetbevételének kötelmére, valamint a tulajdonból következő kötelesekre (az igazságosság elveként) és a méltányosságra. A törvényekkel és az intézményekkel kapcsolatban megállapítja: „nem számít, mennyire hatékonyak és fejlettek, meg kell reformálnunk vagy el kell törölnünk azokat, ha igazságtalanok”.¹⁴ E következtetés szemben áll azokkal a magyarázatokkal, amelyek „a cél szentesíti az eszközt” tétele alapján elfogadják bűnös – igazságtalan –, embertelen tevékenységek elkövetését, ha társadalmi hasznosságát vagy célszerűségét állapítják meg (pl. utópiák, az anarchizmus vagy a kommunista elosztási rend föltételezésével).

3. Történelmi ismeretek alapján lényeges sajátosságnak tekinthető, hogy a közélet bonyolultabb viszonyai között az igazságtalanságok fölületes kezelése váltja ki az elméleti tisztázatlanságot. Előtérbe kerül az a megítélés, hogy a közhatalom – lényegében – bűn, és elválaszthatatlanul összekapcsolódik az igazságtalansággal. Ez azonban egyoldalú, fölületes megállapítás, mivel figyelmen kívül marad a hatalom és az igazságosság átfogó összefüggése.

A kiindulópontunk az, hogy a társadalmon belül szükségszerű átfogó ellentmondásként létezik a jó (proszociális) és a rossz (antiszociális) folyamatok szembenállása, és szükségszerűnek tűnik föloldása – a társadalom fönnmaradásának biztosítása végett. Ugyanis „a hatalom biztosítja a társadalmi viszonyok fönnálló hálózatának stabilitását, egyszersmind integrálja a rendszert, valamint biztosítja a javak elosztásának egyoldalúságát, azaz védi az egyik fél uralmát.”¹⁵ E vonatkozásban állapítható meg, hogy a hatalmi integráció mellett kiemelendő a közösségi lét védelmére szolgáló szerepe. Ferrero hangsúlyozza: a hatalom „eredetileg

védekezés az emberiség két legnagyobb megfélemlítője, az anarchia és a háború ellen.”¹⁶

Az előző sajátosság tudatosítását figyelmen kívül hagyja az a szemlélet, amely azonosítja a hatalmat az igazságtalansággal. Elemi cáfolat, hogy a hatalom egyaránt szolgálhatja az igazságosságot és az igazságtalanságot – a történelmi-társadalmi adottságoktól és körülményektől függően. Ebből következik a társadalom belső hatalmi viszonyain alapuló igazságosságot vagy igazságtalanságot szolgáló intézményesedése, a társadalomirányítás (a közjóra vagy a közösségellenességre) irányultsága.¹⁷

A társadalomirányítás és az igazságosság összefüggésére vonatkozó sajátosságot több filozófus megfogalmazta. Ezek között kiemelhető Pascal magyarázata, mondván: az igazság azt követeli, hogy a legerősebb igazságot kövessük, mert erő nélkül tehetetlen; az erő igazságosság nélkül zsarnoki. „Össze kell tehát kapcsolni az igazságot az erővel, ezért vagy az igazságot kell erőssé, vagy az erőset igazságossá tennünk.”¹⁸

A társadalom igazságosságának követelményét érzékelteti B. Russell a hatalom fogalmának kiemelésével, mondván: ez a társadalomelmélet alapfogalma, olyan, mint a fizikában az energia; ugyanis „a társadalmi dinamika törvényei csak a hatalom fogalmára építve fogalmazhatók meg, nem pedig a hatalom egyik vagy másik alakjára.”¹⁹ S e keretben jelentkezik a hatalomgyakorlás kényszert érvényesítő lehetősége és a korlátozás (és önkorlátozás) szükségessége. J. Benda hangsúlyozta: „sohasem szabad az erőt önmagáért tisztelni, csak annyiban, mint az igazságosság eszközét... ami mindig legfőbb értéke marad.”²⁰

Axiómává vált e következtetés: az államban (átfogóbban a társadalomban) legfőbb erény – az igazságosság, s ennek biztosítására legfőbb eszköznek minősült a törvény (modern viszonyokra vonatkoztatva az alkotmányosság). Ennek tartalmaként igényelték az emberek uralmának ellenőrzését (a visszaélés hajlama és veszélye miatt). Vagyis a hatalomgyakorlás olyan formáját helyezték, amelyben a vezetők (törvénynek való) alárendeltsége érvényesül a közéleti rend keretében – az erőszak korlátozott (és ellenőrzött) alkalmazásával.

Az előzőekre tekintettel állapítható meg, hogy az igazságosságorientált hatalmi környezet segítheti elő, hogy a modern társadalmakban

az alkotmányosság szerepe jelentékennyé váljon, mint a közösségi lét rendezője, szabályozója, amely föltételezi a tudatosságot, a köz- és magánéleti akaratot és aktivitást az igazságos rend megvalósításáért.²¹ Erre tekintettel közérdekké válik az igazságosság tételeinek konkrét kibontása nemcsak jogi előírásokban, hanem a modern társadalom közéleti (erkölcsi, politikai, szakmai stb.) normáiban, vagyis az alkotmányban mint társadalmi alpnormában.²²

A polgári átalakulás folyamatában és a radikális forradalmi törekvésekben jelentős követelményként előtérbe került az igazságosságra épülő közéleti irányítás kiépítése. Ez jelenik meg több dokumentumban, s köztük az amerikai Függetlenségi Nyilatkozatban: „mint vitathatatlanokra és nyilvánvalókra tekinthetünk a következő igazságokra:” az emberek egyenlőségére, elidegeníthetetlen jogaikra, az élet, a szabadság és a boldogság keresésének jogára, valamint a kormányzottak egyetértésén alapuló kormányokra (lecserélhetőségükre, újjal fölváltásukra).

A polgári társadalmakban az alkotmányos szabályozás alapelvevé a népszuverenitás elve vált (a monarchikus-dinasztikus legitimációval szemben), a nép és a közösségek önrendelkezése – történelmi hagyományokra és a közéleti kultúra fejlettségére tekintettel. A közéleti szerveződés szellemi alapjává vált az a közmeggyőződés, amely szerint a nép a közhatalmat birtokolja, és a közéleti irányítást ráruházza a képviselőkre – választás-megbízás formájában. Előtérbe került a hatalmi-uralmi viszonyok önszabályozása-önkorlátozása, alkotmányos keretek intézményesülése és a parlament (ezen belül két kamara) intézménye. A népszuverenitás megtestesülésében viszont eltérő súllyal jelentkezett a közvetlen demokratikus és a képviselői rendszer. Így – a közjó érdekében – a különböző országokban a rendezettség biztosítására általános és egyedi alkotmányos értékek, normák honosodtak meg. A közügyek demokratikus kezelésének alapvető elve lett a közös érdekek közös megegyezéssel való eldöntése, összehangolása és a mindennapi közügyekben való részvétel. Előtérben áll József Attila követelése: „a hozzáértő dolgozó / nép okos gyülekezetében / hányni-vetni meg száz bajunk” (*Hazám*).

A népfölség tartalmazza a választottak ellenőrzését (és olykor a visszahívás lehetőségét is). Bevett formává vált az időközi választások rendszerezítése, a kormányzati irányítás cirkulációja – a közéleti irányítás megújulásának biztosítása érdekében. A közéletben természetesen

szembekerül a választás következtében a többség és kisebbség kölcsönösen biztosított jogosultságokkal. Így összegzi G. Ferrero: „A többségnek joga van a kormányzásra, a kisebbségnek joga van, hogy ellenzéki tevékenységet fejtsen ki, kritizálja a többséget, és megkísérelje azt, hogy amikor rákerül a sor, többséggé váljon ő is.”²³ Ez az elv azonban nem lehet statikus, merev, nem irányulhat a hatalomgyakorlás kisajátítására vagy megcsontosodásának biztosítására, emiatt a tolerancia nem többségi kizárólagosságot, hanem rugalmasságot vált ki, s ennek érdekében a kisebbségi véleményeket is tiszteli, és a változó viszonyokhoz igazodás követelményeit tudomásul veszi. Ezzel megalapozódik a többség és a kisebbség együttműködéseként a kölcsönösség érvényesülése – elemi szükségletként; vagyis alkotmányos elvárás: „a többség ne erőszakkal vagy csalással álcázott kisebbség legyen, hanem valódi többség; és az is kell, hogy a kisebbség komoly és termékeny ellenzéki tevékenységet fejthessen ki.”²⁴ Ez egyben utalás a többség zsarnoksága elvetésének követelményére, mivel az alkotmányosság a hatalom önkorlátozásával, szellemi-erkölcsi tisztesség és elkötelezettség alapján valósulhat meg.

Közhelyszerű tétel, hogy a hatalom forrása a nép, a többség azonban nem mindenható (lehet a többségi döntés közösségellenes). Erre vonatkozóan Tocqueville megállapítja: a többség zsarnoksága fölött áll „az erkölcs világában található emberség, az igazság és az ész, a politika világában szerzett jogok.” Hangsúlyozandó: az alkotmányosságban kikristályosodott humánus értékek és közéleti garanciák alapozzák meg az igazságos rendet – az önkény kirekesztésével és a többség zsarnokságának kiküszöbölésével.

A többség zsarnokságával (az önkényuralommal) szembeni korlátként említett szellemi tényezők között a magyar alkotmánytörténet kutatói a szakrális hatalom jelentőségét hangsúlyozzák. Ez összegződik a Szent Korona-tanban, amely kifejezésre juttatja a magasrendű törvényességet, a kölcsönösen korlátozott és megosztott, s ezáltal erős hatalom elvét. Így ez a szellemi erő nem szűkül a szakralitás területére, ugyanis „az igazi demokráciát és önkormányzatiságot kifejező eszme,

**...az alkotmányosságban
kikristályosodott humánus
értékek és közéleti garanciák
alapozzák meg az igazságos
rendet...**

amely az érzékfölötti kapcsolatok említése nélkül is önálló értelemmel bír.”²⁵ Ezzel kapcsolatban idézhető K. Lorenztől: „Goethe mondja: »arról a jogról, amely velünk születik, sajnos nem esik szó.« Az a hit, hogy a kultúrához kötődő jogalkotástól független természeti jog is létezik, ősidők óta ahhoz a nézethez kötődik, hogy ez a jog természetfölötti, isteni adomány.” És sajnálatosnak tekinti, hogy a joggal kapcsolatban a szerzett magatartásmódokat emelik ki, elhanyagolván „a lehetséges örökölteket”. Így „a jogérzék” titokzatos fogalma magyarázat nélkül marad.²⁶

Az alkotmányos rend előző sajátosságai azonban nem fődik le az igazságos társadalmi berendezkedés teljességét. Emiatt a közjó és a közérdek részletesebb kibontása és dogmatikai pontosítása vált szükségessé – a közjó tartalmának konkrétabb megragadása-megismerése végett, és értékkövetelményeit a társadalmi elit realizálja az emberek közti összehangolt együttműködés – emberi méltóság biztosításával.

Az igazságosság követelményei sokrétűek, emiatt erőteljes szellemi-kulturális erőfeszítést igényel pontos megismerésük. E sokrétűség tudatosítást és konkrét intézkedést igényel. Ennek érdekében a modern társadalomelmélet az igazságosság tételeinek részletezését és különböző tartalmainak elmélyítését hivatott elvégezni – az igazságosság válfajai-ként.

4. A társadalomelmélet külön problémája az igazságosság érvényesítése a társadalom egésze és specifikus részei (szférái, alrendszerei) tekintetében. Emiatt került előtérbe az a nézet, hogy az igazságos társadalom alkotmányos rendben valósulhat meg – a népszuverenitás intézményesüléseként. Erre tekintettel vált elméleti-közéleti tétellé, hogy az alkotmányosság rendeltetése az igazságos társadalom értékeinek-elveinek-szabályainak rögzítése alkotmányban, nemzetközi alapelvekben és dokumentumokban. Alkotmányos elvárássá vált gyakorlati érvényesítésük a mindennapi együttélésben – az önrendelkezési jog és az emberi (egyéni és közösségi) jogok katalógusának realizálásával a szabadság, egyenlőség és szolidaritás elvei alapján – a közjó érdekében.

A közjó (igazságossági alapon való) megvalósítására utal a pápai enciklika: „mindenkinek meg kell kapnia a javakból az őt megillető részt, el kell érni, hogy a megtermelt javak elosztása a közjó, vagyis a társadalmi igazság szabályainak megfelelően álljon helyre, és azokhoz igazod-

jék”.²⁷ Ez is érzékelteti, hogy az igazságos társadalom elosztási rendje (a tulajdonviszonyok szerkezete) alkotmányos szabályozást igényel – különösen a köz- és magántulajdon viszonya, a javakból való részesedés arányossága és a magántulajdon igazságos korlátozása.

A magyar közéleti-politikai irodalomban alkotmányozási problémaként kiemelhető Bibó István koncepciója: ésszerűtlennek tartja a tulajdon korlátlanágát („a tulajdon szent és sérthetetlen” tételt elveti), és ennek átfogó alkotmányos rendezését igényli. A tulajdonfajtákra vonatkozóan megállapítja: vannak „a tulajdonnak olyan formái, amelyek méreteiknél fogva már nem tulajdon jellegűek, hanem egyszerűen a hatalom eszközeivé válnak”, és megjegyzi: ezek „a liberális demokratizmus védőszárnyai alá kerülnek”.²⁸ Az előző érvek alapján vetődik föl a tulajdon formális jogi kezelésének elégtelensége, mivel figyelmen kívül marad ennek átfogó társadalmi rendeltetése, helye és szerepe, valamint a tulajdonformák összehangolása: az osztó és kiegyenlítő igazságosság alapján.

Az igazságossági problematika jelentős gondja a közéleti viszonyok humánus kezelése: ismételten említhető a gazdagok és szegények viszonyában a szélsőséges helyzetek kezelése (rendezése). Erre tekintettel idézhető W. Röpke következtetése is, miszerint „Az igazságos társadalom egyáltalán nemcsak a jövedelem és vagyon aránylagos elosztásán, hanem a hatalom aránylagos elosztásán nyugszik.”²⁹

Az alkotmányos rend fejlődésének sajátosságává vált a különböző országok viszonyaira vonatkozóan az igazságosság válfajainak alkotmányos rendezése és dogmatikai pontosítása, emellett jelentékeny hatású tendenciaként bontakoznak ki a nemzetközi deklarációk, egyezmények, egyezségokmányok, amelyek az emberi (egyéni és közösségi) jogok megvalósítását elmélyítették. Előtérbe kerülnek e folyamatban a nemzetközi együttélésben meglévő igazságtalanságok (különösen némely országok egyedi igazságtalanságait illetően). Ily módon az igazságtalanságok nemcsak országok (belső) viszonyaiban kezeltetnek, hanem a nemzetközi hatalmi viszonyokban is. A nemzetközi együttélés különös igazságossági problémájaként szerepel a nagyhatalmak döntési fölénye saját érdekeik igazságtalan érvényesítésével kapcsolatban. Szem előtt tartandó több nemzetközi hatalmi igazságtalanság; így a durva retorzió, a kegyetlen bosszú, a kollektív bűnösség és büntetés, az embertelen megtorlás, valamint a genocídium, az ellenféllel szemben embertelen

bánásmód, vagyis a *vae victis* elvének érvényesítése a nemzetközi együttélés gyakorlatában.

A nemzetközi igazságtalanságok a közfigyelemben fölszínre kerülnek, és ma már némely esetben orvoslásra találnak. Így alkotmányos értékkövetelmény az igazságtalanságtól szenvedők ügyének tudatosítása, erkölcsi-politikai-állami-közéleti támogatása, kárpótlása és jogi rehabilitása. Emellett jelentős tényezővé vált a humanitárius tevékenység és a nemzetközi igazságszolgáltatás további intézményesedése, valamint a nemzetközi civilmozgalmak (NGO) szerepe az igazságtalanságok megelőzése vagy negatív hatásuk következményeinek helyreállítása terén.

A különböző világirodalmi (társadalomelméleti, szociológiai, antropológiai, jogi és jövőkutató) vizsgálatok jelzik az Univerzum, a Föld és a földrészek helyzete elemzéseinek nélkülözhetetlenségét és az emberiség sorsproblémáinak, jövőképeinek vizsgálatát – felelős értelmiségi tevékenységként. Ennek kapcsán a világ (az Univerzum) közös gondjainak-problémáinak elemzése, a Föld sorsa szempontjából jelentékeny közösségi sorsproblémáinak tanulmányozása előtérbe került. Érintőlegesen említhető a Földön a szegénység és a nyomor (éhség) gondolja és e vonatkozásban a kormányzatok felelőssége.

A Földön élő közösségek hatalomszerveződése szempontjából kiemelhető az országos ügyek elrendezésének követelménye: „A kormányoknak szélesíteniük kell látókörüket, hogy valóban képviselni tudják népük érdekeit. ...át kell engedniük a döntéshozást az országos szint alatti vagy fölötti szerveződéseknek. (...) A lefelé irányuló folyamat során pedig az országos intézmények hatásköreinek egy részét át kell adni a kisebb léptékű társadalmi, gazdasági vagy kulturális egységeknek, illetve a hagyományos közösségeknek, etnikai és kisebbségi csoportoknak.”³⁰ Emellett említendő a rendszerelmélet és a jövőkutatás jelentősége a társadalomirányítás megalapozása végett.³¹

A nemzetközi problémák humánus megoldásával kapcsolatos ügyek kezelését illetően jelentkeznek alapvető jelentőségű javaslatok. Ezek között szerepel Bibó István nemzetközi jelentőségű dogmatikai elemzése *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Az önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás* című írásában.³²

E jelzett elméleti nemzetközi elemzéseket (és az esetleges gyakorlatot) áthatja egyrészt az igazságtalanságok visszaszorítására irányuló tö-

rekvés, másrészt jelentőssé válik az igazságosságba vetett hit elmélyülése az országos és helyi (lokális) alkotmányosság révén, valamint a nemzetközi közrend biztosítása által, amelynek alapvető eszköze a humánus társadalomirányítás.

5. A társadalomirányítás „magában foglalja a társadalom egészének és alkotó közösségeinek közhatalmi külső irányítását, befolyásolását és ellenőrzését, másrészt tartalmazza az önirányítást, önfejlesztést, önszervezést és önkontrollt.”³³ S ennek különleges problémája a kultúra és a hatalom viszonya, a hatalmi objektívációk kiépülése és működése. Ezt érzékelteti a közigazgatás országos és helyi szerveinek (vagyis a bürokrácia) megjelenése és működése, továbbá a rendészet, a hadsereg és adóztatás intézményesítése – külön embercsoport működéseként. Sajátos közéleti tevékenységként alapozódott meg a katonák, rendőrök, fináncok képzése, és az egyetemi oktatásban elsősorban a jogászok, közgazdák és más szakmák (orvosok, pedagógusok, mérnökök, informatikusok és egyéb szakmai képzettségűek) alkalmazása (bevonása) hivatásos tevékenység ellátására. Alapvető trendként fogható föl a közéleti tevékenységek szakmai megalapozása a hatékonyság biztosítása végett – a kultúra vívmányainak elsajátítása alapján.

Az európai kultúra vívmányaként kiemelt szakmai tudás igénye lényegében az önkormányzatiság működésének önállóságához kapcsolódik. A közéleti rend nem csupán a társadalomirányítás átfogó és központi sajátosságát tartalmazza, hanem specifikus lokális és szakmai közösségi önszerveződést és önirányítást is. Így a kialakuló és működő (lokális-szakmai-kulturális) közösségek bizonyos függetlenséget igényelnek – a hivatásrendek közéleti erejéből következően. S ehhez kapcsolódik az állampolgároknak (a közélet civil résztvevőinek) közéleti kulturáltsága, alulról fölfelé épülő spontán és öntudatos szerveződése, különböző foglalkozások (területi-kulturális-sport tevékenységek stb.) önszerveződése és a közttestületeik működésének növekvő szakmai színvonala.

A közéleti irányítás szakmai tagozódása főleg a közéleti kulturáltság szükségletéből következett, amelynek kielégítését Bibó István az európai kultúra hatalmas értékének minősíti. Eszerint kialakulnak „a szakmai, alkotó, szervező, nevelő munka végzőinek az öntudatos csoportjai”, akik „szakmájuk függetlenségét féltékenyen őrzik minden hatalmi behatással és paranccsal szemben.” (És megjegyzi: e szakmai öntudatnak „két

halálos ellensége van: a hatalmi téboly és az eszméiben megveszekedett dogmatizmus”).³⁴

A modern társadalmakban a közélet szakmai orientációja maga után vonja a képviseleti rendszer átgondoltságát, differenciálódását (a központi és a helyi szintek, horizontális és vertikális) elkülönülésének figyelembevételét illetően. Emiatt vetődik föl a politikai (pártok és egyéb politikai tényezők) képviselete mellett hivatásrendek parlamenti és önkormányzati megjelenítése, intézményesülése. A közélet bonyolultabb rendjében a politikai mellett a szakmai hivatásrendek szerepe jelentékennyé vált. Ez vonta maga után némely országokban a parlament két kamarájának elkülönülését (az alsó- és felsőház, néhol szenátus) intézményesülését,³⁵ a helyi szintű önkormányzatokban a köztestületek, civil és szakmai szervek együttműködését. Az eltérő megoldások viszont az adott ország hagyományain és a közéleti kultúra fejlettségén alapulnak, s a közélet alkotmányos rendjének modernizálását (tudatos fejlesztését) és a társadalmi irányítás koncepciójának humánus irányát jelzi.

A társadalmi szerkezet komplexitása maga után vonja a társadalmi irányítás kultúrájának fejlődését, tudatosságát, a közéleti értékek és vívmányok fölhasználását, távlatosságának (jövőorientáltságának) kidolgozását és érvényesítését – a társadalmi elit hivatásának tartalmaként.³⁶

6. A társadalmi irányításban a vezető személyek, az elit problémája már az ókori gondolkodásban is fölszínre került. Ezt érzékelteti Platón követelménye: „a filozófusnak kell kormányoznia, mert csak ő ismeri az igazságot.” Ennek a gondolatnak az irányultsága elgondolkodtató, mivel a társadalom irányításának alapjaként az igazságosság erényét fejezi ki, s az az elvárás, hogy a társadalom irányítóinak (a társadalmi elitnek) követni és alkalmazni kell a tudományok által föltárt igazságokat, tehát a természet és társadalom alapvető sajátosságainak ismerői legyenek, ne pedig kontárok. Erre vonatkozik az a fölismerés, hogy az igazságosság követelményeinek fölismerése és fejlesztése biztosítja a haladást; közismert tétel, hogy az emberiséget kiváló emberek igazságkeresése és föladatvállalása vitte előre.

Az történelmi tény, hogy a vezetők (kormányzók) nem a filozófusok közül kerülnek ki; a társadalomirányítás sajátos intézményesülé-

se nem a platóni eszmény szerint zajlik, hanem a társadalmi-közéleti szerveződés személyeinek és csoportjainak szellemi állapotán, kulturális színvonalán, lelki beállítottságán, hitén és személyes (vagy csoport-) törekvésein és önérdkein alapszik – a történelmi körülményektől függően. A polgári társadalom fejlődése viszont előtérbe állította a hatalmi kormányzati tevékenységet gyakorló személyeket mint osztályt, csoportot, réteget, sajátos közösséget – (a modern társadalomban) az elitet.

A társadalmi eliten – a közgondolkodás – elsősorban a szellemi tevékenységet végző értelmiséget érti, amely a tudomány, a szépirodalom, a művészetek, az oktatás-nevelés, a hitélet, a tájékoztatás (és egyéb értelmiségi tevékenységek) művelőit öleli föl. És sok esetben figyelmen kívül marad a közélet irányítóinak elithez sorolása. A közélet kulturális megalapozottsága viszont az előző leszűkítést meghaladja, és az irányítás gyakorlóit az elithez sorolja.³⁷

A társadalmi eliten belül a szellemi és a hatalmi elit elkülönülését és együttműködését állapíthatjuk meg; ezt a középkori gondolkodás a világi és szellemi hatalom elkülönülésében érzékelt. Ez a leszűkítő magyarázat a királyság vagy a köztársaság, a demokratikus vagy diktatórikus kormányzat elemzésével azonosítja, vagy a történelem nagy személyiségeinek jellemzésére szűkíti. E vonatkozásban már a régi közéleti gondolkodás is megkérdezte: *quis custodiet custodes?* Ki fölügyeli az őröket? Erre persze válaszként fölvetődött a néprövid szerepe, vagy a bizalomvesztés esetén vezetők száműzése (elkergetése). Ennek a problémának mélyebb megértését alapozza meg a társadalmi elit szerepének, tagoltságának és felelősségének elemzése.

Az alkotmányos társadalmi rend követelményévé válik a társadalmi elit tevékenységének ellenőrzése, korlátozása (és önkorlátozása) – főleg az önkényes döntések, a hatalomirányítók arrogáns magatartásának, embertelen hozzáállásának megítélése (elmarasztalása vagy elvetése) –, a felelőtlenség következményeinek megállapítása. Hiszen köztudott: a társadalmi elit felelősségének alapvető iránya, hogy elősegítse az igazságos társadalom megvalósítását, fejlesztését, intézményesítését és védelmét, a közjó érdekében, erkölcsi alapokon.

**...az emberiséget kiváló
emberek igazságkeresése és
föladatvállalása vitte előre.**

A társadalomelmélet jelentékeny problémájává vált a hatalmi elit és az értelmiség együttműködésének gondja, viszonyának jellege. A társadalomelméletben többen kifogásolták az értelmiség szervilis magatartását; kiemelhető J. Benda fölfogása, figyelmeztetvén az írástudók árulására; ezt kommentálva Babits Mihály is megállapította: „az igazi írástudó hivatása”, hogy ébren tartsa a tiszta erkölcs és a logika tekintélyét és tudatát; s idézendő e magvas gondolata: „Vétkesek közt cinkos, aki néma.” A magyar értelmiségre jellemző sajátosságot tárt föl Erdei Ferenc *A magyar társadalom a két világháború között* című írásában. E szerint a magyar értelmiség a közigazgatásban és „az oktatásügyben nem az értelmiségi munka tárgyyszerűségéhez igazodik”, hanem „a politikailag vezető osztály mellett maga is uralkodótársaként működik”.³⁸

A felelős értelmiség szerepét és szükségletét illetően Bibó István igényli (az apparátussal vetekedő szereppel) külön fórum létezését, működését, amely eleven kapcsolatban a közösség szükségleteivel, érvényesen meg tudja állapítani a társadalmi értékszempontokat, „és érvényesen képes tisztázni a társadalmat irányító végső értékeket is”. Így értékőrző és értékszabályozó elitként a hatalomkoncentrációval „a hatalomgyakorlás igazságos és ésszerű közösségi célját állítja szembe”.³⁹ Platóni elvárás modern megnyilvánulása a társadalomirányítás egyik részének, a törvényhozás kontárságának a bírálata. Bibó István megállapította: szakértők „gondos és elmélyült szakszerűség jegyében elkészített tervezetei kicsinyes hatalmi és politikai változtatásoknak” vannak kitéve, és szükségesnek vélte „egy bizonyos függetlenséggel fölruházott szakszerű törvényszerkesztő és egyeztető szerv fölállítását”.⁴⁰

A társadalomirányítás egyik részeként a törvényhozás előkészítése és formába öntése természetesen a társadalmi elit hivatása, amelyben a hatalmi és szellemi tevékenység összekapcsolódik. E két tevékenység és tényező együtthatása jelentkezik. Döntő szerepet gyakorol az operatív-szervező-kényszerítő csoport, emellett alá- vagy mellérendeltségben lehet a szellemi-értelmiségi tevékenység (erre utal Bibó István is az előző idézetben). Némely helyzetekben azonban a „kicsinyes hatalmi és politikai” érdekek és a közéletben a felelős értelmiség mellőzése változtatást, vagyis a hatalommal való visszaélés elkerülése tudatos intézkedéseket igényel.

Külön említendő: az alkotmányosság sérelme szempontjából némely bírók igazságtalan döntései (lásd Zola tiltakozása) vagy pártérdekű

ítéletek (konceptiós perek) mellett a tömegkommunikáció (és a publicisták) hazug információi és értékelései a hamis hivatalos ideológiát támogatják – az értelmiségi írástudók árulásával. Ezzel szemben a felelős értelmiségiek közéleti szerephez jutása hozzájárulhat a társadalmi elit tevékenységének javításához-korrekciójához. Ez akkor következik be, ha a felelős értelmiség (szemben a szervilis értelmiségi magatartással) képviselői leleplezik egyrészt a hatalmi torzulásokat (arroganciát), igazságtalanságokat és az ezt igazoló szellemi-irodalmi tevékenységeket, másrészt megjelölik az alkotmányosság értékeinek védelmét és fejlesztését – a jövőorientációra tekintettel – a társadalmi elit kötelességeként.

A társadalom irányítását végző társadalmi eliten belül a hatalmi elit nagyobb súlya mellett nélkülözhetetlen a szellemi (vagy értelmiségi) elit közéleti szerepe. E vonatkozásban hangsúlyozandó: ez a réteg nem önerejű, elszigetelt fenomén, mivel jórészt hatalmi-politikai tényezők támogatásával juthat szerephez, s ettől függően teljesítheti magasztos hivatását; a humánus szolgálatában.

A felelős értelmiség pozitív szerepe azonban nem spontán folyamat, mivel kibontásához szükséges a hatalomgyakorló elit igénye az együttműködésre, valamint az alkotó kezdeményezés elfogadására való készsége. Ilyen körülmények esetén a felelős értelmiség dolga a valóság elméleti kutatása, az aktuális társadalmi adottságok (helyzet) jellemzése – a diagnózis. Ennek alapján hivatása a közéleti stratégia kimunkálása, a pozitív tendenciák föltárása és megerősítésének elősegítése, valamint a negatív-káros folyamatok jelzése – visszaszorításuk céljából. Ehhez kapcsolódik az, hogy fölkészítse a hatalmi elitet döntéseik szerepének szakszerűségére, továbbá a szubjektivitás, voluntarizmus, közönyösség, eshetőlegesség elkerülésére – előrejelzésekkel. S az már a hatalmi elit dolga, hogy önmaga természetszerűen fogadja be a felelős értelmiség fölismeréseit, kezdeményezéseit, és küzdje le a hatalmi arrogancia (önhittség) kísértését és a hatalommal való visszaélés hajlamát.

Történelmi tapasztalat: ha a hatalmi elit elvtelenül, önzően mellőzi hivatása teljesítését, a közjó szolgálatát (főleg az ideológus, áruló írástudók támogatásával), akkor a felelős értelmiségiek szerepe háttérbe szorul vagy megszűnik. Ám kedvező történelmi változások maguk után vonhatják, hogy e felelős értelmiségiek háttérbe szorított helyzetük ellenére kegyelmi állapotban előtérbe vagy fölénybe kerülhetnek a külső

korlátozó tényezőkkel szemben (szellemi-hatalmi erejük folytán) – félelmük leküzdésével és öntudatos elkötelezettségükkel, az alkotmányos értékek biztosításának megkövetelésével.⁴¹

Történelmi tényként megállapítható, hogy a társadalmi hatalmi elit igazságtalanságokat valló-elfogadó szemléletével és tevékenységével szemben szükségszerűen feltör az igazságosságérzet, az értelmi-ségi értékkelkötelezettség és felelősség. Ezt a sajátosságot érzékelteti W. Röpke; megállapította, hogy a közéletben kell lennie egy nem nagy, de „mértékadó csoportnak, amely bizonyos megváltoztathatatlan normákért és értékekért felelősséget érez”. E természetes nemesség (*nobilitas naturalis*) szerepe „azon áll vagy bukik, hogy valódi szolgálói képesek-e az igazság javára az érdek befolyásolásáról lemondani”.⁴² Vagyis nélkülözhetetlen a társadalmi elit némely képviselői részéről e nemesség, amelyet (Platón és Pascal szemléletét követő részeként) a felelős értelmiség képvisel (a karrierista önjelöltekkel szemben), és közös erőfeszítésük intézményesül az (alkotmányos) közéleti rend kiépítésével, biztosításával kapcsolatos tudásuk, hitük, elhivatottságuk alapján. E vonatkozásban emelkednek ki a közéleti-szemleli közösségekben karizmatikus tehetségekként elfogadott és tisztelt, közszeretetlenben működő kormányzati és önkormányzati személyiségek (nem csak államférfiak).

A felelős értelmiségiek meghatározó közéleti tényezővé válását, erejét fölkészültségük, tudományos világszemléletük, ember- és társadalomképük, ethoszuk támasztja alá – kedvező közéleti-hatalmi környezetben. S ehhez kapcsolódik önfejlődésük: a természettudomány eredményeinek világnézetet megalapozó szerepe mellett különös hatást gyakorol a társadalomtudományokban az újabban föltárt paradigmák megismerése, antropológiai, pszichológiai ismeretek tudatosítása-hasznosítása és a rendszerelmélet komplexitást igénylő szemléletének a közgondolkodásba való bevitele (meghonosítása).⁴³

Az előzőekre épül a közéleti elvárások intézményes formáinak és eljárásai módzatainak fejlesztése, amely lehetővé teszi a szellemi-kulturális vívmányok közéleti-alkotmányos értékeként kezelését. Ily módon valósul meg a tudományos igazságok (a világ, a természet, a társadalom, a közösség, a személyiség) kérdéseire, sajátosságaira vonatkozó fölismerések, tudományos tételek fölhasználása – nem csupán óhajként, vágyként, hanem az egész társadalom (s ezen belül a társadalmi elit és

minden állampolgár) aktivitása, részvétele alapján –, szem előtt tartva a szerves fejlődés (és a homeosztázis) követelményeit, jövőorientáltságát és a nemzetközi körülményeket.

Az igazságos társadalom alapvető föltétele az igazságok (a tudomány által föltárt törvények) közpolitikai tudatosítása, továbbá a felelős értelmiség minden rétegének aktív szerepe az alkotmányosság átfogó értékrendszerének és a közéleti felelősség és felelőtlenség dogmatikájának fejlesztésével kapcsolatban.⁴⁴

Kiemelendő a társadalomelmélet és a felelős jogászság (különösen az alkotmányjogászok) kritikai szerepe az alkotmányos rend tökéletésítésében, amelyben alapvető a jog igazságosságot szolgáltató szerepe – a bírói függetlenség természetszerű érvényesülésének biztosításával.

Az alkotmányos felelősség természetesen nemcsak az értelmiség kötelezettségeit tartalmazza, hanem a társadalmi elit többi részére, vagyis a hatalmi (s ezen belül a politikai, az ideológiai és jogászai) eliteire is kiterjed. Ebből következően nemcsak erkölcsi felelősségre, hanem a szokásokban, a közigazgatásban és a jogban rögzített szabályok követésének megítélésére és hatalmi-igazgatási-jogi következmények megállapítására és érvényesítésére is vonatkozik (jelentős mértékben a felelőtlenség formáinak intézményesítésével is).

Az igazságosság bonyolultságához (sokrétű válfajaihoz) kötődik az átfogó alkotmányos rend mindennapi gyakorlatba való beépülése és megszokottá válása, amely hozzájárul a közélet magas szintű kulturáltságához, a kristályosan rendezett mindennapi együttműködéséhez, biztosítván „minden közösségnek törvényes jogait, hogy ne éljenek vissza a hatalommal, és rövidlátó, önző célok által vezetve ne manipulálják az embereket és a természetet”.⁴⁵ Ezen követelmények teljesítése eredményezheti a közéleti elvek-értékek érvényesítése alapján az igazságos társadalom megvalósítását. E magasztos célokhoz kapcsolódik a Bibó István által megfogalmazott nélkülözhetetlen alkotmányos követelmény és igény: e szerint „a hatalmat szolgálattá, erkölcsi feladattá” kell átnemesíteni⁴⁶ a szeretet és az egyetemes testvériség alapján.

A Bibó István-i elvárás alapján le is zárható gondolatmenetem, mégis kiemelem e dolgozat címére (és mottójára) tekintettel az igazságosság szükségességének néhány érvényesítendő szempontját:

az első: az igazságtalanságok föltárása és tudatosítása,
második: az igazságosság fölényének érvényesítése szellemi és közéleti erőfeszítés révén,

harmadik: a társadalomirányítás átgondolásának és stratégiájának biztosítása alkotmányos rend kiépítése és érvényesítése keretében,

negyedik: a társadalmi elit hivatásának teljesítése a hatalmi-politikai és a felelős értelmiség együttműködése által – a humánus szolgálatában.

Szem előtt tartandó: az öntudatos állampolgárok közműveltsége és közéleti aktivitása az önrendelkezési elv és az emberi (egyéni és közösségi) jogok érvényesítése által valósul meg – a humanizáció folyamatában.⁴⁷

Így zárható elemzésem Goethe iránymutatásával: „A humanitás legyen a mi örök célunk.”

JEGYZETEK

- ¹ „A való életben vannak szabályok, normák és törvények, sőt elvek, melyekhez tartjuk magunkat. Az ember vele született hajlama, hogy közösségével és kultúrájával harmóniában éljen.” László Ervin: *A rendszermélet távlatai*. Magyar Könyvklub, Budapest, 2001, 53–54. o.
- ² Carl Gustav Jung: *Gondolatok a jóról és a rosszról*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1996, 37. o.
- ³ „Az igazságosság: rend. Igazságosságon a kapcsolatok rendezését, a magatartások szabályozását értjük, amely lehetővé teszi, hogy a létfenntartási javakból... a lehető legtöbb jusson mindenkinek a legkevesebb súrlódás és veszteség árán.” Roscoe Pound: *Társadalomirányítás a jog útján*. In: *Jog és filozófia*. Szerk.: Varga Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, 192. o.
- ⁴ A tudományok igazságokat tárnak föl és definiálnak kutatás alapján az Univerzum, a természet és emberi élet lényeges vonásainak és részlet-összefüggéseinek egzakt meghatározásával az emberi kultúra vívmányaként. Ezek jelentékenyen befolyásolják az emberi életviszonyok fejlődését, s hatnak a társadalmi együttélésben a környezeti és életviszonyok formáira, színvonalára, a termelési-technikai fejlődésre, az emberi (egyéni és közösségi) kapcsolatok fejlesztésére. Elkülönül ettől az igazságosság és az igazságtalanság problematikája, amely a társadalomelméletek és interdiszciplináris kutatások (s ezen belül a teológia, az antropológia, pszichológia, az erkölcstan, a nevelélmélet, az állam- és jogtudomány, a hatalomelmélet és az alkotmánytan vagy a filozófia és a társadalomelmélet stb.) témája. (Lásd 13. jegyzet.)

- ⁵ Ez a megközelítés érhető tetten a magyar Alkotmánybíróság egyik korábbi határozatában, miszerint: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat]
- ⁶ A korábbi jogállamisággal foglalkozó tanulmányomban utaltam az igazságosság jogállamiságot megalapozó szerepére (lásd Samu Mihály: *Jogállamiság és jogpolitika*. Magyar Jog, 2006/4.), ám figyelmen kívül hagytam a jogállamiság jelszavának használatát diktatúrákban (a náciizmus és bolsevizmus politikájában), vagyis a homonímiát. Megjegyzendő: a jogállamiságot sokan a jogszerűsége szűkítik (a jogpozitivizmus alapján), s egyéb tartalmi vonását (így az igazságosság alapértékét) nem tartják szem előtt.
- ⁷ Elliot Aronson: *A társas lény*. KJK, Budapest, 1980, 108. o. Erre utal Konrad Lorenz is: még „sohasem volt a tömegszuggeratív ilyen hatásos, a manipulációknak meg sohasem volt ilyen hatékony, tudományos módszerekkel megalapozott propaganda-technikájuk, soha korábban nem rendelkeztek ilyen nagyhatású tömegtájékoztatói eszközökkel.” Konrad Lorenz: *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*. Ikva, Budapest, 1994, 121. o.
- ⁸ Idézte Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 153. o. Ezzel kapcsolatban említendő: Az 1. világháború utáni igazságtalan, bűnös döntésekért való felelőtlenséget leleplezte egy francia diplomata, és határozottan föllépett az új háború elhárítása érdekében. Lásd Henri Pozzi: *A háború visszatér*. Marjay Frigyes, Budapest, 1935; és Henri Pozzi: *Századunk bűnösei*. Marjay Frigyes, Budapest, 1936, Reprint: Püski Kiadó, 2000.
- ⁹ Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Európa Kiadó, Budapest, 1997, 148. o.
- ¹⁰ Arisztotelész: *Politika*. IV. 2.
- ¹¹ Szent Ágoston: *A boldog életről*. Európa Kiadó, Budapest, 1989, 67. o.
- ¹² Gustav Radbruch: *Öt perc jogfilozófia*. In: *Jogállam*. 1998–99, 214. o.
- ¹³ John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest, 1987, 3. o.
- ¹⁴ Uo. 22. o.
- ¹⁵ Zygmunt Bauman: *Általános szociológia*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1967, 77. o.
- ¹⁶ Guglielmo Ferrero: *A hatalom*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2001, 61. o.
- ¹⁷ Samu Mihály: *Hatalomelmélet*. Korona Kiadó, Budapest, 2000, 54. o.
- ¹⁸ Blaise Pascal: *Gondolatok*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983, 149. o. E megközelítés található e tételben is: Az igazság önmagában nem hatalom... „a maga oldalára kell vonnia a hatalmat, vagy neki kell a hatalom oldalára állnia, különben folyton-folyvást elpusztul, vége van.” Lásd *Nietzsche hatalomfölfogása*. Függelék. In: Samu Mihály: *Hatalomelmélet*. Korona Kiadó, Budapest, 2000, 379. o.
- ¹⁹ Bertrand Russell: *A hatalom*. Typotex, Budapest, 2004, 9. o.

- ²⁰ Julien Benda: *A demokráciák nagy próbája*. Káldor György, Budapest, 1947, 153. o.
- ²¹ „Az igazságosság mindenekelőtt az emberek kölcsönös viszonyait szabályozó társadalmi rend lehetséges, de nem szükségképpen minősége. (...) E rend az emberek viselkedését mindenkit kielégítő módon szabályozza.” Hans Kelsen: *Mi az igazságosság?* In: Jog és filozófia. Szerk.: Varga Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, 269. o.
- ²² Samu Mihály: *Alkotmányozás – alkotmány – alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997, 72. o.
- ²³ Ferrero, i. m. 200. o.
- ²⁴ Alexis de Tocqueville: *Az amerikai demokrácia*. Európa Kiadó, Budapest, 1993, 536. o.
- ²⁵ Zétényi Zsolt: *Gyökeres alkotmányreformra van szükség!* In: Magyar Nemzetstratégia. Szerk: Varga Domokos György, Magyar Konzervatív Alapítvány – Püski Kiadó, Budapest, 2008, 209. o.
- ²⁶ Lorenz, i. m. 66–67. o.
- ²⁷ XI. Pius pápa: *Quadragesimo anno*. 1931.
- ²⁸ Bibó István: *Válogatott tanulmányok IV*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 780–781. o.
- ²⁹ Wilhelm Röpke: *A harmadik út*. Auróra Könyvek, Budapest, 1943, 162. o.
- ³⁰ László Ervin: *Harmadik évezred. Veszélyek és esélyek*. Új Paradigma, Budapest, 1998, 101–102. o.
- ³¹ Lásd László Ervin: A rendszerelmélet távlatai, i. m.; *Változás és jövő. Tanulmánykötet*. Alkotó szerkesztő: Nováky Erzsébet, Püski Kiadó, Budapest, 2008.; *Jövő kutatás – interaktívan*. Szerk.: Hideg Éva, Nováky Erzsébet, Aula Kiadó, Budapest, 2012.
- ³² Bibó, i. m. 282–524. o. S ehhez kapcsolódik a nemzetközi alkotmányos rend különböző sajátosságainak tudatosítása és szabályozása. Samu Mihály: *A globalizáció és lokalizáció szabályozása*. Valóság, 2004/2., 30–40. o.
- ³³ Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 12. o.
- ³⁴ Bibó, i. m. 153. o.
- ³⁵ Megjegyzendő: a magyar alkotmányos fejlődés (más országokéhoz hasonlóan) külön intézménye volt évszázadokon át a kétkamarás országgyűlés. Ennek följújtása fölvetődött (mivel a szovjet mintájú 1949. évi XX. tv. mellőzte). És az alkotmányozási szakmai viták során megfogalmazódott: „Az országgyűlés két házból álljon, a képviselőházból és a szenátusból.” ...a második kamara „a területi és szakmai önkormányzati, hitéleti, hivatásrendi, szellemi-értelmiségi, etnikai-kisebbségi és határon túli magyar közösségi képviselő testületként épülhet föl.” In: *Társadalmi szerződés*. Civil összefogás Fórum, Püski Kiadó, Budapest, 2009, 24. o.
- ³⁶ A különböző országok társadalmi elitje organikus fejlődés (vagy annak elakadása

vagy torzulása) következménye. Általánosságban e csoport tagjai a modern társadalmak összességéből verbuválódnak „a tudományok, a tőkemozgatás, a közigazgatás, a nagy szakmai és érdekcsoportok belső életéből”, és szerencsés esetben „kiválnak közülük a társadalom teljes mozgásának megítélésére képes államférfiúi képességű emberek.” Misur György: *Szarvasról Rómába. Diplomáciai küldetésben*. Mundus Novus Kft., Budapest, 2010, 193. o.

³⁷ A társadalmi elit témájával a társadalomelméleti irodalomban többen foglalkoztak (G. Mosca, R. Michels, W. Pareto, M. Djilas) establishment, nómenklatúra, új osztály és az osztályok (főleg az uralkodó osztályok) elemzésével. Idézhető e következtetés: „A hatalmi elit olyan emberekből áll, akik... döntő súlyú elhatározásokat hozhatnak. (...) Ők foglalják el a társadalmi rendszer stratégiai pontjait, parancsnoki állásait, amelyekben ma a hatalom mindenható eszközei és a presztízs összpontosulnak.” S a hatalmi döntéseket illetően Mills megállapítja még, hogy a hatalom középső szintjén félig szervezett, „a legalsó szinten pedig egy tömegtársadalomszerű jelenség jött létre”. Charles Wright Mills: *Az uralkodó elit*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1962, 8., 32. o.

³⁸ *Értelmiségszociológiai írások Magyarországon 1900–1945*. Vál.: Huszár Tibor, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1981, 208. o.

³⁹ Lásd Bibó István: *Válogatott tanulmányok I*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 293–294. o.

⁴⁰ Lásd uo., illetve Bibó: *Válogatott tanulmányok II*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 393. o. E gondolat részletesebb kibontása található Samu Mihály: *Jogpolitika. A jog humanizálása* című könyvében: *Jogpolitika a jogalkotás kontársága ellen c. §-ban*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008, 88–92. o.

⁴¹ Idézhető Franz Alt bevezetője: „Változás még a nagy politikában is akkor lehetséges, ha egy kisebbség tudatára ébredt belső erejének, és fölébe kerekedik a külső hatalmakkal szembeni félelmének. Minden jóban ott lapul a rossz csírája, s minden rosszban is a jóé. Minden válságban esély is rejlik. Ez Jung végtelenül fontos üzenete az atomkorszak végén.” Jung, i. m. Előszó, 7. o.

⁴² Wilhelm Röpke: *Civitas humana*. Kráter Kiadó, Budapest, 1996, 165. o.

⁴³ A rendszerelmélet alapján a paradigmaváltás jellemzőjeként emelhető ki az önszabályozás, az önszervezés és önszerveződés, az öntanulás (állandó önképzés), a dinamizmus, a hierarchia és a meghatározhatatlanság ismérve. Kovács Attila: *A jövő század elején élő ember és biztonsága a számítástechnikai eszközök árnyékában*. In: *A jövőért – másképpen. Jövőkutatói tanulmányok*. Szerk: Tóth Attiláné dr., Uránusz, Budapest, 1995, 18. o.

⁴⁴ A közéleti felelősség és felelőtlenység pontosításával kapcsolatban főleg a közjog (vagy alkotmányjog) tudományában található megoldások, ám ezek eshetőlegesen,

és hatalmi politikai helyzetűtől függenek. (Például kiemelhető a mentelmi jog intézményesítése.) Közéleti elemzések között idézhető munka: Földesi Tamás: *A politikai felelősség dilemmái*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000.; Samu Mihály: Jogpolitika című könyvből *A közéleti felelőtlenség és a kollektív büntetés réme*. 209–215. o.; és Szilágyi György: *A magyar mentelmi jog dilemmái*. Ügyvédek Lapja, 2010/6.

⁴⁵ László Ervin: *A világ túlélése. 2000+*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 13. o.

⁴⁶ Bibó István: Válogatott tanulmányok II., i. m. 397. o.

⁴⁷ Samu Mihály: *Az önrendelkezési jog és érvényesítésének gondja – világprobléma*. Polgári Szemle, 2012/1–2., 36–59. o.

Bukovics István

A fenntartható közigazgatás elmélete

Theory of Sustainable Public Administration



Összefoglalás

Ezt a tanulmányt a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának és Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának azonos című kutatási tárgya inspirálta, azzal a céllal, hogy bemutassa a közigazgatással kapcsolatos ismeretek tudományos szemléletét. Másként fogalmazva célja a közigazgatás-tudomány alapjainak megismertetése. Kiindulópontja, hogy míg a közigazgatás (jelentős mértékben) a jog része, addig a közigazgatás-tudomány már nem a jogtudomány része. Hogy mi a jogtudomány, az mindmáig vitatott. (Erre még röviden visszatérünk *A jog jogfilozófiai problematikája* című részben.) Így a közigazgatás-tudomány és a jog sajátos viszonyba kerül, amelynek megértése nélkülözhetetlen a közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos ismeretek elsajátításához. Ennek érdekében magának a tudományos gondolkodásmódnak a jellemzőit is tárgyalnunk kell. Ezen túlmenően rövid áttekintést adunk a közigazgatás-tudományi ismeretterületek közti kapcsolatokról is. A közigazgatás-tudománynak, mint minden tudo-

PROF. DR. BUKOVICS ISTVÁN DSc, intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője (Bukovics.Istvan@uni-nke.hu).

mánynak, sajátos szemlélete van, sajátos gondolkodásmódot követ. Lényegének megértéséhez a gondolkodás fogalmából indulunk ki. A jelen tanulmányban foglalt anyag nem önmegalapozó, azaz önmagában nem magyaráz meg minden olyan ismeretet, amelyet felhasznál. Előismeretekre támaszkodik. Ezek elsajátítását segítik a szakirodalmi hivatkozások.

Summary

This study was inspired by a research conducted at the University of National Public Service, Faculty and Doctoral School of Public Administration to demonstrate a scientific approach to administration. Its purpose is to familiarise the reader with the foundations of public administration as a scientific discipline. The central idea of the study is that albeit in practice (to a significant extent) public administration is a part of the legal system, the scientific study of public administration is no longer considered as a part of the scientific study of law. The accurate interpretation of jurisprudence is controversial to this very day. This is described in the section on the philosophical problems of law. Therefore, public administration and law are interrelated in a peculiar way, and it is essential to understand the nature of this interrelationship for the theory of public administration. To this end, the characteristics of scientific thinking need to be discussed. A brief overview is also provided of the relations between the various fields of public administration. Just as any discipline, public administration has its specific approach. To understand its essence one needs to start from the concept of thinking. The aim of the study is not to define its basis, in other words it does not explain every information used in the study, rather it relies on previously defined information.

KÖZNAPI ÉS TUDOMÁNYOS GONDOLKODÁS

Minden normális elmeállapotú ember gondolkodik.

Ez a *tény* független az ember életkorától, a nemétől, foglalkozásától, vagyoni helyzetétől, képzettségétől, társadalmi hovatartozásától, politikai nézeteitől, vallási beállítottságától, érdeklődési körétől, értékrendjétől és még sok egyéb tényezőtől.

Az a *mód* azonban, ahogyan gondolkodunk, már egyáltalán nem független ezektől a tényezőktől.

Ennyit biztosan állíthattunk, ebben nincs okunk kételkedni. Azt azonban már nem tudjuk, hogy végül is mitől függ az emberi *gondolkodásmód*.

Mindenkinek van valamilyen tudomása, illetve elképzelése arról, hogy van *köznapi* gondolkodás („józan paraszti ész”), és van valami más is, ami ettől gyökeresen különbözik. Például igen természetes a mindennapi gondolkodás számára, hogy a bálna, ez a tengerben élő óriási víziállat, egy halfajta. Ennek ellenére tudomásul kell vennünk, hogy a bálna nem hal, hanem *emlős*. Hiába tudjuk akár tapasztalat, akár értesülés alapján, hogy például a csődörnek egyáltalán nincsen emlője (még anatómiailag sem), meg kell tanulnunk, hogy a csődör is emlős. Ez nem azért van, mert van emlője, hanem mert az állatrendszertan tudománya ettől termékenyebb lesz, mint e nélkül, azaz több érvényes (igaz) állításra tesz szert.

Az ilyen megállapítások ellentmondanak a józan paraszti észnek, és vannak, akik ezzel a körülménnyel nem akarnak megbarátkozni.

Mindjárt előljáróban szögezzük le, hogy a jelen anyagban bőségesen vannak olyan megállapítások, amelyek ellentmondanak megszokott szemléletünknek, *intuíciónknak*.

Ezek a *kontraintuitív* megállapítások. Ezek hitelét nem a közvetlen tapasztalat, hanem a róluk való tudás és a logika törvényei – gondolkodásunk szabályai – szavatolják.

A tudományos gondolkodás ott kezdődik, hogy elfogadjuk a kontra-intuitivitás tényét, és nem állítjuk szembe a józan paraszti ésszel, hanem az előbbivel fejlesztjük az utóbbit.

A tudományos gondolkodás *szabatos*. Nem hasonlatokkal, metaforákkal, képekkel, hangulatkeltéssel és retorikai fordulatokkal operál, hanem a *logika* mindenki által elfogadott (mert elutasíthatatlan) szabályait alkalmazza. A tudomány szemben áll a szemléletességgel. A tudományos gondolkodás nem természetes, hanem mesterséges.

Amikor a közigazgatásról tudományosan gondolkodunk, és ez által tudásra teszünk szert, kétféle tudást ismerünk meg. A *valamiről* való tudást és a *valaminek* a tudását. A két tudás között óriási a különbség, ugyanakkor nélkülözhetetlen kapcsolat van közöttük. Feltételezik egymást. Ennek „nem tudása” – tudomásul nem vétele, *ignorálása* – vég-

zetes lehet. Használhatatlanná és feleslegessé teheti a tanulás-tanítás folyamatát és eredményét.

A tudományos gondolkodást az jellemzi, hogy nemcsak tárgyakról és tényekről szerez ismereteket, hanem új ismereteket tár fel (állít elő, vezet le), magukról az ismeretekről is. Ezek a *metaismeretek*.

**...a tudomány egy emberi
szükségletet, a tudásvágy
kielégítését szolgálja.**

A gondolkodásnak, és ami ettől elválaszthatatlan, a gondolatok *közlésének* – a *kommunikációnak* – többféle *megnyilvánulási formája* van. Ilyen a beszélt nyelv és az írott nyelv. Mindkét területen belül óriási különbségek, eltérések vannak.

Van anyanyelv, és van idegen nyelv. Van *köznyelv*, és van *szaknyelv*.

De gondolatokat más módon is lehet közölni, nemcsak nyelvi úton, szavakkal vagy írásban, hanem filmmel, zenével, festménnyel és egy se reg egyéb eszközzel.

Azon túl, hogy nem tudjuk, mitől függ az emberi *gondolkodásmód*, homályos, bizonytalan ismereteink vannak a nem köznapi gondolkodásról, jelesül a tudományos gondolkodásról.

Márpedig erre van szükségünk a közigazgatás-tudomány elsajátításához.

Nos, a tudományos gondolkodás ezzel a „*nem tudással*”, a „*nem tudás*” *tudásával* kezdődik.

A tudományos gondolkodásnak *önértéke* van. Ez azt jelenti, hogy a tudomány egy emberi szükségletet, a *tudásvágy* kielégítését szolgálja. Ez a szükséglet független a tudomány *hasznától*. Hasonló ez a gyermekvállaláshoz. Nem a családi pótlék végett vágyunk gyermekekre, családra. A csecsemő „haszna” üres, semmit ki nem fejező fogalom. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a csecsemő „haszontalan”. A tudományos szemlélet ilyen finom fogalmi különbségtételekkel kezdődik.

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS A JOG VISZONYA

Mint Magyary Zoltán kifejti: „A közigazgatás az állam cselekvése. A magánügyének cselekvése az állam számára közömbös, csak cselekvésük jogi hatásai érdeklik. Az állam magánjoga szabályozza az egyének egymás közti jogviszonyait, de nem érdekli az, hogy azok jogügyletet köt-

nek, vagy nem kötnek, hogy amit csinálnak, az helyes, célszerű, olcsó, előrelátó-e, vagy az ellenkezője.”

„Nem így a közigazgatásnál. A közigazgatásnak is megvan a maga sajátos joga, amely szintén az államon nyugszik. A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklik, hanem maga a cselekvés is. Az államnak magának kell cselekednie, és pedig nem ötletszerűen, szakadozottan, tetszés szerint, hanem állandóan, összefüggően, szervezeten. Az államot tehát kell annak is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másiknál, és miért? Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén, és amelyek a jog számára közömbösek.”

„A közigazgatással nem jogi szempontból foglalkozó tudomány a közigazgatástan. Mivel pedig a közigazgatási jognak is fejlett tudománya van, a közigazgatástan és a közigazgatási jog együttes összefoglaló megjelölésére szolgál az a kifejezés, hogy közigazgatás-tudomány.”¹

A közigazgatás-tudomány *mint tudomány* (és nem mint emberi tevékenység, vagy mint az állam cselekvése, mint társadalmi képződmény) tudományelméleti értelemben független a *jogtudománytól*. A közigazgatás-tudományi szemlélet lényegének megismeréséhez hasznos, ha a joghoz, illetve a jogtudományhoz való viszonya fényében vizsgáljuk.

A JOG JOGFILOZÓFIAI PROBLEMATIKÁJA

Elfogadott nézet, hogy a jog és a jogtudomány mibenlétét csak *jogbölcseleti* (tehát nemcsak jogi, hanem a jogra vonatkozó) elvek alapján lehet meghatározni.

A jogbölcselet azonban mindmáig saját önmeghatározásával küzd, és ebben a küzdelemben nem jutott túl egy eléggé önreflexió csapdán. Moór Gyula² szerint „a jogfilozófia legnagyobb problémája az, hogy melyek a problémái”. Moór írja: [Hegel] „szerint a jogfilozófia egyetlen feladata a jog fogalmának kifejtése”.³ A hegeli kifejtést (a jog metafizikai szubsztancia) Moór metafizikai spekulációnak bélyegzi, viszont önálló meghatározást nem ad.

A jog fogalmának tételes meghatározására a Moór professzor dolgozatához hozzászólók (Bibó István és mások) sem vállalkoztak, ám a jog mint jelenség leglényegesebb jellemzőit kifejtették. A napjainkban elfogadott meghatározás szerint: „A jog olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (jogi normák) összessége,

– amelynek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz azokat az állam bocsátja ki vagy szankcionálja,

– amelyek az adott társadalomban általánosan kötelezőek, vagyis azokat általános érvényesség jellemzi,

– amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel ténylegesen biztosítják.”⁴

Ez a meghatározás a jog *funkciójának* a következő meghatározásával egészül ki:

– A rend és biztonság kialakítására, fenntartására és a konfliktusok megoldására szolgál.

– A társadalmat tudatosan alakítja, tervezi.

Ez a meghatározás tipikus esete a klasszikus, *etimológiai definíciónak*, amely jószerével csupán a szélesebb fogalom alá rendelést ismeri, amelynek sémája: „*olyan ez-és-ez, amely ilyen-és-ilyen*”. Ezt szokás *deduktív definíciónak* nevezni.

Számunkra ez túl kevés ahhoz, hogy a jog és a közigazgatás-tudomány célba vett disztinkciót szolgálja.

Korszerűbb, „technikaibb” (tehát szimbólumokat alkalmazó) és egzaktabb a *rekurzív* definíció, amelyet Bibó⁵ nyomán a következőképpen alkalmazunk.

A „jog eset” és a „*jogi döntés eredménye*” – alapfogalom. (Tehát intuitíve adottnak, ismertnek vesszük.)

Azt a kijelentést, hogy „*x jog eset*”, így jelöljük: $J(x)$. Azt (a kijelentő mondatot), hogy „*x jogi döntés eredménye y*”, így: $JDE(x, y)$. Mármost a jog eset rekurzív definíciója formálisan így festene: Ha $J(x)$ és $JDE(x, y)$, akkor $J(y)$. *Verbálisan*: Minden jogesetre vonatkozó jogi döntés eredménye maga is jog eset.

Ez a matematikában teljesen szokványos eljárás (pl. ha x egész szám, akkor $x + 1$ is egész szám, ahol az „ x szám” és az „ $x + 1$ ” fogalma alapfogalom) megkönnyíti a jog és közigazgatástan szemléletli előkészítését.

Jóllehet a jog és a jogtudomány elméletileg élesen különböznek egymástól, a gyakorlatban összefonódnak. Ezért a közigazgatástannak

a jogtól való megkülönböztetéséhez elegendő a szemléleti modelljük – *paradigmájuk* – különbségeit demonstrálni.

Bár a következőkben a jog és a jogtudomány kifejezéseket felcserélve használjuk, de alapvető különbségüket továbbra sem hagyjuk figyelmen kívül. Ez a szövegkörnyezetből világos lesz.

Hasonlóan járunk el a közigazgatás és a közigazgatástan esetében is. A paradigmatisms különbségek:

A jog magát (bizonyos esetekben) *tévedhetetlennek* deklarálja, illetve bizonyos intézkedését megmásíthatatlanná teszi (kivégzés), amikor a „fellebbezésnek helye nincsen”, vagy a jogerős döntést hozza.

Ezzel szemben a tudományosság Popper-féle kritériumát elfogadva a tudomány (szándéka szerint) és a közigazgatástan attól tudományos, hogy alkalmazza a *falszifikáció* (cáfolhatóság) elvét, amennyiben olyan formájú *kijelentésekre*, *állításokra* és *megállapításokra* törekszik, amelyek tagadása (cáfolata) egyértelmű, és formailag (jelentésüktől függetlenül) szintaktikai, szemantikai és pragmatikai (egyszóval szemiotikai) értelemmel és érvényességgel bír.

Az „a vádlottat a Bíróság két év letöltendő büntetésre ítéli” cáfolata az eredeti jogi fogalmi rendszerben értelmezhetetlen (mert többértelmű). Ezzel szemben a „7 nem prímszám” teljesen egyértelmű (természetesen az aritmetika fogalmi rendszerén belül, az *enthümémákat* beleértve). Azt, hogy a „7 prímszám”, a szaknyelv *cáfolhatónak*, a köznyelv – *és a jog is* – ellenben *cáfolhatatlannak* tartja.

A joggal szembeni elvárás, hogy *egyenlő mércével* mérjen. (Bár nincsen olyan dolog, hogy „az igazság mércéje”, legfeljebb Leibniz álmában a *ratiocinator*.) A tudományban megengedhetetlen és lehetetlen lenne, ha egyenlő mércével mérnék egy hegy magasságát és a hajszál vastagságát. (A fraktálmélet erről sokkal többet tudna mondani.)

A tudomány hatékonyságát annak köszönheti, hogy maga dönti el, mit tart *lényegesnek*, és mit nem. Így joga van elhanyagolni a *létfontosságút* is. A jog ezt nem teheti meg. A jogban a *létfontosságú* nem lehet *lényegtelen*. (A tudományban ez nemcsak lehetséges, hanem jellegzetes, sőt megkülönböztetése egyenesen elvárás is.)

A jogban érvényes a „*nem tudom*” tilalma. („*Non liquet*”.)

A tudomány fenntartja magának a jogot a *tévedésre* és az *illetéktelenségre*. Egyes bíróság lehet illetéktelen valamely ügyben, de a jog, *mint olyan*, mindenben illetékes, még saját illetéktelenségének megállapításában is.

A tudomány mindig *hanyagol, modelleket* alkot a valóságról, tehát igazságokat hallgat el, meghamisít, hamis látszatot kelt, bizonyos értelemben hazudik is. Ezáltal jut előre, fejlődik, termel értéket, elégít ki (és kelt új) társadalmi igényeket. A jog ezzel szemben *méltányosságot* kénytelen gyakorolni, másként nem képes feloldani az *egyes, különös és általános* dialektikus konfliktusát. A méltányosság az általánososérvényűség szégyenlős beismerése. Gyökeresen más kategória, mint a hanyagolás.

A tudomány megállapításai objektívek. Egyes tudományos megállapítások örök érvényűek, sőt az emberi civilizációtól és kultúrától függetlenül igazak. (Pl. a 7 az prímszám.)

A jog végső soron szubjektív.

A jog lényegileg *gyakorlati*, a tudomány *elméleti*.

A jog *értékorientált, értékcentrikus, érdekérvényesítő*. A tudomány *érdekmentes és ténycentrikus*.

A jog az egyértelműség érdekében speciális szaknyelvet kényszerül használni (amit a laikus „bikkfanyelvnek” titulál). Ennek ellenére nem lehet *konstraintív*. Nem kerülhet szembe a józan paraszti ésszel, az emberek igazságérzetével. A tudomány fittyet hány a józan paraszti észre, és kitalál egy olyan jelrendszert, amelyben semmi sem magától értetődő, és ezért mindent bizonyítani, posztulálni vagy definiálni kell.

A jog elfogadja az ártatlanság vélelmét. A tudomány lételeme a *kétkedés*. A bebizonyítatlan állítás ártalmas. A tudományban az „ártalmasság vélelme” uralkodik.

A jog nem lehet *elvont*. A legkonkrétabb, tudományos szempontból legesetlegesebb tényező perdöntő lehet. A tudomány egyik leghatékonyabb eszköze az *absztrakció*.

A jog nem képes *etikai* fogalmakat pusztán *logikai* eszközökkel kezelni. A logika viszont igen.

A jog elvárja a tudománytól a *jogkövetést*, a tudomány nem várja el a jogtól a *tudománykövetést*.

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY RÉSZTERÜLETEI ÉS AZOK ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az anyag törzsrésze tartalmilag három egységre tagolódik. Az első részben kifejtésre kerül a közigazgatás-tudomány fogalmi fejlődése és tudományelméleti alapjai. A második részben a problémakör logikai

kockázatelemzése, amelyben tisztázásra kerül az etikai kérdések logikai kezelése, továbbá a kockázati rendszer állapota, mint a közigazgatás tárgya, valamint az emberi tényezők vizsgálata. A harmadik részben a struktúra és a funkció informatikai vonatkozásai egy közigazgatási modell és szoftver bemutatásával.

Első tekintetre nem világos, hogy mi köze van az első, lényegileg a közigazgatás-tudomány két fejezetben is részletesen taglalt tudományelméleti megalapozásának a második részhez, amely egyrészt egységbe foglal olyan távoli fogalmakat, mint etika, logika és kockázat, másrészt konfliktusokkal és informatikai hálózatokkal foglalkozik.

A harmadik rész azután igen radikális szemlélet- és nyelvezetváltással olyan technikai részleteket taglal, amelyek didaktikailag teljesen megalapozottnak tűnhetnek a tárgyban járatlan olvasó számára.

Nos, az e szemléleti törésekből fakadó nehézség kiküszöbölhető azáltal, hogy feltárjuk az egész tanulmányon végigvonuló logikai láncot, alapgondolatot, és egyfajta *kötőszöveget* készítünk.

A logikai kockázatelemzés relevanciája

Röviden fejtjük ki, mi köze van a logikai kockázatelemzésnek a közigazgatás-tudományhoz.

– *Közigazgatás* nélkül a társadalom elpusztulna.

– A társadalmat egyedek és intézmények, egyszóval *ágensek* alkotják, amelyeknek részben azonos, részben különböző *érdekeik* vannak. Az *ágensek* érdekérvényesítésre törekednek. Az érdekellentétek megléte és az érdekérvényesítésre való törekvés oda vezet, hogy a *szabályozatlan* és *irányítatlan*, azaz a közigazgatás nélküli társadalomban minden mindennel harcol. („*Bellum omnia contra omnes*”, Thomas Hobbes.)

– Ennek eredménye, hogy az emberek mindenekelőtt és mindenekfelett a *biztonságra* törekednek, vagyis a biztonság a legfőbb emberi szükséglet és így társadalmi érdek.

– Az érdekeket *értékítéletek* határozzák meg. Az értékítéletet, tartalmát az határozza meg, hogy mi minősül *jónak*, és mi minősül *rossznak*. A jó

**...a közigazgatás nélküli
társadalomban minden
mindennel harcol.**

és a *rossz etikai kategóriák*, más szóval: *etikai értékek*. A különböző érdekek között vannak összeegyeztethető és össze nem egyeztethető érdekek. Az etikai érték *szubjektív*. Az etikai értékek fontossági sorrendje az *értékrend*.

– Ha egy társadalomban nincsen közösen elfogadott (*konszenzuson* alapuló, *konszenzuális*) értékrend, akkor a társadalom nem maradhat fenn tartósan.

– Ha egy kijelentés (megállapítás, állítás, ítélet) nem arra vonatkozik, hogy mi a *jó*, vagy mi a *rossz*, hanem arra, hogy mi *igaz*, és mi *hamis* (téves), akkor nem értékítéletről, hanem *tényállításról* van szó.⁶

– A közigazgatás feladata a társadalom konszenzuális értékrendjének és biztonságának elfogadható szinten való fenntartása. A közigazgatástudomány feladata, hogy a közigazgatás feladatának teljesítését tudományos eszközökkel és módszerekkel biztosítsa.

– Ha valamely esemény, történés, cselekvés vagy intézkedés etikai lag nem rossz, más szóval nem elutasítandó, azaz nem „*nemkívánatos*”, akkor nem igaz, hogy „*kívánatos*”, hanem csupán *elfogadható*. Bizonyos események kimenetele a társadalom ágenseinek hatáskörében van, más események hatáskörön kívüliek. Ilyenek a *vis maior* esetek, az előre nem látható természeti csapások. Az események mindig kockázatosak, legfeljebb kockázatuk mértéke bizonyos körülmények között elhanyagolható.

– Abszolút igazság, hogy abszolút biztonság nincsen. A közigazgatástudomány feladata, hogy módszert adjon a közigazgatás kezébe, amelylyel az eseményeket elfogadhatóvá teszi. Ez azt jelenti, hogy etikai kérdéseket tudományos módszerekkel old meg, illetve ítéel meg vagy kezel.

Az emberi kockázat kezelése a közigazgatás-tudományban

Ebben a pontban kifejtjük, miként illik bele az emberi tényező a közigazgatástudomány logikájába, valamint hogy miként kapcsolódik ez az előzőekhez.

A logikai kockázatelemzés és -kezelés, azaz röviden a hibafamódszer elvileg minden olyan kockázati rendszert érő nemkívánatos eseményt teljes logikai elbírálásban képes részesíteni azáltal, hogy feltárja annak gyenge és erős (azaz kritikus) pontjait. Ez azonban azon a feltételezésen (posztulátumon, axiómán) alapszik, hogy e kritikus pontokat alkotó prímesemények egymástól függetlennek tételezhetők fel, pontosabban, hogy esetleges egymástól való függésük nem változtatja meg a megha-

tározott kritikus pontokra vonatkozó kijelentések érvényét, logikai értékét.

Ez másként fogalmazva azt jelenti, hogy a hibafamódszer állandónak, változatlanul, adottnak feltételezi a vonatkozó kockázati rendszer logikai struktúráját, explikátumainak *logikai rendjét* (melyik melyiknek explikátuma) és *kapcsolatát* (melyik melyek konjunkciója, illetve diszjunkciója).

Ha a kockázati rendszert olyan nem kívánt hatás éri (például egy katasztrófa következtében), ahol a rendszer minősége oly radikálisan megváltozik, hogy többé már nem írható le az eredeti természeti törvényekkel, illetve nem alkalmazhatóak rá az eredeti társadalmi, jogi törvények, akkor a hibafamódszer alkalmatlanná válik.

Nos, bár az ember mint kockázati rendszer az esetek széles körében eredményesen fogható fel kockázati rendszerként, azaz jól modellezhető hibafával, azonban egy baleset, a körülmények változása ezt a lehetőséget a gyakorlatban megszünteti.

Másként fogalmazva, állandó logikai struktúrát feltételező logikával nem lehet a logikai struktúra változását leírni. Hasonlóan a természet-törvények esetéhez, ahol mások a dinamika és a statika törvényei. Nincs „világegyenlet”, amellyel minden fizikai jelenség leírható, amelynek a különböző jelenségeket leíró egyenletek speciális esetei lennének. A társadalmat sem lehet egyetlen világtörvénybe foglalni annak ellenére, hogy konszenzuális etikai alapelvek az érdekellentétek dacára létezhetnek.

Az emberi viselkedés alapvető vonása, hogy konfliktuskeltő. Ez a leíró logikai struktúra elkerülhetetlen megváltozásával jár együtt. Így az emberi viselkedés konfliktuskezelése kívül esik a hibafamódszer hatáskörén. Ezért van szükség a konfliktuselméletre.

A közigazgatás szervezési funkciója

Miközben a társadalmat alkotó ágensek érdekviszonyai folyamatosan újratermelik a konfliktusokat, azok sajtóságos kölcsönhatást eredményeznek közöttük. Ennek a kölcsönhatásnak a folyamán a résztvevők tanulnak egymástól. Ez az *ontogenetikus* (egyedekre vonatkozó) tanulás *filogenetikus* (kollektívumra vonatkozó) *evolúciót* és önreprodukciónak eredményez. Ezáltal jellegzetes, ám kontraintuitív struktúrák alakulnak ki, amelyek viszont hatékony funkciókat alakítanak ki.

A közigazgatás-tudomány megmutatja ennek a struktúralétesülésnek a törvényszerűségeit és jellegzetességeit a közigazgatás hatékonyságának növelése céljából.

A köznapi gondolkodás, de még a hagyományos szociológiai-szervezéselméleti gondolkodás számára is nyomon követhetetlen és értelmezhetetlen, miként lehetséges, hogy a konfliktusoknak evolúciós előnnyel járó struktúratermelő hatásuk van. Ez a körülmény indokolja, hogy a közigazgatás-tudomány közigazgatási konfliktuselmélettel foglalkozó fejezetének a sejtautomata-modellbe kell torkollnia. A sejtautomata-elmélet a közigazgatás-elmélet szerves része, szemléleti logikájának a konfliktuselméletet követő láncszeme.

Ezután az anyagban újabb szemléleti törés – radikális változás, minőségi ugrás – következik be.

A végrehajtás technikái

A fenntartható közigazgatás elméletének két aspektusa van. Az egyik leíró – *deskriptív* –, a másik előíró – *normatív*. A leírás megalapozza az előírást. A leírás alapelvekből indul ki, amely olykor feltételezéseket, hipotéziseket, posztulátumokat, axiómákat tartalmaz. Ilyenekre példák a következők:

1. Egyértelműen meghatározható azoknak a műveleteknek az összessége, amelyeket egy adott ügy adott eljárás szerinti elintézésére végre kell hajtani.

2. Ugyancsak egyértelműen meghatározható azoknak a műveleteknek az összessége, amelyeket egy adott ügy adott eljárás szerinti valamelyik műveletének végrehajtását követően az ügy elintézésére végre kell hajtani.

3. Minden ügy minden műveletéhez egyértelműen meghatározható azoknak az ügyintézőknek a köre, akik az adott művelet végrehajtására, szakképzettségüket (kompetenciájukat, hatáskörüket) és jogosultságukat (illetékességüket) figyelembe véve képesek.

4. Amikor egy konkrét művelet végrehajtása szükségessé válik, mindig található az erre szakmailag alkalmas ügyintézők között olyan, aki az adott műveletet időbeli elfoglaltságát tekintve el tudja végezni.

A leírás formailag, logikailag értelmezhető kijelentő mondatokból áll. Ezek igazsága csak az elfogadott alapelvek igazságától és az alap-

fogalmak jelentésétől függ. Nem függ véleményektől, álláspontoktól, nézőpontoktól. Hitelét a logika szabályai szavatolják. A közigazgatásra vonatkozó tudást gyarapítják.

Ezzel a módszerrel, tehát a *valamiről való tudással (definitio a quo)* készíti elő az elmélet a *valaminek a tudását (definitio ad quem)*, a közigazgatás gyakorlatát, végrehajtásának módját, eszközhasználati ismereteit.

A végrehajtás elméleti feltételeinek leírása azonban gyökeresen különbözik magának a végrehajtásnak (a végrehajtás folyamatának) a meghatározásától.

A közigazgatási (eljárásokban végrehajtandó) műveletek leírásához merőben más szaknyelvi apparátus szükséges, mint a közigazgatást magát leíró szaknyelvi eszközkészlet.

Ezt az apparátust nem lehet az elmélet nyelvéről lefordítani (ellentétben azzal, ahogyan például egy EU-joganyagot le lehet fordítani magyar jogi szaknyelvre), vagyis oly módon, hogy a fordításnak legyen egy rögzített szótári bázisa. Ennek oka, hogy a közigazgatási eljárás funkcionális (tehát rögzített elvi alapokon álló) leírásában a jogelvek nem mellőzhetők. Ezért itt a *méltányosság* és a *szubjektivitás* nyelvi eszközeinek helyet kell kapniuk.

Ennek két folyománya van. Az egyik, hogy a jogelvek leírása *kontextuális* (szöveggörnyezet-függő), azaz megállapításainak, állításainak jelentése a leírt szöveg környezetétől függ. A másik, hogy a jogelvek nem *konszenzuálisak*, nem a teljes egyetértésen alapulnak, hanem lényegileg többértelműek, vitathatóak, úgynevezett „ECC típusúak” (ECC = „Essentially Contested Concepts” = „Lényegileg versengő értelmezésű fogalmak”).

Ezzel szemben tény, hogy a közigazgatás megszervezése a mai világban informatikai-számítástechnikai eszközök nélkül nem lehetséges, és pedig azon egyszerű ténynél fogva, hogy ma az élet minden területén jelen vannak a számítógépek; használatuk, alkalmazásuk megkerülhetetlen.

Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási eljárások végrehajtását számítástechnikai nyelven kell megfogalmazni. Ámde a számítástechnikai nyelvek szöveggörnyezet-függetlenek („context free languages”), márpedig egy szöveggörnyezet-függő nyelv szöveggörnyezet-független nyelvre algoritmikus módon (tehát előre megadott szabályok szerint) nem fordítható le, mivel szótári szókészletük között nem létezik egy-egy értelmű

jelentéstartó kapcsolat. (Ahogyan egy regény nem fordítható le a film nyelvére, egy vers általában nem fordítható le a próza nyelvére, gondoljunk például egy gyermekmondókára, amelyben az „ingyom-bingyom” fordul elő.)

Más a *nyersfordítás*, amely például műszaki szövegeknél teljesen beválik, és más a *műfordítás*, amelyhez anyanyelvi szintű tudás kell.

A számítástechnika *ilyen értelemben vett* „anyanyelve” az úgynevezett „*in silico*” modellalkotás.

Ezért van szükség a fenntartható közigazgatás informatikai-számítás-technikai alapjainak kidolgozására, melyre figyelemreméltóan eredményes módszert ad a tananyag.

JEGYZETEK

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942; *Államigazgatás*. NKE, 2012

² Moór Gyula: *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolódásának kérdése*. András Nyomda, Kolozsvár, 1943, 241. o.

³ Uo. 248. o.

⁴ www.econom.hu/a-jog-fogalma

⁵ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó*. Magyar Jogi Szemle, Budapest, 1944.

⁶ A tényállítások vagy igazak, vagy hamisak, harmadik eset kizárva. („Tertium non datur”.) Tényállítás például az, hogy „süt a nap”, attól függetlenül, hogy ez igaz vagy hamis. Egy tényállítás bármiről szólhat, akár tényállításokról is. Például tényállítás, hogy „nincsenek abszolút igaz állítások”. (Ez az állítás speciel abszolút igaz.) A tényállítások akkor tudományosak, ha cáfolható alakúak. Például tudományos (bár hamis) állítás, hogy „minden holló fehér”, mivel elegendő például egyetlen nem fehér (például fekete) hollót produkálni a cáfolatához. (Ugyanakkor a „minden hattyú fehér” már nem tudományos állítás, bár lehet igaz.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Bibó István: *A magyar közigazgatásról*. Válogatott tanulmányok II. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/323.html>

Bukovics István: *A fenntarthatóság mint katasztrófaelméleti probléma*. In: Fenntartható fejlődés Magyarországon. Jövőképek és forgatókönyvek. Stratégiai kutatások,

Magyarország 2015, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Új Mandátum, Budapest, 2006.

Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmaticus elmélete*. MTA doktori értekezés, Budapest, 2007. www.drbukovics.hu

Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.

Hamza Gábor

Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez

On a Reform of University Autonomy



Összefoglalás

Az egyetemi autonómia nem vizsgálható a történelmi hagyományoktól függetlenül. Az autonómia többféleképpen értelmezhető. Az autonómiának igen lényeges eleme a tanszabadság, azonban azzal nem azonosítható. Ma már kérdéses, hogy ilyen centrális hely jut-e a tanszabadságnak. Az autonómia kérdését nem lehet örök időkre szabályozni. Ennek oka az, hogy egy új gazdasági rendszerben, amely az egyetemek anyagi támogatási rendszerét is új alapokra helyezi, az autonómia is újraszabályozást igényel. Kívánatos egyértelműen rendezni az egyetemek és a különböző állami szervek viszonyát.

Summary

University autonomy may not be considered irrespectively of historical traditions. The concept of autonomy can be interpreted in various ways. Academic freedom is one of the substantial features of but not identical with autonomy. By now it has become questionable if academic freedom is in the focus of university autonomy at all. Obviously, the issue of

DR. HAMZA GÁBOR, az MTA rendes tagja, tanszékvezető egyetemi tanár,
ELTE ÁJK Római Jogi Tanszék (gabor.hamza@ajk.elte.hu).

university autonomy cannot be regulated once and for all. If the system of funding universities changes, autonomy needs to be redefined. It is highly desirable to clearly regulate the relationship between universities and the various government organisations.

1. Az évszázadok során kialakult, tradicionális egyetemi struktúra megváltoztatása, illetve átfogó módosítása, reformja kapcsán felvetődik az egyetemi autonómia *létfajosságának*, *időszerűségének* kérdése. A legtöbb államban, Európában és Európán kívül egyaránt napirenden van a hagyományos, évszázados hagyományokon nyugvó egyetemi struktúra nem egy esetben radikális, vagy legalábbis annak tűnő átalakítása. Ennek kétségtelenül döntő elemét a kari (facultas) struktúra módosítása képezi. Az egyetemi kari szervezet lényegében azon az elven alapul, hogy az oktatás és a kutatás (általánosan használt német terminológiával élve *a Lehre* és *a Forschung*) közös, azaz *ugyanahhoz a szervezeti egységhez* kapcsolódik. Eltekintve attól a kérdéstől, hogy a tradicionális kari struktúrában mennyire valósul meg e két terület valóságos, tényleges integrációja, kétségtelen az, hogy az autonómia szempontjából, amennyiben az autonómia tartalmi ismérveinek döntő súlyt, szerepet tulajdonítunk, továbbra is kívánatos ennek a struktúrának a megőrzése, fenntartása. Az ún. department (dipartimento, département, departamento stb.) rendszer, bár alapvetően a tudomány művelése szempontjából elvileg hasznos szervezeti keretet jelent, annak reális veszélyét tartalmazza, hogy a hagyományos kari struktúra szétdarabolása révén megszűnik az egyetemi autonómia *valóságos* létalapja.

Kérdés természetesen ebben a vonatkozásban az is, hogy célszerű-e a karnak, s különösen a kar „vezetőjének” (dékán) szinte kizárólagos döntési jogkört adni. Különösen vonatkozik ez azokra az országokra, amelyekben – szükségtelenül – hosszú (négy, esetleg öt év), ráadásul meghosszabbítható időre kaphat a dékán megbízást e pozíció betöltésére. Németországban például a két évre (*biennium*) szóló megbízás az általános. Magyarországon az államszocializmus egyik, sokszor katasztrofális következményekhez vezető „reformja” volt az egy évre szóló dékáni mandátum felszámolása a sztálinista korszakban.

Az egyetemi autonómia ugyanis olyan testületek, szervezeti egységek, ilyen kiváltképpen a kar (*facultas*), létét feltételezi, amelyek – legalábbis

relatív – függetlenek a külső körülményektől. A department mint kisebb egység, amely egyébként is csak a kutatás igényeivel – legalábbis elvileg – adekvát, nem tekinthető olyan egységnek, mely az autonómia *reális* hordozója. Célszerű, éppen az autonómia miatt, az egyetemen to-

**Célszerű... az egyetemen
továbbra is érvényt szerezni
az oktatás és a kutatás
egysége követelményének.**

getlenül attól, hogy az Európai Unióhoz tartozó ország (tagállam) felsőoktatási intézményéről van-e szó – célszerű volna elválasztani a gazdasági, pénzügyi szempontokra tekintettel lévő adminisztrációs tanácsot (*conseil d'administration, consiglio di amministrazione* stb.) a tudományos ügyekben kompetens egyetemi tanácstól (sénat, senato accademico, akademischer Senat stb.). Ilyen módon csak legfelsőbb szinten válna el a *Forschung* és a *Lehre* – legalábbis a szervezeti szférában.

vábbra is érvényt szerezni az oktatás és a kutatás *egysége* követelményének.

A reform a legmagasabb egyetemi szinten volna megvalósítandó. Ez annyit jelent, hogy – például több nyugat-európai egyetem mintájára, füg-

2. Az alábbiakban az egyetemi autonómia kérdéseit először *történeti* vonatkozásban tekintjük át. Európa első egyetemei (így például Bologna, Párizs, Padova, Oxford, Cambridge, Salamanca, Santiago de Compostela, Prága, Heidelberg, Köln, Lipcse stb.) *kettős értelemben* véve universitasok. *Universitas* a középkori egyetem egyrészt azért, mert *valamennyi* tudományt képviseli (*universitas litterarum*), másrészt *universitas* azért, mert nemcsak egy adott néphez, nemzethez kapcsolódik (*universitas nationum*). Főleg ez utóbbi tényre vezethető vissza az, hogy az autonómia attribútuma a klasszikus egyetemnek. Az egyetemek az európai népek közösségének (communitas) is kifejezői évszázadokon keresztül. A nemzeti gondolatot először a diákok viszik az egyetemre, amennyiben megjelennek a különböző nemzetek szerinti csoportosulások (*natiók*). Ezeknek a csoportosulásoknak igen nagy a szerepük például a rektorválasztásnál, aki – ma ez már sajnos kevésbé, igen szűk körben ismert tény – ebben az időben a diákok képviselője annak ellenére, hogy az egyetem a tanárok és a diákok korporatív módon szervezett intézménye (*universitas magistrorum et scholarium*). A különböző nemzeti alapon szer-

veződő csoportosulások harcának eredménye, következménye például az 1409-ben alapított lipcsei egyetem.

Tendenciaszerűen érvényesül az, hogy az egyetemek autonómiájukat fokozatosan elveszítve, fokozatosan nemritkán *állami* intézményekké válnak. A testületi, korporációs jelleg egyre inkább háttérbe szorul, veszít súlyából. Az *universitas* egyre nagyobb mértékben szűnik meg klasszikus értelemben vett *universitas* lenni. Többé már nem *universitas nationum*, amennyiben nemzeti jellegűvé válik. De egyre kisebb mértékben *universitas litterarum*, mivel a tudományok – ez legfőképpen a természettudományokra érvényes – parcellázódása révén szinte lehetetlen áttekintést nyerni valamennyi tudományról; háttérbe szorul az egyetem *universitas litterarum* jellege is.

A 19. század első felében lehet azzal a kísérlettel találkozni, amely az egyetemek olyan értelmű reformjára irányul, hogy azok a középkori hagyományok folytatóivá váljanak. Ennek a törekvésnek alapját kétségtelenül az ismét előtérbe kerülő (neo)humanizmus eszméje képezi. 1809-ben Wilhelm von Humboldt, mint *Geheimer Staatsrat és Direktor für Kultus und Unterricht*, Poroszországban ismét megvalósítandónak és megvalósíthatónak tartja az *universitas litterarum* gondolatát olyan értelemben, hogy az egyetem ne csupán a szűk látókörű szakirányú képzés (Fachbildung) centruma legyen. Az *Ausbildung* (szakirányú képzés) mellett az egyetem alapvető feladata a *Bildung* (átfogó képzés, az antik görög *paideia*, nevelés értelemben). Ismét aktuálissá válik az a Gotthold Ephraim Lessing nevéhez kapcsolódó felfogás, miszerint „szívesen nézünk át az egyik tudományból a másikba”.

Az egyetem egysége megőrzésének feltétlen szükségességét hirdeti Immanuel Kant is. A *Der Streit der Facultäten* című, 1798-ban publikált nagy hatású művében egyenesen, nyíltan követeli a filozófia szabadságát a teológiától és az állami hivatalos doktrínától. Nézete szerint a filozófia a tudomány *igazi* fátylavívője. A filozófiai karnak kell ellenőrzése alá vonnia Kant elgondolása alapján a többi kart. A filozófia kiváltságos szerepe teremthetné meg a nagy gondolkodó nézete szerint az egyetem veszélyezettett *egységét*, melynek jelei már a 18. század végén jelentkeznek.

3. Az egyetemi autonómiához kapcsolódik a tanszabadság (*Lehr- und Lernfreiheit*). A tanszabadság teremt egységet a középkori egyetem és a modern egyetem között. A római jog legjelesebb képviselője, a 19. szá-

zadban alkotó Friedrich Carl von Savigny szerint¹ a *Lehr- und Lernfreiheit* kapcsolja össze a két különböző kor egyetemét. Így ír: „In diesem Hauptstück (ti. a tanszabadság – *H. G.*) also standen die Universitäten des Mittelalters den gegenwärtigen gleich, in vielen anderen Stücken aber waren sie von diesen sehr verschieden.” Nézetünk szerint Savigny idézett mondata ma is időszerű, érvényes és elgondolkodtató.

Maga Friedrich Carl von Savigny is törekszik a Németországban, pontosabban Poroszországban jelentkező, az 1808-as évhez kapcsolódó reformtörekvések eredményeinek megtartására, megőrzésére. A reformok, melyekben az *universitas litterarum* koncepció igen lényeges szerepet játszik, szerves összefüggésben vannak azzal, hogy Németországban az egyetemek ebben a korszakban a politikai-elméleti viták *valós centrumaivá* válnak. Ennek szükségességét még a 18. század végén Fichte fogalmazza meg az *Über die Bestimmung der Gelehrten* című munkájában. A filozófus nézete szerint a társadalom irányítása a tudósokra vár. A tudósok feladata a társadalom *politikai* és *szellemi* vezetése. Ennek a koncepciónak része az a Friedrich Wilhelm Joseph Schelling nevéhez kapcsolódó felfogás, mely szerint az egyetem legnagyobb és legnemesebb feladata a *gondolkodó emberré* nevelés, mely mögött csak másodlagos a szűkebb értelemben vett szakemberképzés (Fachbildung).

Wilhelm von Humboldt és Johann Gottlieb Fichte az egyetem megszemenő *pénzügyi önállóságának* gondolatát képviselik. Az egyetem igazgatásában, irányításában *az önigazgatásnak* kell nézetük szerint érvényesülnie. Schelling mutat rá arra, hogy az egyetem – bár azt az állam megszüntetheti – a tudománynak a műhelye, amelyet az állam nem számolhat fel. Fichte ad hangot annak a felfogásnak, hogy az egyetem bizonyos értelemben állam az államban. Az egyetem és az állam határai feltétlenül *elválasztandók* egymástól. Valójában ezzel van összefüggésben az a Savigny-féle koncepció, mely szerint a *Lehrfreiheit* érdekében nem kívánatos, sőt egyenesen kizárt az egyetemi oktatók és hallgatók politikai mozgalmakban való részvétele.

A tanszabadság gondolata Angliában is vitatott. Már a 17. században egyértelmű az, hogy szükség van rá. John Milton szerint² „a tévedés kutatása szükséges ahhoz, hogy az igazság megerősíthető legyen” („the scanning of error” kell „to the confirmation of truth”). John Stuart Mill utal arra, hogy amennyiben az igazságot a jog szabja meg, úgy az babonává válik („becomes superstition”), és elveszíti minőségét. Szó szerint így ír Mill:

„...the meaning of the doctrine itself will be in danger of being lost, or enfeebled, and deprived of its vital effect on the character and conduct”.³

4. A fentiek alapján is egyértelmű, hogy mennyire sokféleképpen értelmezhető az egyetemi autonómia. Nem volna helyes az autonómia fogalmát összetéveszteni az akadémiai szabadsággal (*academic freedom*), ami a *személyi szabadságjogokkal* áll szoros kapcsolatban. Az egyetemi autonómia sokkal inkább egy intézmény, adott esetben egy oktató- és kutatómunkát egyaránt végző intézmény attribútuma. Valójában – a történelmi hagyományok alapján – egyetemi *privilegiumokról* van szó, francia kifejezéssel élve *franchises universitaires*-ről. Persze ez sajátos privilegium, ami a különböző történelmi helyzetekben más és más konkrét formát ölt. Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Az autonómia nem jelent, nem jelenthet *abszolút* függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel. Erre utal O’Keefe, aki az OECD számára készített rapporteur général-ként jelentést. Ilyen értelemben foglalt állást az 1980. december 14-én Párizsban megtartott Kormányközi Konferencia (Intergovernmental Conference) az 1980-as évek felsőoktatási politikájáról (Policies for Higher Education in the 1980’s).

Anélkül, hogy ezt a kérdést a maga komplexitásában elemeznénk, utalunk arra, hogy például az autonómiával oly szoros kapcsolatban lévő, az egyetemet egyfajta *testületnek*, korporációnak tekintő idea (amelyre IV. Ince pápa 1243-ból származó bullája kifejezett formában utal), az esetek tekintélyes hányadában inkább csak *formális* természetű. Ez igaz annak ellenére, hogy Angliában a 17. és 18. században is lehet találkozni ennek az ideának a továbbélésével. A továbbélésre utal az a tény, hogy az 1636-ban alapított Harvard Egyetem 17. század derekáról származó statútuma (charter) is ennek alapján áll.

5. Elemzésre váró kérdés a *habilitáció* igencsak komplex természetű problémaköre, amely több ponton is kapcsolódik az egyetemi belső struktúrához.

Már a 19. században sor került, éppen a tanszabadság személyi feltételeinek biztosítása érdekében, a professzúrák, a tanszékek számának *növelésére* a legtöbb egyetemen. Ennek szükségszerű következménye az

ún. középgeneráció létszámának erős növekedése, mely jelenség kiváltóképpen az 1. világháborút követő időszakban mutatható ki. Felvetődik annak a kérdése, hogy van-e szükség egyáltalán a habilitációra olyan tanársegéd esetében, aki amúgy is azon az egyetemen marad, amelyen már hosszú éveken át dolgozott, tehát személye jól ismert. Vitatott, vitatható a habilitáció szükségessége Németországban a *promoveált* (tehát doktori címmel már rendelkező), azonban nem habilitált Juniorprofessor esetében.

A habilitáció, a magántanári képesítés ideája már a 18. század első felében megfogalmazódik. Mosheim már 1733-ban javasolja bevezetni a habilitációt a göttingeni egyetemen, amely ebben az időszakban Németország egyik *reformegyeteme*. Ez a javaslat azonban elutasításra talál. Ebben a században *valamennyi* végzett hallgató tarthat előadásokat, igaz, a dékán ellenjegyzésével. A habilitáció bevezetését Friedrich Daniel Ernst Schleiermacher még a 19. század elején is ellenzi, amit bizonyít az 1808-ban megjelent *Gelegentliche Gedanken über Universitäten im deutschen Sinne* című munkája. Wilhelm von Humboldt érdeme a magántanári képesítés bevezetése, illetve elfogadtatása a berlini egyetemen, az egyetem alapítását nem sokkal követően. Berlinben 1816-tal kezdődően külön vizsgát követelnek meg, ez a „*pro facultate docendi*”, a *promotio*, tehát a doktori cím megszerzésén felül ahhoz, hogy valaki oktathasson, előadásokat és szemináriumokat tarthasson. A modern értelemben vett habilitációs eljárás azonban csak 1838-ból származik. Németországi relációban utoljára 1869-ben a kielii egyetemen vezetik be ezt az eljárást. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a bonni egyetem evangélikus teológiai kara már korábban is ismeri a habilitációt.

A magántanári habilitáció kérdésének jogi rendezése azonban nem jár együtt a magántanár jogainak széles körű elismerésével. Erre jó példaként szolgálnak a különböző egyetemek statútumai. Így például a kielii egyetem statútuma (72. §) úgy rendelkezik, hogy a nyilvános rendes egyetemi tanár *kizárólagosan* felel a reá ruházott szakterületért. Ebből automatikusan adódik az, hogy a magántanár igen erősen háttérbe szorul, és szerepe némi túlzással a statisztáéra korlátozódik. Egyedül – az 1. világháború előtti korszakot figyelembe véve – a strasbourgi egyetem jelent kivételt. A magántanár „többletjogai” ebben az esetben lényegében *francia* hatásra vezethetők vissza.

Nem jelent lényeges változást a magántanár státusza tekintetében az

intézetek létesítése sem. A 19. században alapított egyetemi intézetek jelentősége eredetileg nem túlságosan nagy. Ezt bizonyítja – többek között – az, hogy a múlt századi egyetemi statútumok többsége hallgat róluk. Németországi viszonylatban nem nő jelentős mértékben a súlyuk a weimari köztársaság idején sem. A kielii egyetem statútuma csupán három szakaszban (75–78. §) rendelkezik az egyetemi intézetekről. Ennek oka döntően az, hogy az intézetek nem kapcsolódnak szervesen az egyetemi struktúrához.

A 20. és a 21. században már tipikus jelenség az, hogy a tanársegéd, aki perspektivikusan habilitálható, már nem a professzortól független személy, hanem annak alkalmazottja. A tanszék (intézet) egyre nagyobb mértékben hierarchikus jellegű és természetű szervezeti egységgé válik. Erre tekintettel javasolja 1962-ben Otto Weber – a Németországi Szövetségi Köztársaság (NSZK) Hochschulverbandstagján – azt, hogy a habilitált és a habilitáló professor egymástól független személy legyen.

A tanszék (intézet) egyre nagyobb mértékben hierarchikus jellegű és természetű szervezeti egységgé válik.

6. Részletesebb elemzést igényel az egyetemet alapító szerv (állam, egyház, város stb.) és az egyetem kapcsolata. Ebben az összefüggésben különösen érdekes az itáliai helyzet, amelyre a sokrétűség jellemző. Mindenekelőtt I. Frigyes császár *Privilegium scholasticum*-át említjük meg (az ún. *Habita* 1158-ból), amelyben az uralkodó a diákoknak és a professzoroknak – mivel azok a császári tekintélyt védik – tanulmányaik keretében védelmet biztosít.

II. Frigyes a nápolyi egyetem alapító okmányában (1224) ezt a motivációt külön is kiemeli. A császár *vezető tisztviselőit* kell az állami egyetemen kiképezni. Ez a bolognai egyetem „felforgató-szabados szelleme” ellen irányul Kantorowicz szerint. A szicíliai állam egyetlenegy alattvalója sem tanulhat az ország határain kívül. A legjobb professzorokat hívják meg Nápolyba Bolognából, de – hasonlóan I. Justinianus császár (527–565) rendelkezéséhez – az állami egyetemen kívüli oktatás *tilalmazott*. Törvény írja elő a tanulmányi rendet, és állami biztosok vannak jelen a vizsgáknál. A királyi nagykancellár felügyeleti joga érvényesül szinte minden terüle-

ten. II. Frigyes kötelezi a professzorokat, hogy „*ad honorem et fidelitatem nostram*” neveljék a fiatalokat. Az Anjou-korszakban is hasonló rendszer érvényesül. I. Károly ezt a felügyeletet a repetitorokra is kiterjeszti. Hiányzik tehát a valódi akadémiai atmoszféra. Friedrich Carl von Savignynak igaza van, amikor megállapítja, hogy az egyetem hiányos tudományos teljesítményei a „szabad tudományos vonzalom” hiányára vezethetők vissza.

A városi egyetemek – különösen Észak-Olaszországban – már jóval függetlenebbek. A statútumok és azok módosításai – Nápollyal ellentétben – maguktól az egyetemektől származnak. Itáliának ezen a részén a városok között nemegyszer komoly versengés folyik az egyetemekért. Hadd utaljunk ebben a vonatkozásban Padova és Vercelli versengésére. 1228-ban kötnek szerződést arról, hogy a hallgatók Vercellibe települnek át. A *statutum scholarium* és a városi statútum ellentéte, konfliktusa esetén az utóbbi érvényesül. Ez a helyzet például Perugiában. A *statutum scholarium* a város jóváhagyására szorul.

Ez arra is visszavezethető, hogy a középkori rendszerben a pénzügyi elem döntő szerepet játszik. Amíg a város nem fizetett, az oktató anyagi javadalmazása az oktatás sikerétől függött.

A 14. század végén és a 15. században alapított egyetemek politikai és szervezeti struktúrája már lényegesen eltér az itáliai városi egyetemektől. Az egyes területeken hatalmat gyakorló fejedelmek gyakorolják a kontrollt eme egyetemek fölött. Kölnben például 1500-at követően a város gyakran síkraszáll az oktatás reformjáért. Heidelbergben a pfalzi választófejedelem új ediktumot bocsát ki, amely kötelező az egyetemre. Tübingenben (alapítási éve 1477) 1481 és 1491 között Eberhard herceg rendelkezései részletekbe menően avatkoznak be az egyetemi karok tanulmányi rendjébe.

Svájcban a bázeli egyetem *színlegesen* (névlegesen) (az 1460-as *Freiheitsbriet*) az itáliai egyetemek mintájára rendelkezik egy *külső önállósággal*. A város azonban nagyon komoly kontrollt gyakorol. Erre mutat az, hogy a tanszékek betöltése a didaktikai eredménytől függ. A kinevezés meghatározott időre szól, és függ az eredményes működéstől („auf Zeit und Wohlverhalten”). Egy 1461-ből származó tanácsi határozat (*Ratsbeschluss*) megadja a diákoknak azt a jogot, hogy a hiányosságokról panaszt (*Beschwerde*) tegyenek.

Németországban a területi rendszer – amelyre az állam épül – kizárja azt, hogy külföldről vagy nem állami forrásból kapja az egyetem a jövedelmet. Az állam uralja teljes egészében a képzést.

Ezzel ellentétben Angliában a király csak kivételesen, *Professores regii* (ez a professzori kategória ma is, igaz, inkább csak jelképes formában él) kinevezésével tudja a neki tetsző politikai irányvonalat érvényre juttatni Oxfordban és Cambridge-ben. A tanítási szabadságot, a professzorok (relatív) függetlenségét komoly formában veszélyezteti Németországban a diadalmaskodó, politikailag motivált protestantizmus. Rotterdami Erasmus kritizálja 1520-ban a német egyetemeken egyre inkább uralkodóvá váló lutheránus szellemet („ubi regnat Lutheranismus, ibi interitus litterarum”). A cél Erasmus szerint a *res publica litterata* megteremtése, ami pótolja a palotát és a gazdaságot. Korábban már II. Pius pápa is ajánlja a németeknek az itáliai hagyományok átvételét.

Utalni kell persze arra, hogy a német humanizmust inkább tudományos és nevelési program jellemzi, ami eltérést jelent az itáliai egyetemek szellemétől. Ez a helyzet különösen jelentős Jénában, az első protestáns egyetemen, amelyet 1529-ben Philipp der Großmütige alapít.

Nincs teljes egység az állami irányítást illetően sem. Rostockban például az egyetem ún. „Staatsanstalt” (állami intézmény), mint erre a teológus Krabbe utal. Ezzel szemben a tőle nem túl messze fekvő Kielben a Landesherr a szellemi szféra területén liberális. 1707-ben például a Landesherr elrendeli, hogy egy karnak sem kell bizonyos *principiat* vagy *opinionest* kötelezőnek tekintenie.

A felvilágosult abszolutizmus korában alapvetően két tendencia érvényesül: egyfelől a liberális, az egyetem relatív önállóságát elismerő tendencia, másfelől az autokratikus irányzat.

A francia fejlődés korában feltétlenül utalni kell XIV. Lajos 1679-es saint-germaini edictumára, amely a jogászok számára állapítja meg a képzési rendszert, igen részletekbe menően. Az ediktum 6. §-a szerint a diákoknak naponta két óra előadást kell hallgatniuk, melyek során a professzor diktálása alapján feljegyzést kell írniuk. Az 1682-es versailles-i ediktumban a professeur de droit français-ra (a francia jog tanárára) vonatkozó előírások vannak. („Le principe était de dicter pendant une demi-heure, de passer le restant de l’heure à expliquer ce que venait d’être exposé, et enfin d’employer en interrogations le reste de la leçon.”) A hatékonyság, az effektivitás iránti törekvés jele az, hogy súlyt helyeznek a repetíciós kurzusokra is.

A bécsi egyetemen nyíltan megfogalmazott kíváncság az, hogy az

egyetemen ne tudósképzés, hanem az államhoz hű hivatalnokok képzése folyjék, amire Gottfried Freiherr van Swieten, a felső tanulmányi hivatal (*oberste Studienbehörde*) elnöke mutat rá. Az 1774-es *Studienplan* (tanrend) megszigorítja a vizsgarendszert: heti és havi vizsgák vannak, így az előadásokra kevés idő marad. Valamennyi kar *Studiendirektort* kap, aki a tanulmányi rendet illetően igen széles körű ellenőrzési joggal rendelkezik.

Az 1810-ben a híres jogtudós és kodifikátor, Franz von Zeiller által összeállított tanterv igen részletekbe menően szabja meg az előadók kötelezettségeit. Pozitivistikus törekvések is mutatkoznak. Az előadó köve van a kötelező tankönyvekhez, azoktól nem térhet el. A neves jogtörténész, Hans Lentze joggal hangsúlyozza, hogy a Lehr- és Lernfreiheit teljesen hiányzik („Es fehlte jede Lehr- und Lernfreiheit”). Ez a rendszer Bécsen kívül például Freiburg im Breisgau egyetemére is érvényes.

7. Magyar viszonylatban az 1848:19. tc.-ben szerepel a tanszabadság. Ugyanez vonatkozik Eötvös József egyetemi alapszabály-tervezetére. Nem lép azonban hatályba az alapszabályzat. Hangsúlyoznunk kell azt, hogy az abszolutizmus *formálisan* nem számolja fel a tanszabadságot, ugyanis a *Gesamtmonarchie* („Összmonarchia”) ideájának jegyében a bécsi egyetem tanulmányi rendjének bevezetése a cél. 1855-ben lép hatályba az új tanterv az egész birodalomban.

A tanszabadság hazánkban sajátos módon értelmezési kérdés. Az 1870-es évekkel kezdődően lehetséges a nem csupán a kinevezési okmányban szereplő tárgy oktatása. 1871 után az a nézet, mely szerint a habilitációban érintett tárgy oktatására a tanár felhatalmazást nyer, általánosan elismertté válik. A közoktatásügy már a 18. században fokozatosan válik állami feladattá. Erre utal az 1715:47. tc. és az 1730:70. tc. A Helytartótanács útján gyakorolja az uralkodó a felügyeleti jogot. Ez a felügyeleti jogkör idővel jelentős mértékű kiterjesztést nyer.

Utalnunk kell az 1771. évi Kari fegyelmi szabályzatra, mely szerint „Az állam tudjon mindenről... és ügyeljen arra, hogy az államot semmiféle kár ne érje.” Az 1777-es *Ratio Educationis totiusque rei litterariae per Regnum Hungariae et provincias eidem adnexas* is tartalmaz ebben a vonatkozásban részletes szabályokat.

Karigazgatói Hivatal (1816–1835) egészíti ki a Helytartótanács és a királyi Kancellária ellenőrzését. Figyelmet érdemel az autonómia vonatkozásában is Pauler Tivadar rektori beszéde az 1862/63. évi tanévnvi-

tón, amely a magyar felsőoktatás körében bekövetkezett változásokról ad alapos áttekintést.

Figyelmet érdemel az Eötvös József második minisztersége idején keletkezett tervezet, *A magyar királyi egyetem beszerzésére* (sic! H. G.) *vonatkozó ügyek*, amely a reform kidolgozásával megbízott Bizottság 1867. június 18-án tartott ülésén hozott határozat felhatalmazása alapján született. Eötvös József elkötelezett híve a reformnak. Felkéri a karokat a saját működésükre vonatkozó reformok tervezeteinek kidolgozására. „A régi idomítás és tanultatás helyébe olyan rendszer hozassék be, mely az önképzési vágyat ébressze, a tanulóknak mélyebb képeztetését lehetőleg biztosítja” – írja. Első a Jogi Kar (Budapesti Egyetemi Törvénykar) 1848. május 12-én kelt tervezete, melyet Frank Ignác karigazgató készít.

A porosz *Lehrfreiheit* kiigazítása, „privát tanítók” alkalmazása, a szellemi munka területén a szabad verseny kialakítása a cél. Magyarországon az alapvető cél – szemben a porosz rendszerrel – a nyilvános és ingyenes tanítási szabadság megvalósítása. Ennek körében Göttingen, Bonn és más német egyetemek statútumai a követendők.

A tanszabadság alapvető elemét képezi többek között például az, hogy nincs egységes kötelező tankönyv. A magas szintű tudományos képzés feltételezi továbbá az egyes tárgyakat előadó oktató függetlenségét. Magyarországon a tanszabadság a 19. század derekán lényegében elválaszthatatlan a polgári szabadságjogok általános kérdéseitől.

A szellem szabad versenye, az ingyenes oktatás gondolata születésénél tagadhatatlan a protestáns német egyetemeken tanulmányokat folytató és Magyarországra visszatért diákok hatása. Frank Ignác *Osztó igazság* című művében a „serdülő szuverén szellem” szabad művelésének szükségességét fogalmazza meg. Frank már az 1845-ös reformmemorandumában az állandó helyettes tanárok kinevezését követeli a kormánytól.

A Balassa-féle tervezet, mely az orvos sebészeti tantestület véleményét tartalmazza, szintén előremutató. A tervezet célja tudományos igazságok szabad versenyének, pontosabban azok garanciáinak megteremtése. Figyelmet érdemel az az Új Esküforma is, melyet Frank Ignác dolgoz ki.

Az Eötvös József-féle 1848-as, 295 szakaszból álló egyetemi alapszabály-tervezet hosszú ideig ismeretlen (in: *Ordo praelectionum*). Rögzíti többek között az egyetemi polgárok jogait, és felállítja a hallgatói es-

küldtszékét. Frank szerint el kell érni, hogy a magántanárok kiválasztása a rendes tanárok kizárólagos joga legyen. Cél a habilitáció tudományos értékének növelése. Csődvizsgálatnak – ma is figyelmet érdemel ez a kétségtelenül sajátos kifejezés – van helye (65. § és 66. §) abban az esetben, ha nincs alkalmas személy a tanszék betöltésére. További lényeges eleme a tervezetnek a vizsgarendszer kidolgozásának karokra (tehát az egyetemre) telepítése.

8. Hazánk szempontjából sem érdektelen az autonómiát illetően egy olyan ország erre vonatkozó tapasztalatainak figyelembevétele, amelynek *föderalista* az állami struktúrája. Ebben a vonatkozásban elsősorban a Németországi Szövetségi Köztársaság példája szolgálhat nézetünk szerint tanulsággal számunkra. Az NSZK 1949-ben elfogadott alkotmánya (*Grundgesetz*) 1969-ből származó módosítása alapján a szövetségi államnak (*Bund*) lehetősége van kerettörvény alkotására (*Hochschulrahmengesetz*). Az Alaptörvény értelmében ugyanis szinte kizárólag az egyes szövetségi tartományok (*Länder*) rendelkeznek kompetenciával az oktatásügy területén. Az 1976-ban elfogadott Felsőoktatási Kerettörvény (*Hochschulrahmengesetz*) – melyet 1985-ben módosítottak novelláris úton – rendezi a felsőoktatás területén a szövetségi tartományok és a *Bund* hatáskörét, ami igen lényeges az egyetemek működése szempontjából is.

A *Bund* az új törvény értelmében jogosult arra – az egyes tartományokkal egyetértésben –, hogy *általános* direktívákat és pénzügyi szabályozórendszert dolgozzon ki *valamennyi* felsőoktatási intézményre vonatkozóan. Az 1970-ben létrehozott ún. *Bund-Länder Kommission* („Államszövetségi-Tartományi Bizottság”) 1973-ban általános, *valamennyi* egyetemre nézve kötelező képzési tervet dolgozott ki. Ez – általános kötelező jellege folytán – nagymértékben érintette az egyetemek autonómiáját. Nagy valószínűséggel főleg emiatt nem került sor ennek realizálására. Ezt követően – 1985-ben – az említett Bizottság inkább csak a végzős hallgatók elhelyezkedési lehetőségei körét illetően dolgoz ki tervezetet. Úgy tűnik, hogy az a Bizottság egyre inkább csupán *konzultatív* szerepkörrel rendelkezik, ami jelentős mértékben eltér az eredeti rendeltetésétől.

Németországban jelenleg mintegy 250 felsőoktatási intézmény működik, igencsak eltérő képzési rendszerrel és struktúrával. Ebből adódik az, hogy státútumaikat illetően is jelentős eltérések mutatkoz-

nak. Az 1919-ben újraalapított kölni egyetem (alapítására 1388-ban került sor) például sok tekintetben ma is – hasonlóan az itáliai egyetemekhez – nem annyira állami, mint inkább *városi* egyetemnek tekinthető. Köln város vezetése ma is jelentős jogokkal rendelkezik az egyetem irányításában, ami természetesen függvénye a pénzügyi támogatásnak is.

Összefoglalva: egy föderatív (szövetségi) államban általában az egyetemi autonómia területén is nagyobbak az *eltérések*, melyek jórészt a történelmi hagyományok különbözőségeire vezethetők vissza, mint egy ún. unitárius államban.

**Az autonómia kérdése
kétségtelenül többféleképpen
értelmezhető.**

9. A fenti inkább csak vázlatos történeti áttekintés alapján az alábbiakban fogalmazzuk meg – korántsem a teljesség igényével – következtetéseinket.

a) Az egyetemi autonómia nem vizsgálható a történelmi hagyományoktól függetlenül. Még ma – a 21. század második évtizedében – is konkrét formában észlelhetők, kimutathatók az alapításkori sajátos körülmények. Ez a tétel a legtöbb állam állami és privát egyetemére egyaránt vonatkozik, függetlenül attól, hogy európai vagy nem európai országról van szó.

b) Az autonómia kérdése kétségtelenül *többféleképpen* értelmezhető. Másképpen vetődik fel ez a probléma például Bolognában a 12. vagy a 13. században, és megint másként például Poroszországban 1810-ben, a berlini egyetem alapításakor. Az autonómiát illetően – miképpen erre már fentebb utaltunk – nem találkozunk egységes definícióval. Az autonómiának igen lényeges eleme az ún. tanszabadság, azonban azzal nem azonosítható. Adott történelmi körülmények között, például hazánkban 1848-ban, az autonómia körében központi helyet foglal el a tanszabadság. A mai viszonyok között azonban már kérdéses, hogy ilyen centrális hely jut-e a tanszabadságnak.

c) Az autonómia kérdését nem lehet örök időkre szabályozni. Ennek oka az, hogy például egy új gazdasági rendszerben – amely az egyetemek anyagi támogatási rendszerét is új alapokra helyezi – az autonómia is újraszabályozást igényel. Ez különösen jól dokumentálható az Amerikai Egyesült Államokban.

d) Az egyetemi autonómia egyes elemei más és más, azaz eltérő súlyt kapnak a különböző történelmi korszakokban. Az autonómiát nem lehet abszolutizálni, hiszen – miként a történelmi tapasztalatok is bizonyították – *abszolút* értelemben vett egyetemi autonómia valójában soha nem létezett. Nyilvánvalóan anakronisztikus volna visszaállítani a középkori itáliai városállamok egyetemének a diákoktól származó támogatásra épülő finanszírozási, pontosabban önfinanszírozási rendszerét. Célszerű ugyanakkor *világosan és egyértelműen* rendezni az egyetem és a különböző állami szervek (így a minisztériumok, a Tudományos Akadémia stb.) viszonyát, melynek során – többek között – fokozott figyelemmel kell lenni a történelmi tapasztalatokra és a külföldi egyetemek és „partnereik” egyre nagyobb mértékben komplex jellegűvé váló kapcsolatrendszerére is.

JEGYZETEK

- ¹ Friedrich Carl von Savigny: *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. 2. kiadás, J. C. B. Mohr, Heidelberg, 1834, 153–154. o.
- ² John Milton: *Aeropagitica. A speech of Mr John Milton for the liberty of unlicenced printing to the Parliament of England*. London, 1644.
- ³ John Stuart Mill: *On liberty*. Chapter 3. London, 1859.

Bódi Stefánia

„Rebel Clown Army”, avagy bohóchadseregek, mint a gyülekezési jog megjelenési formája

“Rebel Clown Army” as a Form
of the Right of Assembly



Összefoglalás

A bohóchadseregek egy tekintélyellenes csoportosulás, amely tiltakozik a globalizáció, a háborúk, a rendőrség és az állam más erőszakszervezetei ellen. Ennek során felhasználja a bohócok eszközeit, tipikus öltözetüket és sminkjüket, amely nemcsak komikus megjelenést kölcsönöz külsejüknek, de egyúttal biztosítja a résztvevők anonimitását. A bohóchadseregekről hallhatunk a globalizációellenes tüntetések, a G8 kapcsán. A mozgalom titkosan szerveződik, de már számos országban jelen van, pl. Angliában, Írországbán, Belgiumban, Franciaországban, Németországban, Izraelben, Dániában és Hollandiában.

BÓDI STEFÁNIA, egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, KTK,
Alkotmányjogi Tanszék (Bodi.Stefania@uni-nke.hu)

Summary

The Rebel Clown Army is an anti-authoritarian group that uses clown tactics to protest against war, globalisation, police and other state organisations. The typical costumes and traditional make-up used during protest provide a comic atmosphere and serve to maintain anonymity. Rebel clown activity accompanies anti-globalisation demonstrations and anti-G8 protests. Secretly organised, the Army is a new form of the freedom of assembly with groups in the United Kingdom, Ireland, Belgium, France, Germany, Israel, Denmark and the Netherlands.

A BOHÓCHADSEREGEK ÉS A FELMERÜLŐ JOGI PROBLÉMÁK
A MAGYAR ÉS A NÉMET GYŰLEKEZÉSI TÖRVÉNY ALAPJÁN

Gyülekezés alatt több ember spontán vagy szervezett, meghatározott célból létrejött olyan ideiglenes csoportosulását értjük, amelynek nem magán- vagy köztük lévő üzleti jellegű gyűlés, szóváltás a célja, hanem politikai célja van. A gyülekezés több ember fizikai jelenlétét feltételezi, a részvétel önkéntességét tartalmazza, és jelenti a céllal való azonosulást is. A gyülekezési jog a klasszikus politikai jogok közé tartozik.

A gyülekezési jog újabb megjelenési formájával állunk szemben a bohóchadseregek esetében, amellyel a rendőrség is kénytelen szembesülni Európa és az amerikai kontinens több országában tüntetések alkalmával. Nézzük meg részletesen, hogy mit is jelent a Rebel Clown Army jelenség.¹

Bohócnak öltözött csoportot kell elképzelnünk, akik gyülekezési jog gyakorlása (tüntetések, politikai véleménynyilvánítások) során zavart keltenek, és a 2007-es G8-csúcs óta vannak folyamatosan jelen a közéletben. Baloldali aktivistákból szerveződött csoportra kell gondolnunk, melyek létszáma nem felbecsülhető, de szükség esetén akár több száz embert is aktivizálni tudnak azonnali tüntetések alkalmával. Több honlapon olvashatjuk, hogy a szervezet angol eredetű. Ezekre a személyekre nemcsak a bohóckülső jellemző, de viselkedésüknek is sajátosságai vannak, melyek jogértelmezési nehézségeket vetnek fel a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban. Megemlítendő, hogy az *arc eltakarása* már önmagában aggályos, a hatályos szabálysértési törvény² például büntet-

ni rendeli az arc eltakarását, vagyis azon az állásponton van, hogy a tüntetőknak vállalniuk kell identitásukat. A következőképpen fogalmaz:

„Aki

a) verekszik, továbbá aki másst verekedésre felhív,

b) rendzavarás vagy garázdaság esetén a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy intézkedésével szemben engedetlenséget tanúsít,

c) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényen vagy a sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendelet hatálya alá tartozó sportrendezvényen

az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását, szabálysértést követ el.”

A gyülekezési jog anonim módon is gyakorolható...

Ugyanakkor hazánkban is vannak olyan liberális jogvédő szervezetek, melyek az arc eltakarását is megengedettnek vélik, hiszen bizonyos vallások követőinek öltözködési szokásaihoz is hozzátartozik az arc eltakarása. „Az Eötvös Károly Intézet »Tézisek az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről« címmel rögzítette azokat a téziseit, amelyek mentén az alkotmányosság, a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett gyakorolható a gyülekezés és a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga.”³ Álláspontjuk szerint viszont megengedhető a gyülekezési jog akár maszkban történő gyakorlása: „A résztvevők zászlókkal, ruházattal, színekkel, arcfestéssel, maszkkal fejezik ki álláspontjukat egy-egy kérdéstről. Akár szavakkal, akár szimbólumokkal történik véleménynyilvánítás, azonos megítélés alá esnek, azonos védelem illeti meg azokat...” „A bukósisak és a kendőnek az arc elé helyezése mint szimbolikus beszéd kifejezheti az arctalanságot. A gyülekezési jog anonim módon is gyakorolható, nem feltétele, hogy a gyülekezési jogát gyakorló személy azonosítható legyen. Mindaddig tehát, amíg valaki a gyülekezési, véleménynyilvánításhoz fűződő jogát gyakorolja, megilleti az anonimitás. Nem tiltható általánosan a maszk vagy a bukósisak viselése azon az alapon, hogy egyes emberek arcukat eltakarva erőszakos cselekményeket követnek el. Ha e feltételezés alapján tiltanánk a maszkok, bukósisakok viselését, azzal békés gyülekezők szimbolikus beszédét tennénk lehetetlenné, ami aránytalan korlátozás lenne. Ugyanezen

elv mentén nem lehet tiltani a kirívó öltözetet, a mások, akár a többség ízlésvilágától eltérő megjelenésmódokat sem.”⁴ (Eötvös Károly Intézet)

A német gyülekezési törvény 17. § a) pontjának (2) bekezdése is a magyar szabályozáshoz hasonlóan vélekedik, amikor kimondja, hogy „e rendelkezés szerint az ilyen rendezvényen vagy az oda vezető úton tilos olyan öltözékben megjelenni, amely alkalmas arra, vagy bizonyos körülmények közt kifejezetten arra irányul, hogy a személyazonosság megállapítását megakadályozza.” Véleményem szerint is a magyar jogszabály elvei alapján a tüntetésen részt vevőknek azonosíthatónak kell lenniük.

A német gyülekezési törvény azt is kimondja, hogy a rendőröknek joguk van a tüntetőkről kép- és hangfelvételt készíteni, annak tényszerű igazolására, hogy jelentős veszély fenyegette részükről a biztonságot és a közrendet. A hazai gyülekezési törvény ilyen rendelkezést nem tartalmaz, de a gyakorlatban előfordult, hogy a rendőrség felvételeket készített tüntetőkről. Erre vonatkozóan a rendőrségi törvény ad felvilágosítást, amikor kimondja, hogy „a rendőrség a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíthet... A felvétel, illetve az abban szereplő személyes adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás során, körözött személy vagy tárgy azonosítása, vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében használható fel.”⁵

A bohócoknak a viselkedése is beazonosítható, hiszen egyértelműen a zavarkeltést és a rendőrök bosszantását célozza, céljuk a rendőrség nevetségessé tétele, és ezen keresztül az állam erőszakszervezetének kifigurázása.⁶ Viselkedésük során felhasználják a pantomim és az improvizáció összes elemét, a spontán színház elemeit, a rendőröket utánozzák. Gyakran visznek magukkal vízipisztolyt is, eközben üvöltöznek, és circuszi akrobataként viselkednek. Ez a magatartás nem kis gondot okoz a rend fenntartásával kapcsolatban Európa több országában a rendőrség számára. A bohócok viselkedése folytán a rend nehezen fenntartható, a rendőröket pszichésen terrorizálják, és természetesen nem utolsósorban jogi kérdéseket is felvet viselkedésük.

Első kérdésként felmerül, hogy a bohócok a gyülekezési jog résztvevőinek tekinthetők-e egyáltalán. Ha nem a véleménynyilvánítás áll szándékuk középpontjában, hanem a polgárpukkasztás és a rendőrség nevetségessé tétele, vagyis abban az esetben, ha véleményük a háttérben marad, nem tekinthetőek a gyülekezési jog résztvevőinek. Azonban nem erről van szó, eddigi megmozdulásaik alkalmával rendszerint hangot adtak világnézetüknek és véleményüknek.

Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a gyülekezési jog politikai szabadságjog, a véleménynyilvánításnak tehát ez esetben politikai-közéleti eseménnyel, történéssel kell kapcsolatba hozhatónak lennie. A gyülekezési jogot a német *Alkotmány – Grundgesetz, vagyis GG – 8. §-a* tartalmazza, mely szerint több személy összejöveteléről van szó, véleménynyilvánítás végett, és végső soron a közvélemény alakítása a cél. Minden német állampolgárnak joga van békésen és fegyvertelenül gyülekezni előzetes bejelentés és engedély nélkül. Ez a jog azonban a szabadtéri rendezvényeknél korlátozható a törvény értelmében.

A magyar *Alaptörvény VIII. cikkében* csak annyit mond, hogy mindenkinnek joga van a békés gyülekezéshez. A gyülekezési jog részletes szabályait az *1989. évi III. törvény* tartalmazza, mely egyike volt a híres rendszerváltó törvényeknek. Azon ritka törvények közé tartozik továbbá, mely folyamatosan hatályos a rendszerváltás óta, igaz ugyan, hogy helyenként értelmezési nehézségeket vetett fel. Az Alkotmánybíróság és a joggyakorlat azonban kikristályosították napjainkra ezeket a kérdéseket. (Ki lehet szervező, meddig tarthat időben a gyülekezés, a spontán gyülekezések fogalma, a gyülekezési joghoz szükséges létszám stb.)

A bohócok viselkedésében szembetűnő a tekintélyellenesség és a hagyományos állami szervezetrendszerrel való szembenállás. A bohócoknál ennek megfelelően antimilitarista szemléletről is beszélhetünk. Egyes feltételezések szerint szervezett csoportról van szó, amely jól összefogott szervezet, tehát nem fiatalok spontán egybeverődése, annál több, egy titkosan működő és a maga eszközeivel háborút vívó szervezet. Megfigyelések szerint a tagoknál kimutatható a kapitalizmusellenesség és környezetvédelem iránti elhivatottság, egyértelműen baloldali orientációjú csoportosulásról beszélhetünk esetükben. Ha valóban elfogulatlanok lennének, elvárható lenne, hogy ne csak baloldali megmozdulásokon vegyenek részt. A csoport fellépése azért veszélyes, mert öltözetükkel és viselkedésükkel szimpátiát kelthetnek a gyűlés többi résztvevőjében,

vagyis emberek manipulálására, befolyásolására a szervezet tulajdonképpen alkalmas. És bár a maszkírozás ellentétes a jogi szabályozással, a véleménynyilvánításuk egyik eleme valójában, viselkedésük valamennyi szegmensével együtt. Természetesen ettől még nem zárható ki a tudatos szándék arra vonatkozóan, hogy beazonosításukat megakadályozzák.

További kérdésként merülhet fel a német szerzőpáros⁷ szerint, hogy a rendőrökkel szemben tanúsított viselkedésük *nem meríti-e ki a becsületsértés büntetőjogi tényállását?* A bohócok a rendőröket azok utánzásával, gesztusaik felnagyított ismétlésével és az utasításoknak való engedetlenséggel nevetségessé teszik. A magyar büntető törvénykönyv jelenleg még hatályos megfogalmazása szerint „aki a 179. § (rágalmazás) esetén kívül *mással szemben* a) a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben, b) nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsületsértést tettelesen követi el.”

A tekintélyelvűséggel és a militarizmussal szembeni fellépésük véleménynek tekinthető, a véleménynyilvánítás pedig önmagában alkotmányos védelmet élvez a GG 5. § (1) bekezdése értelmében is.⁸ A magyar szabályozásban is szembeűnő a becsületsértés tényállása esetében a „*mással szemben*” kitétel, vagyis megjegyzendő, hogy nem az egyes rendőr nevetségessé tétele a cél tulajdonképpen, hanem a rendőrség egészének kifigurázása, ezen keresztül pedig az állam kritikája. Hozzátehetjük, hogy az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdése szerint: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.” Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítás szabadsága „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő jogok a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is.

A törvény által védendő érdekeknek négy csoportja különíthető el egy demokratikus jogrendszerben: *Az elsőbe az állam érdekei tartoznak.* Ennek körébe az adott állam alkotmányos alaprendjének védelme, az állam külső és belső biztonsága, a közjogi tisztségviselők és az állami szimbólumok esetleges védelme sorolható. Az ilyen tartalmú véleménynyilvánítást nevezzük politikai beszédnek. *A második csoportba egyes társadalmi csoportok érdekeinek* védelme tartozik faji, etnikai, vallási, nemi diszkriminációt jelentő megnyilvánulásokkal szemben. Az ide tartozó vélemények csoportja a „gyűlöletbeszéd” elnevezésű. *A harmadik kategóriát a társadalom egészének olyan érdekei* alkotják, mint például a köznyugalom, közérkölc. A védendő érdekek *negyedik körét az egyéni becsület védelme* képezi, amelybe beletartoznak az egyén személyiségi jogai, magántitkai éppúgy, mint egy vállalkozás jó hírneve, üzleti titkai.⁹

A vízípisztoly mint fegyver a következő elemzendő kérdés, vagyis az, hogy tekinthető-e sérelem okozására alkalmas eszköznek a vízípisztoly. Néhány tüntetés alkalmával ugyanis a bohócok a G8-csúcs alatt savas folyadékot fecskendeztek a rendőrökre, ilyenformán a vízípisztoly alkalmas volt sérülés okozására. A hazai gyülekezési törvény értelmében¹⁰ nem lehet fegyveresen vagy felfegyverkezve¹¹ gyülekezni, felfegyverkezés alatt pedig bármely, az élet kioltására alkalmas eszközt érteni kell.¹² A német gyülekezési törvény 2. §-ának (3) bekezdése szerint hatósági felhatalmazás nélkül senki sem vihet magával a tüntetésekre, felvonulásokra fegyvert, vagy olyan tárgyat, amely emberek megsebesítésére, tárgyak megrongálására alkalmas, illetve ebből a célból készült. A vízípisztoly „kimeríti” büntetőjogilag a fegyvernek látszó tárgy fogalmát, vagyis relevanciája lehet például egy jogos védelmi helyzetben is.

A német szabályozás különbséget tesz műszaki és nem műszaki fegyverek közt. A műszaki fegyverek kifejezetten azok, melyeket fegyver céljára gyártottak, a nem műszakiak pedig pl. gumibotok, falécek, Molotov-koktélok, acélrudak, amelyek alkalmasak arra, hogy embereknek sérülést okozzanak, illetve tárgyokban kárt tegyenek. A vízípisztoly tehát nem műszaki értelemben vett fegyvernek tekinthető, amely képes arra, hogy sérülést okozzon, mert a modern vízípisztolyok igen nagy nyomású eszközök, melyek pl. emberi szemben sérülést okozhatnak, vagy alkalmasak elektromos berendezések megrongálására. Az alkotmányjog

relevanciája mellett tehát ezekben az esetekben a büntetőjog alkalmazása is szóba jöhet, hiszen a cselekmény kimerítheti akár a testi sértés, akár pl. a rongálás tényállását.

Másfajta problémát vet fel a bohócoknál olykor előforduló *egyenruha viselése*. A német gyülekezési törvény 3. §(1) bekezdése szerint tilos

Ha egy gyűlés kizárólag bohócokból állna, elképzelhető lenne a gyűlés feloszlatása is.

nyilvános helyen vagy gyűlésen egyenruhát vagy ahhoz hasonló ruházatot viselni. Az egyenruha viselése itt is a szabad véleménynyilvánítás eleme, vagyis a bohócok szerint szükségszerű művészi kellék. Elképzelhető tehát, hogy az itt leírtak alapján nem merítene

ki bűncselekményt, azonban egyes esetekben veszélyt jelent viselkedésük a rendre és a közbiztonságra, ezért a témakör mindenképpen alkotmányjogi és büntetőjogi kérdéseket vet fel.

A magyar gyülekezési törvény értelmében a gyülekezés feloszlatható, ha a rendet zavarja, erre és a gyülekezéstről való kizárásra lehetőséget ad a német gyülekezési törvény is a 13., 18. és a 19. § alapján. A rendezvény feloszlatására¹³ akkor van lehetőség, ha a közbiztonságot és a rendet közvetlenül zavarja, pusztán absztrakt veszély nem elegendő. A német törvény lehetővé teszi a gyülekezéstről való kizárást is, akit kizárnak, annak azonnal el kell hagynia a rendezvényt. Ha egy gyűlés kizárólag bohócokból állna, elképzelhető lenne a gyűlés feloszlatása is.

A BOHÓCHADSEREGEK FELLÉPÉSE AZ ELMÚLT ÉVEKBEN

A bohóchadseregek megnyilvánulását próbáltam meg csokorba gyűjteni az alábbiakban:¹⁴

– német egyetemisták a felsőoktatási tandíj bevezetése ellen tiltakoztak 2005-ben bohócnak öltözve;

– a Clandestine Lázadó Bohóc Hadsereg készült bevenni az amerikai nagykövetség épületét Londonban, 2005-ben;

– bohócok felvonulása 2008-ban, Mexikóvárosban, a Guadalupei Szűz temploma előtt, a Szűzanya köszöntésére;

– bohócnak öltözött tüntetőket fogtak el a rendőrök Dániában, akik több százan Krisztiánia, a koppenhágai hippiváros jogaiért tüntettek;

– a rendőrök bohócruhás tüntetőt találtak a chilei kongresszus épülete előtt, 2010-ben, amikor Sebastian Pinera chilei elnök első beszédét intézte az országhoz;

– fegyveres bohócok megjelenése Hebronban;

– bohócruhás tüntetők Ramallahban;

– 2007-ben a G8-csúcs ellen bohócruhások tüntettek a német rohamrendőrök előtt;

– bohóctüntetők tiltakoztak Párizsban 2006-ban, Sarkozy elnök és pártja ellen;

– megjelentek a képriportok alapján Kanadában is;

– 2005 júliusában és 2006-ban a G8-csúcs kapcsán pedig jelen voltak Skóciában;

– 2007. november 10-én a fák gyökereinek jelképes betemetésével demonstrált több civil szervezet és csoport a Nagymező utcában a „fák gyökereinek betemetéséért” és a kerületi önkormányzat elszámoltatásáért;

– egy héttel a Magyar Gárda megalakulása után bohóchadsereget avattak fel a budai Várban, Kárpát Kommandó néven;¹⁵

– a Magyar Gárda megalakulásával egy időben is bohóctüntetők jelentek meg, mint ellentüntetők;

– 2011 júniusában a rendvédelmi szakszervezetek képviselői bohócruhában tüntettek Budapesten a nyugdíjszabályok várható változása ellen.

A Rebel Clown Army egyébként „hivatalos” honlappal is rendelkezik, ezen az oldalon a szervezet a CIRCA nevet viseli, vagyis The Clandestine Insurgent Rebel Clown Army¹⁶ néven található („Titkos Felkelő Lázadó Bohóchadsereg”). „Ne féljetek bolondnak lenni” – áll a honlapon található felhívásban. Szabad fordításban néhány gondolatot idézek a honlapon található hitvallásukból: „Valódi nevek és arcok nélkül mutatjuk meg gondolatainkat, álmainkat, és ez fontosabb, mint az önéletrajzunk” – írják magukról. „Identitásunk elfedésével biztosítjuk cselekvéseink erejét, mindenhol ott vagyunk. A történelem nem egyenes folyású események sora, hanem váratlan és előre nem látható események sorozata. Bohócok vagyunk, mert mi mások lehetnénk egy örült világban, a bohócok ártatlanok és bölcssek egyszerre, szóragoztatóak és örök túlélők. Mert semmi sem ássa alá jobban a tekintélyt, mint a nevetségesség tétel. Folyamatos harcot vívunk a pénz és a profit

ellen, egy abszurd háborút. A bohóc egymagában patetikus figura, de csoportokban extrém veszélyes. Csatlakozz hozzánk... nem kell, hogy szeresd ehhez a bohócokat vagy a katonákat, csak szeresd az életet.” A honlapon felhívás olvasható Bush elnök egykori 2003-as angliai látogatásával kapcsolatban, és feltöltötték azt a videót, amely a G8-csúcs elleni 2005-ös skóciai tiltakozást tartalmazza. Archívumuk 2006-tól datálódik napjainkig. A szervezet német nyelvű honlappal is rendelkezik, hiszen a bohócok megjelentek Németországban is. Ezen az oldalon¹⁷ olvashatunk antimilitáris plénumról, NATO-ellenes tüntetésről, a honlapon aktuális tájékoztató található a soron következő rendezvényekről. Globalizációellenes felhívások olvashatók a honlapon, de olvashatunk „illegális” atomhulladékról vagy szociális fórumról is. „Mindig tiltakozunk, és megdöbbenünk, amikor újabb katonai bevetésekről vagy fegyveres rendezvényekről hallunk, vagy rendőrségi intézkedésekről”, írják. Egy másik honlapon az alábbiak olvashatók: „...a Lázadó Bohóchadsereg egy masszív, környezetbarát, szociálisan haladó »nemzet«” (megjegyzés: több honlapon nemzetként emlegetik magukat, és kormányként); „...az intelligens populációból 1,172 milliárdan tehetik azt, amit akarnak, és ennyien szavazhatnak arra, akire valóban akarnak, de szabályok közt élnek életük kezdetétől... a magánvállalkozások illegálisak... kormányunk nyíltan ateista, a vegetarianizmus kötelező, a kormány hivatalos álláspontja szerint a vallás butaság.”¹⁸ A szociális gondoskodás áll érdeklődésük középpontjában, és nem a vallás vagy a spiritualitás, illetve nem a jogrendszer. Az egyik toborzó plakátjukon azt kérdezik, miért csatlakoznál az Egyesült Államok hadseregéhez, amikor csatlakozhatsz a bohóchadsereghez is? Fals ígéretek miatt tonnaszámra viszi a pénzt – mármint az állam hivatalos erőszakszervezete –, míg a mi katonáink viccesek, elképesztő szituációkba keverednek messze a csatamezőktől, másrésztől azonban, mondják, ez sokkal biztonságosabb választás is. De dönts el Te, nézzük, mit kínál egyik és másik oldal. Míg az amerikai hadsereg elnyomja az önkifejezést és a szabad véleménynyilvánítást, addig a bohóchadsereg kreatívvá tesz; a hadsereg szolgaságot és konformitást követel, a bohóchadsereg viszont felszabadítja a képzeletet, és szabadságot képzel; az amerikai hadsereg pénzt és munkát hazudik, mi nem hazudunk. A hadsereg nemi és faji egyenlőséget hirdet hamisan, mi mindannyian bohócok és szabadok vagyunk. A hadsereg számtalan országot megszáll nem jó célok miatt, háborút hirdet, mi „kötelet hú-

zunk” háború helyett; a hadseregben tiszték ordítanak parancsokat, nálunk mindenki veled együtt kiabál, és nem rád ordít; a hadsereg bombát dob le gyerekekre, mi ellenben szeretjük a gyerekeket; a seregben hummerekkel közlekednek, nálunk hosszú biciklitúrák várnak rád; a seregben unalmas egyenruha és 8 év kötelezettség, nálunk csodálatos külső vár, szeretnél piros orrot viselni? Míg a seregben a fő értékek a gyilkolás, az erőszak és a fosztogatás, addig nálunk a jókedv, a barátság és a szabadság. Csatlakozz hozzánk, és szabadítsd fel magad!¹⁹ Ne elégedj meg a bohócok munkájával, légy Te magad is az! A felsorakoztatott érvek olykor hamisak vagy torzítottak, illetve véleményem szerint túlságosan leegyszerűsítettek.

A GYŰLEKEZÉSI JOG GYAKORLÁSÁNAK EGYÉB MEGNYILVÁNULÁSI
FORMÁI: AZ ÜLŐSZTRÁJK ÉS A SORFALÁLLÁS

A gyülekezési jog megnyilvánulása számtalan formát ölthet, lehetnek a gyűlések statikusak és dinamikusak egyaránt, idetartozik a menetelés, felvonulás, tüntetés, helyiségek elfoglalása, de idetartozik például a bohóctüntetéseknel már régebb óta ismert ülősztrájk és a sorfalállás. Ülősztrájkra a következő példákat találjuk az elmúlt időszakban:

– A HÖÖK elnöke rendszeres orvosi ellenőrzés mellett ülősztrájkot kezdett a Parlament előtt a felsőoktatási keretszámok miatt, 2012. december.²⁰

– Ülősztrájkkal tiltakoztak a diákok a tervezett intézkedések és a keretszámok miatt több gimnáziumban, 2012. december.²¹

– Ülősztrájkkal tiltakoztak a kazincbarcikai kórház megcsonkítása miatt, 2013. április.²²

– Hallgatói ülősztrájk a kormányhivatalban, Szeged hírei, 2012. december.²³

– Ülősztrájk és diáktüntetés Nyíregyházán a felsőoktatási stratégia ellen, 2012. december.²⁴

Példák sorfalállásra az elmúlt időszakból:

– Sorfallal tiltakoznak az almádi diákok a diákokat listázó igazgató ellen, 2012. december.²⁵

– Tüntetőik sorfala várta a képviselőket Pozsonyban a szociális szolgáltatásokról szóló törvény miatt, 2012. január.²⁶

– Sorfalat álltak a tüntetők a békemenet során, 2012. február.²⁷

– Keresztény nők sorfala a Rebisz laktanyánál, néma tüntetés a rendőri erőszak ellen, 2007. május.²⁸

– Tüntetők sorfala közül kellett kimenekíteni egy politikust Angliában, 2001. május 17.²⁹

A gyülekezési jog fogalmát, mint fentebb említettem, az Alkotmánybíróság határozatai kristályosították ki, megemlítendő a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, a 4/2007. (II. 13.) AB határozat, az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat vagy a 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Az itt említett határozatok foglalkoztak a gyülekezési jog fogalmával, elemzésével, más politikai jogokhoz való kötődésével, korlátozásaival, önkormányzati rendeletben való szabályozásával és a spontán gyülekezésekkel egyaránt. A következőképpen fogalmaz a gyülekezési joggal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 4/2007. (II. 13.) AB határozatában: „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják...”

KÖVETKEZTETÉSEK

A gyülekezési jog a klasszikus polgári-politikai jogok körébe tartozik, az átalakulásban lévő társadalmak sokáig korlátozták az egyesülési és a gyülekezési jog gyakorlását. Napjainkra valamennyi európai állam és az Európán kívüli fejlett demokráciák is mindkét jogot nevesítik alkotmányukban, melyek a főbb nemzetközi emberi jogi dokumentumokban is fellelhetők. A gyülekezési jog biztosítása a demokratikus társadalom előfeltétele. A gyakorlatban a gyülekezési jog gyakorlása jelenthet felvonulásokat és tüntetéseket, ülősztrájkot, menetelést vagy sorfalállást is.

Látható, hogy az emberek a gyülekezési jog és véleménynyilvánítás szabadságának új formáit keresik, melyek lázadóak és az eddigieknél is figyelemfelhívóbbak. A bohóchadseregekkel foglalkozó honlapokon a következő mottót olvashatjuk: „Az ember részben már kiszabadította magát a hazugságok és a brutalitás ködéből, amely születésétől fogva leigázta, s részben megszabadult a bajonettek, a pénz, a törvényesség és a képmutató tudomány imádásától.”³⁰ Ugyanez az idézet köszön viszza az anarchizmussal foglalkozó oldalakról, melyek a kommunizmus

és anarchizmus fogalmát szervesen összekötik. A bohóchadseregek megjelenése tehát nem veszélytelen, amennyiben nem alkalmilag összeverődött diákok szórakozásáról van szó csupán, hanem küldetéstudattal rendelkező mozgalomról, amely tagokat toboroz, fiatalokat lázít, és a gyülekezési jog gyakorlásának újfajta kérdéseit és nehézségeit veti fel a jogélet és a rendfenntartás számára. Eszközrendszeréhez tartozik a nevetségessé tétel, esetenként a politikai provokáció, és kommunikációjában a közvetlenség. Az alternatív mozgalmak egyik fajtája, beazonosítható ideológiai háttérrel rendelkezik, vagyis a baloldali-liberális tüntetők megnyilvánulási formája. Minden állam létének szükséges elemei a rend fenntartásához szükséges szervek, így a honvédség vagy a rendőrség, ezek létének megkérdőjelezése komolyan nem merülhet föl.

JEGYZETEK

- ¹ A cikk megírása során felhasználtam a témakörben született Dirk Staack – Thorsten Schwarzer: *Die Clownsarmee. Neue Protestformen im Lichte des Versammlungsrechts* című írást, Die Polizei, 2010. 6., Carl Heymanns Verlag, 172–178. o.
- ² 2012. évi II. törvény: Rendszavarás, 169. § (1) bek.
- ³ www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=248. (Letöltés: 2013. május 14.)
- ⁴ Uo.
- ⁵ Rtv. 1994. évi XXXIV. tv. 42. § (1), (6) bek.
- ⁶ Bár megjegyezzük, hogy Magyarországon bohócnak öltöztek a rendvédelmi szakszervezetek által szervezett tüntetés résztvevői is, tehát maguk a rend őrei és a tűzoltók. 2011. június. www.kommunista.net (Letöltés: 2013. május 1.)
- ⁷ Staack–Schwarzer, i. m.
- ⁸ GG 5. cikk (1) Mindenkinek joga van arra, hogy véleményét szóban, írásban és képen szabadon kifejezze és terjessze, valamint arra, hogy az általa hozzáférhető forrásokból akadálytalanul tájékozódjék... (2) E jogok korlátait az általános törvények, az ifjúság védelmét szolgáló törvényes előírások és az egyéni becsület joga tartalmazza.
- ⁹ Dr. Merényi Péter: *A véleménynyilvánítás szabadságának korlátai*. Jogi Fórum, 2012. február 29. www.jogiforum.hu/hirek/27295 (Letöltés: 2013. május 14.)
- ¹⁰ 1989. évi III. tv. 12. § (2) A rendezvényen részt vevők nem jelenhetnek meg fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve. 14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.

- ¹¹ Btk. 137. § (4) b) Felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.
- ¹² Hogy az élet kioltására milyen eszköz volt alkalmas, azt a konkrét esetet vizsgálva szakértő mondja ki.
- ¹³ Feloszlatható, ha a szervező megszegte a törvényi előírásokat, ha a hatóság megtiltja a rendezvényt, ha erőszakossá válik a rendezvény, vagy a résztvevőket közvetlen életveszély fenyegeti, vagy egészségüket fenyegeti veszély, ha a vezetők maguknál fegyvert vagy más hasonló tárgyat tartanak, ha a rendezvény egyébként a büntető törvénykönyvbe ütközik, vagy olyan tárgyat tartanak maguknál, amely bűncselekménynek minősül, vagy ha bűncselekményre hív fel a rendezvény, és a vezető ezeket nem akadályozza meg azonnal.
- ¹⁴ http://hvg.hu/nagyitas/20110616_bohochtuntesek_a_vilagban_nagyitas (Letöltés: 2013. április 15.)
- ¹⁵ <http://nol.hu/archivum/archiv-462623> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ¹⁶ www.clownarmy.org/ (Letöltés: 2013. április 15.)
- ¹⁷ http://clownsfreiheide.de.tl/Aktionsfelder-_aktuell.htm (Letöltés: 2013. május 14.)
- ¹⁸ www.nationstates.net/nation=clandestine_insurgent_rebel_clown_army (Letöltés: 2013. május 14.)
- ¹⁹ <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Circaflie.jpg> (Letöltés: 2013. május 14.)
- ²⁰ <http://hvg.hu/cimke/%C3%BCI%C5%91szi%C3%A1jk> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²¹ www.origo.hu/itthon/20121215-ulosztrajkkal-lufikkal-tiltakoznak-a-diakok.html (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²² http://atv.hu/belfold/20130415_ulosztrajk_a_kazincbarcikai_korhaz_csonkítása_mia (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²³ www.delmagyar.hu/szeged_hirek/hallgatoi_ulosztrajk_a_kormanyhivatalban/2310673/-2013. (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁴ www.szon.hu/nyiregyhaza/ulosztrajk-es-diaktuntes-nyiregyhazan/2150565 (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁵ <http://veol.hu/balatonalmadi/sorfallal-tiltakoznak-az-almadi-diakok-1513061> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁶ <http://ujsoz.com/online/kozelet/2012/01/31/tuntesok-sorfala-varta-a-kepviseloke> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁷ <http://kdn.hu/files/hazank/2012.februar.pdf> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁸ <http://index.hu/belfold/rebtunt0524/> (Letöltés: 2013. május 8.)
- ²⁹ www.origo.hu/nagyvilag/20010517abrit.html (Letöltés: 2013. május 8.)
- ³⁰ <http://lmv.hu/ror> (Letöltés: 2013. május 1.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Grundgesetz, GG – német alkotmány

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László, Badó Attila, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

1994. évi XXXIV. törvény

1989. évi III. törvény

1978. évi IV. törvény

75/2008. (V. 29.) AB határozat

4/2007. (II. 13.) AB határozat

55/2001. (XI. 29.) AB határozat

30/1992. (V. 26.) AB határozat

Gereben Ágnes

Szovjet egyházpolitikai fordulat 1943-ban

Okok és előzmények

Church Policy Turn in the Soviet Union in 1943

Reasons and Preliminaries



Összefoglalás

A szovjet egyházpolitika egy különleges pillanatának nemrég napvilágra került dokumentumait közli a tanulmány, amely ezeket szélesebb külpolitikai kontextusba helyezve értelmezi is. A második világháború utáni korszakra készülődő szovjet vezetés szempontjainak sorában szerepet játszott a szövetségesekkel szembeni látványpolitizálás éppúgy, mint a világegés során náci német megszállás alá került mintegy 80 millió szovjet állampolgárnak tett engedmények kényszere.

Summary

This study discloses the documents of a rare moment in Soviet church policy and interprets them in a wider foreign political context. In preparation for the post-war era, one of the tactical means in the Soviet

DR. HABIL GEREKEN ÁGNES, a posztszovjet térség társadalmának és gazdaságának kutatója (gerebenagnes@gmail.com).

leadership's repertoire was showcase politics along with the concessions they were compelled to give to approximately 80 million Soviet citizens under Nazi German occupation during the world war.

Az országos hálózattal rendelkező, ezért a bolsevikok által különösen veszélyesnek ítélt szovjet-oroszországi keresztény egyházak ellen 1917 decemberétől zajló, 1918 januárjától már törvényileg szabályozott, szisztematikus leszámolások történetében váratlan fordulat zajlott le 1943 szeptemberében, amikor Georgij Karpovot, az NKVD, az egylényegű, de változó nevű – ekkor éppen Belügyi Népbiztosságnak nevezett – politikai rendőrség ezredesét hívták a Kremlbe. A tiszt ettől a naptól az államhatalom és az egyház közötti kapcsolat irányítója lett az 1922 őszétől a Vallásellenes Bizottság titkáráként dolgozó, időközben azonban kegyvesztetté vált Jevgenyij Tucskov helyett. A Kreml kelet-európai szatellitállamaiban, így Magyarországon is, a vallási ügyek komisszárjaként papírra vetett jelentései, feljegyzései az egyházellenes politika ritka forrásai.

AZ EGYHÁZ KOMISSZÁRJA

Az 1898-ban született Karpov, aki egyházi szemináriumot végzett, és az 1920-as években rövid ideig a szentpétervári egyetemre is járt, már 1920-ban belépett a bolsevik pártba. 1922-től, tehát 24 éves korától a leszámolások végrehajtói között dolgozott, a Cseka, vagyis a Csrezvicsajnaja komisszija (Rendkívüli Bizottság) különböző szervezeteiben. Pályája legérdekesebb megbízatásáról, a szovjet egyházpolitika történelmi fordulatáról később egy terjedelmes dokumentumban így számolt be: „1943. szeptember 4-én hívtak Sztálin elvtárshoz, ahol a következő kérdéseket tették fel nekem:

- a) Mit képvisel Szergij metropolita (életkor, fizikai állapot, tekintélye az egyházban, a hatóságok iránti viszonya);
- b) Alekszij és Nyikolaj metropolita rövid jellemzése;
- c) Mikor és hogyan választották meg Tyihont pátriárkának;¹
- d) Milyen kapcsolatai vannak az orosz ortodox egyháznak a külfölddel;
- e) Ki a világpátriárka, a jeruzsálemi és a többi (meghatározó – G. Á.) pátriárka;

f) Mit tudok Bulgária, Jugoszlávia és Románia ortodox egyházainak vezetéséről;

g) Milyen anyagi körülmények között él most Szergij, Alekszij és Nyikolaj pátriárka;

h) Hány egyházközsége van az ortodox egyháznak a Szovjetunióban, és mennyi a püspökség?”²

Szergij érsekről (Ivan Sztarogorodszkij, 1867–1944) Sztálin híresen kiváló memóriája ellenére valóban nem sokat tudhatott. Az 1917 és 1922 között vlagyimiri és sujai metropolita tisztét betöltött főpap kacskaringós pályája során 1922-ben előbb a kommunista hatalommal lepaktált megújulási egyház irányító testületének tagja lett, de már a következő évben megbánta páfordulását. Vezeklését követően visszafogadta őt a Tyihon pátriárka vezette egyházi hierarchia. 1924-től egy évtizeden át Nyizsnij Novgorod metropolitája volt, de e tisztségében úgynevezett Lojalitási deklarációt tett közzé, és Tyihon halála után évekig de facto a pátriárka „helyettesének” tisztét töltötte be. Alkatilag tehát keresve sem találhattak volna az 1930-as években sokat szenvedett főpapról megfelelőbb személyt a világi hatalommal való megegyezésre.

Sztálin kérdései közül teljesen érthetetlen a „világpátriárkára” vonatkozó kérdés, hiszen a diktátor – Georgij Karpovval ellentétben – egészen bizonyosan töltött annyi időt a tífiszi (tbiliszi) ortodox papi szemináriumban, hogy tisztában legyen az ortodox egyház hierarchiájával, amely nem tartalmazta az egyes számú vezető stallumát. Ennél a tévedésnél azonban fontosabb, hogy a Generalisszimusz „Bulgária, Jugoszlávia és Románia ortodox egyházainak vezetéséről” érdeklődik. A következő évek külföldön kifejtett szovjet egyházpolitikájából ítélve nem véletlenül.

Miként az sem volt véletlen, hogy az 1930-as évek közepétől bátran rasszistának nevezhető szovjet káderpolitika jegyében Karpovnak vallania kellett a saját származásáról:

„Miután megválaszoltam a fenti kérdéseket, három személyes jellegű kérdést tettem fel nekem:

a) Orosz vagyok-e;

b) Melyik évben lettem párttag;

c) Mi a végzettségem, és honnan ismerem az egyházi kérdéseket.”³

„Ezután Sztálin elvtárs azt mondta: – Egy speciális szervezetet kell létrehozni az egyházi vezetéssel való kapcsolattartásra. Mit javasol? – Elő-

rebocsátva, hogy erre a kérdésre nem vagyok egészen felkészülve, javasoltam a szovjet Legfelső Tanács mellett egy vallási ügyekkel foglalkozó osztály létrehozását, mivel a Központi Végrehajtó Bizottságban (VCIK) már működik egy állandó vallásügyi bizottság. Sztálin elvtárs helyreigazított, mondván, hogy nem a Szovjetunió Legfelső Tanácsa mellett kell létrehozni egy vallási bizottságot vagy osztályt, mivel a szovjet kormány különleges szervéről van szó, és ezért vagy bizottság, vagy tanács megalakítására kerülhet sor. Kérdezte, mi erről a véleményem.

Amikor azt mondtam, hogy nem tudok erre válaszolni, Sztálin elvtárs némi gondolkodás után azt mondta:

1) A szovjet kormány, vagyis a Népbiztosok Tanácsa⁴ mellett létre kell hozni egy tanácsot, amelyet az Orosz Ortodox Egyház ügyeivel foglalkozó Tanácsnak nevezünk el.

2) A Tanács tartja a kapcsolatot a szovjet kormány és a pátriárka között.

3) A Tanács nem hoz önálló határozatokat, jelentéseket tesz, és a kormánytól kapja az utasításokat.”⁵

Az orosz ortodox egyház élén a beszélgetés idején, 1943 szeptemberében nem állt pátriárka. Sztálin szavai azonban arra utalnak, hogy a Karpovval folytatott megbeszélés előtt már meghozta a döntést a romjaiban is hatalmas egyházi szervezet újjáélesztéséről.

A hosszú beszélgetés végén a többnyire mások meghallgatása nélkül döntő diktátor megkérdezte vendégét, továbbá legközelebbi vezetőtársait, Lavrentyij Beriját és Georgij Malenkovot, hogy helyesnek tartják-e, ha találkozik Szergij, Alekszij és Nyikolaj metropolitával. A válasz természetesen igenlő volt. „Ezután – folytatta Karpov a beszámolót – ott helyben, Sztálin elvtárs nyaralójában⁶ utasítást kaptam, hogy a kormány nevében hívjam fel Szergij metropolitát, és közöljem vele: »A szovjet népbiztosok tanácsának képviselője beszél önnel. A kormány kívánsága, hogy önt, valamint Alekszij és Nyikolaj metropolitát fogadja, meghallgassa, mire van szükségük, és megoldja felmerülő kérdéseiket. A kormány már ma, egy-másfél óra múlva fogadhatja önöket, vagy ha ez az

**...már meghozta a döntést
a romjaiban is hatalmas
egyházi szervezet
újjáélesztéséről.**

időpont nem megfelelő, akkor a fogadást holnapra, vasárnapra, vagy a jövő hét bármely napjára meg lehet szervezni.«⁷ A Sztálin jelenlétében lebonyolított beszélgetést követően Karpov közölte a diktátorral, hogy a három metropolita „hálás a kormány figyelméért”, és még aznap készek a találkozásra. Két órával később már meg is érkeztek a Kremlbe, ahol e falak között szokatlanul hosszú, pár perc híján kétórás megbeszélést folytattak az őket Molotov és Karpov jelenlétében fogadó házigaárdával.

Sztálin kijelentette vendégeinek, hogy a szovjet kormánynak tudomása van az ortodox egyház háború alatt végzett „hazafias munkájáról”. Hozzátette: az egyház állammal szembeni pozícióját számos, a frontról, valamint a hátszorból küldött levél is helyeselte. Nem túl életszerű, hogy a háború borzalmi, szenvedései közepette az alattvalók ilyen fejtegetésekkel fordultak volna a szovjet vezetéshez, a bolsevik politikai gyakorlat azonban megkövetelte a hivatkozást „a dolgozók véleményére”.

A diktátor egyebek mellett arról érdeklődött, hogy az egyháznak és „nekik, személy szerint” milyen megoldatlan problémáik vannak. Szergij, mintha csak számított volna a valójában teljesen váratlan érdeklődésre, kertelés nélkül, gyorsan és egyértelműen válaszolt. A legégetőbb kérdés, mondta, az egyház központi irányítása, mivel ő már csaknem 18 esztendeje a pátriárka helyettesének tisztségét birtokolja. A Szovjetunióban ugyanis 1935 óta nem ült össze a Szinódus. A metropolita ennek összehívásához kérte a kormány engedélyét, hogy szabályosan megválaszthassák a még 1925-ben elhunyt Tyihon pátriárka utódát. A Szergij kíséretében lévő két metropolita – a főpapok nagy számban történt kivégzése és letartóztatása ellenére – szabályosnak nevezte az „öt-hat püspökből álló” grémium összehívását, és megelőlegezte a de facto 18 esztendeje az egyház élén álló Szergij megválasztásának jogosságát. Sztálin pillanatnyi habozás nélkül jóváhagyta a főpapok kérését. Ez igen komoly politikai engedményt jelentett az ateizmust államvallásnak tekintő szovjet ideológiában.

A diktátor megkérdezte, hogy mikorra lehet megrendezni a Szinódus ülését, és kell-e ehhez, illetve a tanácskozás sikeres lebonyolításához – terem és közlekedés, valamint anyagiak biztosításához – a kormány segítsége. Jó előre tudni akarta azt is, mi lesz a pátriárka titulusa. Szergij azt mondta: „kívánatos és helyes lenne”, ha a megválasztott főpap az egyházi szláv hagyományok szerint a „Moszkva és egész Oroszhon pátriárkája” nevet viselhetné, noha az Ideiglenes Kormány rövid regná-

lásának végén, 1917-ben megválasztott Tyihont még „Moszkva és egész Oroszország pátriárkájának” nevezhették. Ehhez Sztálin ellenvetés nélkül hozzájárult, sőt, helyes javaslatnak nevezte. A Szinódus összehívásának időpontját tekintve azonban már nem volt teljes az egyetértés. A metropolita egy hónapot kért a szervezésre. A házigazda – szándéka szerint szellemesen – mosolyogva megkérdezte, hogy „nem lehetne-e bolshevik tempót diktálni?” Megkérdezte, mi Karpov véleménye az időpontról. Azt a választ kapta, hogy a közlekedésben, vagyis a püspökök mielőbbi Moszkvába szállításában repülőgépek rendelkezésre bocsátásával tudnak segíteni, s így már három-négy nap múlva meg lehet tartani a tanácskozást. A fennmaradt dokumentumból kitűnően nem hangzott el, de nyilvánvaló volt, hogy a főpapokat a hatalmas ország egész területét behálózó szovjet koncentrációs táborokból kell a fővárosba vinni. Rövid diskurzus után a felek megállapodtak, hogy szeptember nyolcadikán megrendezik a Szinódust.

A felajánlott anyagi segítséget a három metropolita köszönettel elhárította. Alekszij viszont részletesen kifejtette, hogy szükség lenne „a papi káderek utánpótlására” (a szóhasználat forrása alighanem a jelentésíró bükkfanyelve). A vendégek néhány püspökség égiske alatt szerettek volna papképző tanfolyamokat indítani, de csak 18 éven felüli jelentkezők számára, mivel az ennél fiatalabb fiúk világnézete még túlságosan képlékeny egy ilyen döntéshez. Sztálin hozzájárult a tanfolyamok működéséhez, sőt kiegészítette azzal, hogy a kormány felsőfokú papi szeminárium alapítását is lehetővé teszi. Szergij, kivált pedig Alekszij metropolita szerint azonban ehhez az orosz ortodox egyháznak se ereje, se felkészültsége nem volt.

A diktátor készséggel beleegyezett Szergij havi folyóirat kiadására irányuló kérésébe is, amelyet a metropolita „mintegy az egyház krónikájának, vallási és hazafias írások, beszédek” tárházának szánt. Szavaiból kitűnően megértette, hogy a birodalom véreskezű, mindenható urának az adott pillanatban szüksége van a szétvert, megalázott ortodox egyházra. Valóban, Sztálin szinte kapott az ötleten: „A folyóiratot ki lehet, és ki is kell adni”, mondta. Az első szám *A Moszkvai Patriarchátus Lapja* címmel még 1943-ban meg is jelent.

A minden ízében történelminek nevezhető találkozó során a főpapok érezhetően felbátorodtak. Szergij felvetette, hogy nagyon kevés a templom, és szeretnének a „polgári hatóságokkal” tárgyalásokat kezde-

ni a régóta bedeszkázott ablakokkal üresen álló épületek megnyitásáról. Attól óvakodtak, hogy szóba hozzák az 1922. évi éhínség áldozatainak megsegítése ürügyén teljesen kifosztott templomok kincseit, hiszen tudniuk kellett, hogy az arany, drágakő, ezüst, bársony kegytárgyak, az ikonok, amelyek árából Lev Trockij a világforradalmat remélte finanszírozni, régen nyugat-európai ékszerészek raktáraiban várnak a vevőkre, kivéve azokat, amelyeket a korabeli fényképfelvételekből kitűnően az ateizmus tomboló harcosai a templomok udvarán, az épülettel együtt nyilvánosan felgyújtottak.⁸

Ha a kegytárgyak 1943 szeptemberében nem is kerültek szóba a Kremlben, Alekszij metropolita annyira felbátorodott, hogy megkérdezte, nem lenne-e lehetséges néhány száműzetésben, lágerben, börtönben lévő püspök szabadon engedése? A meglepő válasz az volt: „Nyújtsák be a listát, megvizsgáljuk.”⁹ Ami még ennél is meglepőbb: a három vendég, aki csupán két órával a találkozó előtt értesült a meghívásról, nyomban előhúzza és átnyújtotta a nevet tartalmazó iratot, amelyet nyilván jóval korábban elkészítettek.¹⁰ Nem tudni, miben reménykedtek, amikor összegyűjtötték az adatokat, de ennek a listának és az azt követőknek köszönhetően 1945 januárjára már 46 püspök szolgált az orosz ortodox egyházban.

Az egyes források szerint hajnali három órakor véget ért audiencia utolsó aktusaként a házigazda az ajtóig kísérte a halálosan fáradt vendégeket,¹¹ akik nem igazán hitték, de remélték, hogy új korszak kezdődik az egyház életében.

AZ ENGEDÉKENYSÉG BELPOLITIKAI OKAI

De vajon miért volt olyan fontos a vélt és valós ellenfeleivel egész életében könyörtelenül leszámoló diktátornak, hogy lehetővé tegye az uralma számára egyáltalán nem veszélytelen egyházi újjáéledést – amikor pontosan tudta, hogy ez több tízmillió hívő számára nyújthat erkölcsi, szervezeti, sőt akár politikai támaszt a rendszerrel szemben? A választ egyrészt éppen az ortodox egyházzal szembeni leszámolásokban, a pápáság egy részének a háború előtt és alatt kialakult helyzetében, másrészt az 1943. év nemzetközi reáliáiban érdemes keresnünk. Ezt megelőzően azonban két tényező is közrejátszott a „lenini egyházpolitika” felülvizsgálatában.

Az egyik az 1930-as évek valós szovjetunióbeli társadalmi folyamatainak feltárásában kivételes jelentőségű 1937. évi népszámlálás, amelyet a hatóságok titkosítottak, és mindenkit kivégeztettek, aki az adatok összesítését végezte. A „hiba” ott történt, hogy ez alkalommal – a Szovjetunió történetében először és utoljára – megkérdezték az összeírtak vallási hovatartozását. Az erre adott válaszokat azonban nem hozták nyilvánosságra, mert a válaszadóknak több mint a fele, 57 százaléka hívőnek vallotta magát! Még a tizenhat és tizenkilenc év közöttiek 35 százaléka is így nyilatkozott. Miközben tehát a hivatalos propaganda által bátorított, 1932-ben öt és fél millió tagot számláló Istentelenek Szövetsége – 1929-ben kapott új nevén: Harcos Istentelenek Szövetsége – a teljes ateizmus országának nyilvánította a Szovjetuniót, a politikai vezetésnek egyházpolitikája súlyos kudarcával kellett szembesülnie. (Az 1937-es népszámlálás adatait egyébként nem ezért tartották titokban, hanem mert kiderült belőle, hogy a birodalom hivatalosan 180 millió lakosa helyett csak 162 millió szovjet állampolgár van. A különbséget részben a milliók életét kioltó, termékeny korban lévő nőket és férfiakat koncentrációs táborokban tartó állami terror, részben az 1930-as évek elején Ukrajnában megrendezett mesterséges éhínség okozta. A két évvel később újra elrendelt népszámlálás az időközben a Szovjetunióhoz csatolt területek lakosságával „elfedte” a hiányt.)

A hivatalos szovjet valláspolitikai változásában szerepet játszó másik körülmény nyilvánvalóan a Molotov–Ribbentrop-paktum értelmében 1939 szeptemberében a Szovjetunióhoz csatolt nyugat-ukrajnai, nyugat-belo-russziai, besszarábiai, észak-bukovinai területek és a balti államok lakosságának a vallásossága volt, amellyel a Kremlnek komolyan számolnia kellett. Egyes adatok szerint az annexió révén csak az ortodox templomok száma 3350 istentiszteleti hellyel emelkedett.¹² Alighanem ezzel a komoly politikai kihívást jelentő területi gyarapodással hozható összefüggésbe, hogy 1939. november 11-én a bolsevik párt legfőbb grémiuma, a politikai bizottság hatályon kívül helyezte Lenin 1919. május elsején Feliks Dzerzsinszkij Cseka-főnöknek *A pópák és a vallás elleni harcról* címmel kiadott utasítását.

Georgij Karpov idézett feljegyzéséből már első látásra nyilvánvaló a gyökeresen új szovjet egyházpolitika nemzetközi szempontja is. A sztálingrádi győzelem után, a küszöbönálló háborús győzelem tudatában Sztálin a Kremlben lezajlott találkozóval meg akarta teremteni az ortodox egyház új helyét a világpolitikában fontos, aktív tényezővé vált, nemzetközi tekintélyt kivívott Szovjetunióban. A hívek és a papság ek-

kor már negyedszázados üldöztetése azonban olyan múltnak bizonyult, amelyet nem volt egyszerű „végképp eltörölni”. Ezt nyilvánvalóvá teszi a Szovjetunió felbomlása után közreadott száz- és százezer titkos dokumentum sorában az ortodoxia veszteségeiről közreadott információ is. A politikai megtorlások áldozatainak rehabilitálásával foglalkozó állam-

...1942 végére a hatalmas országban a szervezett vallási élet minden formáját megszüntetik.

elnöki bizottság adatai szerint a Szovjetunió elleni német támadás idején az 1914-ben számon tartott 67 108 templomból – az ország 1939. szeptemberi határai között – alig 350 maradt. Az első világháború kitörésének évében szolgálatot teljesítő 64 püspök-

ből és 66 140 papból mindössze négy püspök és 500-nál kevesebb pap teljesített szolgálatot. Ezerre tehető a bezárt kolostorok száma. A szerzetesrendeket pedig úgy, ahogy volt, megszüntették. Nem maradt egy sem az 1914-ben nyilvántartott négy hittudományi főiskolából, 57 szemináriumból, 185 egyházi középiskolából. Csak 1937 és 1941 között 175 800 egyházi személyt tartóztattak le, közülük 110 700 embert agyonlőttek.¹³ Az elképzelés az volt, hogy 1942 végére a hatalmas országban a szervezett vallási élet minden formáját megszüntetik.

Ez a tragédia áll annak az ellentmondásos fogadtatásnak a hátterében, amelyet az orosz ortodox papság tanúsított az 1941. június 22-én elindított német támadás hírére. A pátriárka hiányában az egyház első emberének szerepét betöltő Szergij metropolita Moszkvában még aznap szenvedélyes beszédben szólította fel ellenállásra a híveket. „Megismétlődik Batu kán, a német hercegek, a svéd Károly király és Napóleon ideje. Az ortodox keresztények ellenségeinek százalmas utódai újra megpróbálják térdre kényszeríteni népünket (...) Egyházunk mindig osztozott népünk sorsában. Együtt volt vele a megpróbáltatások idején, és örvendett sikereinek. Most sem hagyjuk el népünket...”¹⁴

Más főpapok ugyanezekben a napokban Szergij metropolita szavaival szöges ellentétben reagáltak a náci német támadásra. Alighanem az is befolyásolta őket, hogy 1941. június 22-e éppen arra a napra esett, amikor a templomokban megemlékeztek a vértanúkról – kimondatlanul is közéjük sorolva a bolsevik rendszer sok millió áldozatát. A papság, a hívek egy részében ez a bosszú érzését táplálta, és felkeltette a

reményt, hogy megszabadulhatnak a számukra mérhetetlen szenvedést hozó bolsevik uralomtól. A Szergij-féle hivatalos ortodox egyház baltikumi feje – Szergij Voszkreszenszkij, a moszkvai metropolita Rigában szolgálatot teljesítő bizalmasa és jó barátja – kezdetől az ellenséggel való átmeneti szövetség politikáját folytatta. Mások teljesen nyíltan, sőt cinikusan fogalmaztak: „A vér, amely 1941. június 22-én kezd ömleni az orosz földeken, ezer és ezer orosz ember vére helyett folyik, akiket hamarosan kiengednek majd Szovjet-Oroszország valamennyi börtönéből és koncentrációs táborából. Már önmagában ez is örömmel tölti el szívünket. Oroszország nemsokára visszakapja legjobbait, az Egyház a legjobb papjait (...) A III. Internacionálé leverésének véres műtete tudós és a maga tudományában tapasztalt német sebészre hárul...”¹⁵

Ioann archimandrita még az idézett szavaknál is durvább kifejezésekkel üdvözölte a Kreml gyűlölt urainak vélt bukását, amelyet az isteni akaratnak tulajdonított. Nem ő volt az egyedüli, aki az elképesztő gyorsasággal előrenyomuló náci német csapatok győzelmétől azt remélte, hogy „újra megnyílnak majd a meggyalázott templomok, és imával szenteltetnek meg”. Ebben bíztak a balti államok lutheránus, katolikus hívei éppúgy, mint a krími tatárok, akik mecsetjeik, sőt papneveldeik újbóli engedélyezését várták – és meg is kapták a megszállt területek sokmillió lakosságának lojalitását ideig-óráig a vallásgyakorlás engedélyezésével is biztosító német hatóságoktól.

A megszállt területeken így szinte mindenütt létrejött az együttműködés az ortodox egyház és a fasiszta hatóságok között. A második világháború és az egyház történetének e kevésbé ismert epizódja ismét csak megosztotta a hierarchiát. Szergij metropolitához hasonlóan a megszállókkal szembeni össznépi ellenállás híveként beszélt Alekszij (Szimanszkij) leningrádi metropolita és Nyikolaj (Jarusevics) metropolita, Ukrajna főpapja. Az utóbbi még arra is hajlandó volt, hogy nyilatkozatban ítélje el a *németek* katyini vérengzéseit. Pedig tudnia kellett, hogy a több ezer lengyel katonatisztet, a lengyel értelmiség színe-javát az NKVD alakulatai lőtték agyon a katyini erdőkben.

A kollaboráns egyház képviselőivel szemben a Szergij metropolitához hű papok országszerte gyűjtést rendeztek a templomokban a Vörös Hadsereg megsegítésére. A hatóságok a sokmillió adományból felállítottak egy páncélos dandárt és egy vadászrepülő századot. Szergij ezt az akciót is megpróbálta felhasználni az egyház legitimálására: 1942-ben táviratban

kérte Sztálint, hogy a gyűjtéshez engedélyezzék bankszámla megnyitását az ortodox egyháznak. A diktátor válaszolt. Megköszönte a hívek áldozatkészségét, és megadta a kért engedélyt. Ezzel az orosz ortodox egyház 1918 óta először legalább ebben a vonatkozásban újra jogi személlyé vált. Ugyanebben az évben megnyitottak néhány bezárt templomot. Húsvétkor pedig az ortodox híveknek megengedték, hogy az elsőtűtött Moszkvában, ezernyi égő gyertyával a kezükben körmenetet rendezzenek. Erre az éjszakára a hatóságok még a kijárási tilalmat is felfüggesztették.

A KÜLFÖLDI OROSZ ORTODOXIA SZEREPVÁLLALÁSA

Egészen más folyamatok zajlottak a másik oldalon, amelyekkel számolnia kellett a minden lehetséges módon nemzetközi szerepvállalásra, nagyhatalmi pozícióra készülő Sztálinnak. A Szovjetunió elleni német támadás nyomán aktivizálódtak a hivatalos ortodox egyház 1917 után emigrált főpapjai: a szerbiai Karlócán bolsevikellenes, részben monarchista nyilatkozatot elfogadó zsinatot tartottak. Akadtak közülük olyanok is, akik már az 1920-as években tárgyaltak Hitlerrel és környezetével. Egyebek mellett felajánlották a leendő Führernek, hogy ha uralomra jut Oroszországban, vele egyetértésben nevezik majd ki az ortodox egyház főpapjait. Nem ők alkották az orosz társadalom egyetlen olyan rétegét, amely a bolsevikokkal szemben már az 1920-as évek legelején igyekezett szövetséget kötni a náciizmus majdani vezéreivel, köztük a balti német származású Alfred Rosenberggel, Hitler főideológusával. Még a Romanov-ház egyik ágának leszármazottai is képesek voltak erre.¹⁶ De az emigráns ortodox papok mindenki másnál tovább mentek ezen az úton. Olyannyira, hogy Hitler hatalomra jutása után a hatóságok a németországi orosz ortodox közösségek irányítását kivették a Szergij pátriárka-helytartóhoz hű Jevgolij metropolita kezéből, és a „karlócaiakra” bízta. 1938-ban Hitler a németországi orosz ortodoxok vagyonát rendeletileg átadta a Vallásügyi Minisztériumnak, amely a Gestapo segítségével végrehajtotta a karlócai zsinat résztvevőinek birtokba helyezését. Azzal a feltétellel, hogy egy német származású – a megújulási mozgalom által Ukrajnában püspökké szentelt – főpap, Seraphim Lade, a későbbi bécsi, majd berlini püspök lesz az előljárójuk, „a Harmadik Birodalom és valamennyi, a Reich által ellenőrzött terület pravoszlávjainak Vezére” titulussal.¹⁷

Ugyanabban az évben a náci vezetés államköltségen ortodox templomot építtetett Berlinben, amiért Anasztaszij metropolita, a karlócai zsinat Jugoszláviában élő elnöke hálálkodó táviratban mondott köszönetet a Führernek. Az „Isten által a német népnek küldött” Hitlert a főpap „a bolsevizmustól való majdani megmentőnek nevezte, akiért egész Oroszország imádkozik”.¹⁸ A náci vezetők között azonban nem volt teljes az egyetértés az orosz ortodox egyház majdani helyét illetően. Alfred Rosenberg, akire a leigázott Szovjetunió irányítása várt – miként a bolsevikok 1917 után –, veszélyesnek ítélte a regionális egyházi struktúrák összefüggő rendszerét. A kereszténységet általában gyűlölő politikus az ortodoxiában csak valamiféle egzotikus rítust, folklórt látott, amelynek az a szerepe, hogy a felsőbbrendű német faj számára sokmillió rabszolgahadat képező szlávokban ébren tartsa a beletörődés, az engedelmesség genetikailag beléjük kódolt ösztönét. A parókiákból összetevődő nemzeti egyházi hierarchia szerinte a kívánnal ellentétes érzelmeket válthat ki, és könnyen politikai gyúanyagká váló egységet kovácsolhat. Márpedig Rosenberg szándéka éppen az volt, hogy a lerohant Szovjetunió területén létrehozott, formálisan független nemzetállamok mintegy megfojtsák, az Urál mögé szorítsák az orosz nemzetet.

Hitler azonban hallani sem akart akár csak formálisan is független nemzetállamokról a Szovjetunió területén. A Barbarossa-terv megvalósítását követően ezért közvetlen alárendeltjei Ukrajna területén megakadályozták az egységes orosz ortodox egyház újjászületését, tudatosan gyengítve így az orosz befolyást a térségben. Ugyanakkor Lvovban, az ukrán nacionalizmus központjában a megszállás után egy hónappal le tartóztatták, és koncentrációs lágerbe küldték Sztepan Bandera nemzeti kormányát. De a katolicizmus terjedését is igyekeztek megakadályozni, s szintén politikai megfontolásokból korlátozták a Galíciából érkező görög katolikus misszionáriusok tevékenységét. A Nyugat-Ukrajnában tevékenykedő, 1923-tól saját akaratából a konstantinápolyi pátriárka közvetlen fennhatósága alá került lengyelországi ortodox egyházat pedig hagyták két, egymással szemben álló hierarchiára bomlani. Az egyik önálló maradt, a másik elismerte Moszkva fennhatóságát. A megszálló hatóságok mindenhol azt az ortodox egyházat támogatták, amely a másikonál gyengébb volt. A két hierarchia között komoly küzdelem folyt. A mai Ukrajnában nemzeti hősnak tekintett Bandera hívei pedig a szó szoros értelmében irtották a „Moszkva-pártiakat”: 1942–1943 folyamán

több tucat ortodox papot öltek meg, köztük Alekszij metropolitát és Manuil érseket.

A balti államokban a megszálló hatóságok meghagyták a Moszkvához hű hierarchiát. A megszállt területeken egymástól függetlenül létrehozott négy ortodox közösség közül éppen itt, északon zajlottak le a legérdekesebb változások. Szergij (Voszkreszenszkij) metropolita a német csapatok bevonulása után előbújt rejtekhelyéről, a rigai templom kriptájából. Megadta magát a megszállóknak, és sikerült meggyőznie őket, hogy a moszkvai metropolita irányítása alatt álló egyház nem szövetségese, hanem foglya a sztálini rendszernek. Alekszandr észtországi és Auguszt lettországi metropoliták – akik az 1930-as években a konstantinápolyi pátriárka közvetlen irányítása alá kerültek, de a szovjet megszállást követően kénytelenek voltak elismerni Moszkva fennhatóságát – megpróbálták visszaállítani korábbi egyházi státusukat. A baltikumi Szergij (Voszkreszenszkij) metropolita rábeszélte a német hatóságokat, hogy ezt akadályozzák meg, és hagyják a két régiót a moszkvai egyház kebelében. Legfőbb érve az volt, hogy a Londonban élő konstantinápolyi pátriárka együttműködik a szövetségeseikkel a hitleri Németország ellen, így az ő vezetése alatt Észtország és Lettország ortodox közössége kikerülne Berlin politikai ellenőrzése alól. Ha ellenben a német megszállók elismerik Moszkva egyházi fennhatóságát a két közösség felett, ezzel jelzik, hogy értékelik a különbséget az orosz nép és egyháza, valamint a kommunista hatalom között.

Bármilyen furcsán hangzik az európai országok náci megszállásának ismeretében, de tény: a határ menti szovjet területek ortodox lakossága számára ez összekapcsolódott az eufórikus vallási újjászületéssel. Szergij (Voszkreszenszkij) metropolita már 1941 augusztusában elküldte legjobb észtországi és lettországi papjait Pszkovba, ahol a bolsevik uralom következtében mindössze két templom működött. A megszállók anyagi segítségével egymás után állították helyre az ortodox templomokat, amelyekben az odaérkezett misszió tagjai hajnaltól késő éjszakáig kereszteltek. Egymást érték az istentiszteletek, a gyónások, a körmenetek. 1942-ben például Pszkov evakuációja után a városban maradt akkori lakosságának 40 százaléka, mintegy tízezer ember vett részt a vízkereszt körmenetben. A középiskolai tanárok túlnyomó többsége látványosan visszatért az egyházba. Nagyon sokan jelentkeztek papnak; őket a rigai szemináriumba küldték tanulni.

A kijevi egyházközségben 1941 nyarán három működő templom volt, alig két év múlva kettő híján nyolcszáz. A papok száma ilyen rövid idő alatt elérte az 1917 előtti állomány 70 százalékát. Minszkben, ahol 1937-től egyetlen ortodox imahely sem működött, alig négy hónappal a német megszállás után már hét helyreállított templomban tartottak istentiszteletet. Az itteni egyházkerület 1917 előtti négyszáz parókiáján 1942-ben újra százhusz templomban várták a híveket. A háború előtt százötvenezer lakosú Szmolenszkben, ahol a német megszállás pillanatában egyetlen ortodox templom volt, az evakuálásból különböző okokból kimaradt harmincezer fő a következő évben öt templommal rendelkezett. Olyan kevés pap volt, hogy Szmolenszkben hét hónapos tanfolyamokat rendeztek a jelentkezők számára. A frissen végzetek faluról falura vándoroltak, és nemritkán naponta százötven-kétszáz gyermeket kereszteltek meg.

A bezárt egyházi intézmények rendbehozatalával párhuzamosan a térségben folytak a hazájukat megszálló idegen hatalom ellen harcoló partizánalakulatok akciói. A komszomolisták egymás után robbantották fel a templomokat. Vityebszkben egy lányokból álló diverziós alakulat tagjai elpusztultak, mielőtt két templomrobbantást végrehajtottak volna.

Megint más volt a helyzet a megszállt területek legdélebbre eső részén. A német és román csapatok ellenőrzése alatt tartott fekete-tengeri partvidéket – egészen a Krím félszigetig Odessza központtal – Transnistria néven Romániához csatolták, ahol az ortodoxia államvallás volt. Az e területen létrehozott három egyházkerületben a háború előtti ortodox közösségeknek 1943-ra már az egyharmada újjáalakult. Ezekben a szovjet korszak alatti illegalitásukból ekkor kilépő papok és Kisinyovból odaküldött, oroszul beszélő kollégáik tartottak istentiszteletet. Duboszáriban papi szeminárium nyílt, máshol rövid papképző tanfolyamokat indítottak. A hatóságok azonban csaknem mindenütt igyekeztek alárendelni az ortodoxiát a románosítás politikai céljainak.

A fejlemények nyomán a német titkosszolgálat azt jelentette Berlinnek, hogy a hihetetlen erejű vallási újjászületés már önmagában a megszállók mellé állíthatja az orosz népet. 1944-re, amikor a Vörös Hadseereg felszabadította a pszkovi, a novgorodi és a leningrádi területeket,

**...nemritkán naponta
százötven-kétszáz gyermeket
kereszteltek meg.**

kétszáz templom és százhetvenöt pap működött ebben a régióban. A németek mentesítették őket az adófizetés alól, de nem kaptak fizetést: a hívek adományaiból éltek.

A baltikumi Szergij metropolita azonban 1943 októberében szembe került a német hatóságokkal, illetve az emigráns orosz ortodox főpapok Bécsben összeülő tanácskozásával. Időközben ugyanis – 1943. szeptember 8-án – Sztálin utasítására Moszkvában váratlanul pátriárkává választották Szergij (Sztarogorszkij) metropolitát. Ez súlyos csapást jelentett az emigráns orosz ortodox főpapok számára. Összejövetelükön az istentelen hatalom marionettfigurájának nevezték az új pátriárkát, az egyház élére kerülését pedig a kánonjog értelmében már csak azért is törvénytelennek minősítették, mert a választáson nem voltak jelen a szovjet koncentrációs táborokban sínylődő főpapok, s persze az emigráns zsinat tagjai sem. Szergij (Voszkrzenszkij) nem volt hajlandó elfogadni a bécsi határozatokat, és a németek súlyos stratégiai hibájának nyilvánította, hogy Berlin a szélsőséges orosz egyházi körök álláspontjával azonosult. A főpapot 1944 áprilisában a Vlnából Rigába tartó úton ismeretlenek egy géppisztolysorozattal agyonlőtték. Halálát egyes egyháztörténészek a náci Németország, mások a szovjet bolsevik vezetés számlájára írják.

„HÁNY HADOSZTÁLYA VAN A PÁPÁNAK?”

Sztálinnak a három ortodox főpappal a Kremlben lezajlott 1943. szeptemberi találkozása az iráni szovjet nagykövetségen 1943. november 28-a és december elseje között megrendezett teheráni találkozó bonnyolult előkészületeinek sorába illett. A fennmaradt memoáriródalom tanúsága szerint a történelmi eseményt megdöbbentően kicsinyes kötekedések, egymásnak állított csapdák tarkították. Mindvégig komoly vita tárgya volt a három államférfi között, ki hol lakik, hányadikként érkezik a megbeszélésekre, sőt, milyen ruhát visel. A marsalli uniformisban érkező Sztálin láttán Churchill képes volt azonnal hasonló egyenruhát rendelni, felcserélve vele civil ruháját – miközben nem mulasztotta el tárgyalópartnerei orra alá dörgölni, hogy hármuk közül ő az egyetlen igazán legitim, választott politikus. Rooseveltt pedig minden lehetséges eszközzel igyekezett megakadályozni, hogy a brit miniszterelnök négy szemközt beszélhessen a tárgyalásokat többnyire

szótlan fölényrel domináló Sztálinnal, aki csaknem minden célját elérte. A Churchill és Roosevelttel által gyufaszálakkal kirakott új európai határok megrajzolásakor területszerzési követeléseinek java részét is keresztül tudta vinni.

A második front megnyitása, Irán és Lengyelország sorsa, a Balkán elfoglalása tekintetében sorsdöntő megállapodásokra vezető tárgyalások során a Sztálin, Vorosilov és Molotov alkotta szovjet küldöttségnek számolnia kellett az orosz ortodoxia sorsa iránt kitüntetett figyelmet tanúsító Nagy-Britannia képviselőjeként Teheránban tárgyaló Winston Churchill brit miniszterelnök és a rendkívül vallásos Franklin D. Roosevelt amerikai elnök véleményével. Mindazonáltal állítólag itt hangzott el Sztálin hét évtizede sokat emlegetett gúnyos megjegyzése is, miszerint: „Hány hadosztálya van a pápának?” A diktátor ezt a kijelentést erődemonstrációnak szánta, ám a kínos kérdések elkerülésére gondosan körülbástyázta a hazai vallásüldözés visszafogásával.

A külpolitikai szempontok mellett Sztálin 1943 őszén már arra is gondolt, hogy a közeli háborús győzelmet és az annak nyomán már benyújtott szovjet területi igények teljesítését követően sikerüljön a rendszer szolgálatába állítani az ortodox egyházat, elszigetelve az azzal szemben álló kül- és belföldi egyházi méltóságokat. A számítás bevált, hiszen a találkozó után megrendezett zsinaton pátriárkává választott Szergij angol nyelvű brosúrában adta a világ tudtára: a Szovjetunióban vallásszabadság van.

A GEOPOLITIKAI TERJESZKEDÉS INSTRUMENTUMA

Egy ennél bonyolultabb szempont is szerepet játszott az ortodox egyházzal való megbékélés látványos gesztusában. A Kremlben tudták, hogy a háború utáni erőviszonyok kialakításán dolgozó nyugati szövetségesek mindenáron meg akarják akadályozni a Szovjetunió térnyerését Európa geopolitikailag kulcsfontosságú déli régióiban. Ennek ellensúlyozására keresve se lehetett volna jobb eszközt találni, mint a Balkán ortodox vallású népei előtt felemelni az orosz ortodoxiát. *Sztálin és az orosz egyház* címmel megjelent cikkében 1943. szeptember 13-án egy svájci lap világosan megfogalmazta ezt. „Mostantól az ortodox szerbek, bolgárok, románok, a lengyelek és a görögök egy része (...) Szergij metropolitára emelik tekintetüket. Talán e nagyszabású manőver révén, amely újra

megteremtette az ortodox egyház és a cári politika egykori szövetségét, Sztálin lehetetlenné tette az őt annyira bosszantó *cordonne sanitaire* létrehozására irányuló kísérleteket. Ezzel előkészíti a számára fontos kijutást Délre, és új tartalmat ad Oroszország tradicionális szándékainak.¹⁹ Az amerikai *Time* még egyértelműbben fogalmazott: „Az orosz ortodox egyház újjáteremtése csaknem a Balkán vallási megszállásával egyenlő”.²⁰

A messze látó bel- és külpolitikai célok eléréséhez a Kremlnek az egyház belső ügyeiben is radikális változásokat kellett végrehajtania. Mindenekelőtt háttérbe szorítani, megfosztani befolyásától és állami támogatásától az 1920-as évek második felében, az ortodox egyház megtörésének részeként létrehozott, „megújulási” néven tevékenykedő egyházat. Tehát alig néhány évvel azelőtt, hogy Moszkva szatellitállamaiban megteremtették a politikai vezetést kiszolgáló békepapság intézményét, a Szovjetunióban fokozatosan felszámolták annak történelmi előzményét. Alekszandr Vvegyenszkij, a megújulási egyház vezetője kétségbeesetten próbált ellenállni. „Kalandorpolitikának”, „a Nyugat előtt játszott komédiának” nevezte a fejleményeket, de ezzel végképp nem tudott gátat szabni a feje felett zajló változásnak. Amelyben ismét Georgij Karpovnak jutott a kezdeményező szerep: Sztálinnak írt hosszú levelében már 1943. október 12-én, tehát röviddel a nevezetes szeptemberi találkozás után cinikusan „célszerűnek” nevezte, ha a hatalom „nem akadályozza a megújulási egyház szétesését, és papjainak, egyházközségeinek a Szergij pátriárka irányította egyházba történő átkerülését”.

A diktátor nem emelt kifogást ez ellen, így a helyi párt- és állami szervezeteknek adott utasítás nyomán elkezdődött a „megújulási” papság nyilvános vezeklése és tömeges átállása. Egy évvel később, 1944 őszén a hatóságok felgyorsították a folyamatot. Érezhetően megszaporodott az akolba visszatért egyházi embereknek az egyházi folyóiratban hónapról hónapra közzétett névsora. 1946-ban a megújulási egyház hivatalosan is megszűnt. Az eredeti, hiteles ortodox vallás térhódítását azonban a hatóságok igyekeztek a lehető legszűkebb mederben tartani. Jellemző, hogy a templomok újranýtásáról 1943. szeptember 28-án elfogadott kormányhatározat nagyrészt papíron maradt. Ahogy a dokumentum vitájában Vjacseszlav Molotov fogalmazott: „néhány helyen kénytelenek leszünk kinyitni a templomokat, de fékezni kell a folyamatot”.²¹ Ez sikerült is, hiszen az 1944 márciusáig beadott 1215

kérelem közül a kormány mindössze 29 esetben adott engedélyt egy-egy templom újbóli működésére. A látványos megbékélés után folytatódott, és lényegében a szovjet rendszer összeomlásáig tartott az orosz ortodox egyház golgotája.

JEGYZETEK

- ¹ Tyihon pátriárka (Vaszilij Bellavin, egyes dokumentumokban Belavin, 1865–1925) az 1917–1918-as zsinat résztvevője. 1917 júliusában Moszkva és Kolomenszkoje érseke, majd metropolitája. Ugyanazon év november 18-án három jelölt közül sorsolással megválasztották az orosz ortodox egyház pátriárkájává. 1925. április 7-ig töltötte be tisztét, rendkívül nehéz körülmények között, cselekvési, gyakran mozgási szabadságában is korlátozva. 1919–1920-ban, valamint 1922–1923 folyamán a politikai rendőrség foglya volt. Máig nem egészen tisztázott körülmények között bűnbánó nyilatkozatot kényszerítettek ki belőle, s annak nyomán szabadlábba helyezték. Számos kérdésben azonban ekkor sem volt hajlandó együttműködni a hatóságokkal. 1989-ben az orosz ortodox egyház főpapi zsinata szentté avatta.
- ² *Vlaszty i cerkov v Vosztocsnoj Jevrope 1944–1953*. Dokumenti rossziszskih arhivov. Moszkva, 2009, 11. o.
- ³ A kérdés teljesen jogos volt. Semmilyen adat nem maradt fenn Karpov állítólagos papi szemináriumi tanulmányairól.
- ⁴ Érdekes, hogy Sztálin az 1946-ban bevezetett, később egészen 1991-ig használt terminus mellett a végrehajtó hatalom még 1917-ből származó régi nevét használta.
- ⁵ *Vlaszty i cerkov...*, i. m. 11–12. o.
- ⁶ Vagyis az úgynevezett „közeli dácsán”, amely élete utolsó évtizedében a mindjobban gyűlölt Kremmel szemben Joszif Sztálin kedvenc tartózkodási helye volt. Kun Miklós: *Sztálin alkonya*. Unicus Kiadó, Budapest, 2012, 11–20. o.
- ⁷ *Vlaszty i cerkov...*, i. m. 12. o.
- ⁸ E kampány heroizálása még Szergej Eisenstein utolsó, félbemaradt filmjében, az 1937-ben forgatott *A bezsini rét* című alkotás fragmentumaiban is fennmaradt az utókorra.
- ⁹ *Vlaszty i cerkov...*, i. m. 15. o.
- ¹⁰ T. Csumacsenko: *Goszudarsztvo. Pravoszlavnaja cerkov, verujuscije 1941–1961*. Moszkva, 1999, 66. o.
- ¹¹ Néhány ponton a fentiekől eltérően írja le a találkozást: *Moszkva i vosztocsnaja Jevropa. Vlaszty i verklkov v period obszcsesztvennih traszformacij 40-50h godov XX veka*. Moszkva, 2008, 70–73. o.

Gereben Ágnes – Szovjet egyházpolitikai fordulat 1943-ban

- ¹² M. Skarovszkij: *Russzkaja pravoszlavnaja cerkov pri Sztalinye is Hruscsove (Goszudarsztvenno-cerkovnije odnosenyija v SzSzSzR v 1939–1964 godah)*. Moszkva, 1999, 102. o.
- ¹³ G. Mitrofanov: *Russzkaja pravoszlavnaja cerkov na isztoricseszkom pereputyje XX veka*. Moszkva, 2011, 67. o.
- ¹⁴ Poszlanyije mitropolita Szergija ot 22 ijunyja 1941 g. 1941.
- ¹⁵ Ioann (Sahovszkoj): *Blizok casz*. Cerkovno-isztoricseszkij vesztynik. 1998/1., 81–82. o.
- ¹⁶ J. Stephan: *Russzkije fasiszti*. Moszkva, 1992, 19–51. o.
- ¹⁷ D. Poszpelovszkij: *Russzkaja pravoszlavnaja cerkov v XX veka*. Moszkva, 1996, 284–285. o.
- ¹⁸ Uo.
- ¹⁹ Moszkva i vosztocsnaja Jevropa..., i. m. 78. o.
- ²⁰ Uo.
- ²¹ Skarovszkij, i. m. 115. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Laurence Rees: *Zárt ajtók mögött. Sztálin és a Nyugat politikai játszmái*. Alexandra Kiadó, Budapest, 2008.
- Vszeszojuznaja Perepisz 1937 G.: *Kratkij itogi*. Moszkva, 1991.

Tóth Zoltán József

Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés

**Spirit of the Basic Law:
Values of National Creed, Legal Continuity
and Laying the Foundations**



Összefoglalás

Az Alaptörvény jogrendje, értékei, szelleme, az 1990-ben elindult demokratikus átalakulás alkotmányos rendszerének megújított átvételével, valamint a történeti alkotmány vívmányaira alapozva – a történeti magyar állam alkotmányos rendszereivel való jogfolytonosságának elismerésével –, új demokratikus jogállami rendet határoz meg. A szerző előző tanulmányában (*Polgári Szemle*, 2013/1–2.) az Alkotmánybíróság alkotmánymagyarázó gyakorlatáról írt. A mostani írásában az Alaptörvény egyes értékeit mutatja be.

DR. TÓTH ZOLTÁN JÓZSEF PHD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, címzetes egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (drtoth.z.j@t-online.hu).

Summary

The current constitutional order, and the values and spirit of the Basic Law of Hungary rely on the constitutional system of democratic transition started after 1990 while maintaining legal continuity between the various constitutional orders of the historical Hungarian state and the achievements of our historical constitution. The Basic Law of lays the foundations of a new democratic and constitutional state. In his previous article, the author commented on the Hungarian Constitutional Court's practice in interpreting the constitution, and now he presents certain values of the Basic Law.

A NEMZETI HITVALLÁS, AZ ALAPVETÉS ÉS MAGYARORSZÁG
ALAPTÖRVÉNYÉNEK SZERKEZETE, BELSŐ FELÉPÍTÉSE

Az Alaptörvény hat részből áll. Ezek a következők: a *Nemzeti hitvallás*, *Alapvetés*, *Szabadság és felelősség*, *Az állam*, *A különleges jogrend*. Az Alaptörvényt a *Záró és egyes rendelkezés rész zárja le*. Az Alaptörvény a magyar himnusz első sorával kezdődik: „Isten, áldd meg a magyart”, és a „Legyen béke, szabadság és egyetértés” óhajával végződik. „Isten, áldd meg a magyart” – nemzeti himnuszunk első soránál aligha lehetne méltóbb kezdete Magyarország Alaptörvényének, amely az ország első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány, a törvényes alkotmányosság ezeréves történetébe. Az Alaptörvény az ezeréves törvényes (legitim) jogfejlődés hagyományát kívánja követni. Az Alaptörvény elnevezés is erre utal. Az Alaptörvény kartális jellegű (a legfontosabb alkotmányos rendelkezéseket egy jogszabályba foglalták), de magán viseli a történeti alkotmány jegyeit is. Ezért nézetem szerint sokkal inkább követi a vegyes alkotmányok rendszerét (mint amilyen az Egyesült Államoké), mint a kartális rendszereket (Franciaország, Németország). Az alkotmányozó szándéka, hogy a merev kartális rendszert és a történeti alkotmány jellegzetességeit együtt alkalmazva, életszerűbb, a kihívásoknak rugalmasabban megfelelő alkotmányos rendet hozzon létre. Magyarország alkotmányos jogrendjének az alapja így az Alaptörvény mellett az Alaptörvény módosításai, az Átmeneti rendelkezések. A történeti alkotmány további jegyei: a sarkalatos törvények rendszere, a történeti alkotmány vívmányainak beemelése a jogrendbe, az idegen kato-

nai megszállások és a diktatúrák alkotmányos rendjének törvénytelenné nyilvánítása, a történeti alkotmány megszakadásának el nem ismerése.

A NEMZETI HITVALLÁS

A Nemzeti hitvallás magyarázója, irányadója és alapérték-katalógusa is az Alaptörvénynek, valamint lehetséges magyarázatának. Az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése alapján: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival kell értelmezni.” A Nemzeti hitvallás több, mint az Alaptörvény preambuluma, értékeivel, megállapításaival Magyarország jogrendjének, azaz a jogszabályalkotás és -értelmezés alapjaként kell tekinteni.

A Nemzeti hitvallás értelmezése

A Nemzeti hitvallás, miután egy nemzet tagjainak normális együttélésének elveit tartalmazza, lehetővé teszi a maradék magyarság és a magyar államiság megővését. Értékeit beépítve közjogunk gyakorlatába, lehetőséget nyújt az elmúlt évszázadok pusztításai után – beleértve az elmúlt negyed évszázadot is – egy újrakezdetre, a túlélésre és az újjászületésre.

A Nemzeti hitvallás első része a magyarság és a velünk együtt élő nemzetiségek egységét, valamint a közösség önazonosságát és összetartozását szolgáló és erősítő értékeket sorolja fel. Ezek: a magyar állam, amely Szent István óta a keresztény Európa része; az ország megmaradásáért, szabadságáért, függetlenségéért őseink által folytatott küzdelem; Európa megmaradásához és értékeihez való hozzájárulás; a kereszténység nemzetmegtartó szerepe, a más vallások tolerálása; a magyar emberek szellemi alkotásai; a magyarság szellemi és lelki egysége; a nemzetiségek megbecsülése; a magyar nyelv, kultúra, a Kárpát-medence értékeinek megővése; felelősség az utódokért, a szellemi és természeti erőforrások gondos használata és védelme; a más népek szabadságának, kultúrájának tisztelete és a velük való együttműködésre való törekvés.

A Nemzeti hitvallás második részében a természetjogi alapokon nyugvó állam- és közösség szemlélet pilléreit sorolja fel. Így: az emberi lét alapja az emberi méltóság; az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki; a közösség, az együttélés feltétele: a család, a nemzet, a hűség, a hit és a szeretet, valamint a becsület, amelynek alapja a munka, az emberi

szellem teljesítménye, továbbá a szolidaritás az elesettekkel és a szegényekkel. A nemzet és a család mint közösség érték és értékteremtő. Megfogalmazódik a közjó, mint az állam célja és alapja: a polgárok és az állam közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesítése. Továbbá: népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait.

**...népuralom csak ott van,
ahol az állam szolgálja
a polgárait.**

A *Nemzeti hitvallás harmadik része* az Alaptörvényt a történeti állam és a történeti alkotmány részeként, folytatójaként látja:

„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megteste-

síti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.

Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.

Egyetértünk az első szabad Országgyűlés képviselőivel, akik első határozatukban kimondták, hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki.

Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselői megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

A *Nemzeti hitvallás negyedik része* kifejezi, hogy az Alaptörvény – a jogfolytonosságot helyreállító és fenntartó szerződés a múlt, a jelen és jövő magyarjai között. A törvényalkotó bízik abban, hogy megfelelő keretét adja annak, hogy segítségével a jövő generációk „ismét naggyá teszik Magyarországot”.

Az Alaptörvény és a jogfolytonosság kérdése. Magyarország alkotmányos berendezkedésének a történeti magyar állam alkotmányos rendszereivel való jogfolytonosságát visszaállító alapjai

Az 1949-es alkotmány érvénytelenségének kinyilvánítása, azaz semmissége, valamint a nemzetiszocialista diktatúra mellett a kommunista dikta-

túra alatt elkövetett bűnök elévülésének kimondása felveti az a kérdést is, hogy miként viszonyuljunk annak alkotmányos következményeihez.¹ Különösen azért is, mert a 2012. január 1-jéig hatályban lévő 1949. évi XX. törvény a kommunista alkotmány érvényességére épült, annak minden morális, jogi, társadalmi, gazdasági következményével. Érvénytelen, azaz törvénytelen, mert a megszállás, a diktatúra miatt nem érvényesülhetett a népszuverenitás, a nemzet szabadsága, a demokratikus jogállamiság. Az 1949. évi XX. törvény szakít az ezeréves magyar állam közjogi és történeti hagyományaival, szimbólumaival. A kommunista alkotmány azt sugallja, mintha egy új államot alapítottak volna 1949-ben. Az 1949-es alkotmány a magyar történelemből egyedül az 1919-es kommunista diktatúrával tartott folytonosságot. Nota bene: az 1989 után létrejött új politikai rendszer nem a történeti magyar állammal és annak törvényes rendszereivel, hanem Kun Béláék rezsimjével volt folytonos, vállalva annak politikai és társadalmi örökségét. Az a tény, hogy a demokratikus rendszer 2012. január 1-jéig az 1949-es rendszerrel tartotta az alkotmányos jogfolytonosságot – miközben azt politikailag elítélte –, azzal a következménnyel járt, hogy a korábbi nómenklatúra legfontosabb körei, hálózatai alkotmányos keretek között mentették át hatalmukat, és domináns oligarchává válhattak.

Az Alaptörvény indokolása alapján az 1949. évi XX. törvény, amely 2012. január 1-jétől érvénytelen, Magyarország történelmének egyik legsötétebb korszakában született, célja a szovjet mintájú kommunista diktatúra államszervezetének és az alapvető emberi és politikai jogoktól való megfosztásnak alkotmányban való rögzítése volt. 1989-ben ugyan ez a „sztálini alkotmány” olyan módosításra került, amelynek eredményeképpen a demokratikus követelményeknek megfelelő alkotmány jött létre, de az ideiglenes alkotmány megalkotására sem az utolsó pártállami parlamentnek, sem a Nemzeti Kerekasztalnak nem volt megfelelő legitimitációja (a népszuverenitás által, sem a szabadon választott országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg).

Így az ideiglenes alkotmány fenntartotta a kommunista rendszerrel a jogfolytonosságot, és azt így utólag, bár politikailag szakított vele, alkotmányjogilag törvényesnek elismerte. Az alkotmány érvénytelensége, törvénytelensége jelentheti az egész korábbi rendszer törvénytelenségét, amelynek következményeit a jogalkotónak és a jogalkalmazónak kell értelmezni.²

Az Alaptörvény értelmezésénél ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy vele ellentétben az 1989–90-es alkotmánymódosítás kereteit az ideológiamentes, formális jogállamiság szerint működő államszervezet kiépítése, valamint egy értéksemleges alapjogi katalógus határozta meg.³

Ezzel szemben az Alaptörvénybe foglalva a legfontosabb értékeket az Országgyűlés meghatározta.⁴ Az Alaptörvény a korábbiakhoz képest, követve a történeti alkotmány természetjogi felfogását is, az embert nem mint egyént (individuum) határozza meg, hanem személyként (persona), aki értelmi, lelki képességeit a közösségben tudja kiteljesíteni, felelősséget vállalva saját tetteiért és a közösségért. Ezeket az értékeket hangsúlyozza a Nemzeti hitvallás, az Alapvetés részben több cikk és az alapjogokat felsoroló rész címe is: Szabadság és felelősség, valamint ennek a résznek több cikke is, így a magzati élet védelmét kiemelő II. és a családon belüli kölcsönös gondoskodásról szóló XVI. cikk. A természetjogi értelmezés feltétele a jó és a rossz, valamint az igazság elismerése és felismerése, mint az emberi szabadság korlátja. A személy emberi hivatását és jogait a közösségben tudja kiteljesíteni, a haza, a hagyomány, a nemzet, a család és más értékek alkotó védelmével, az emberi erényekre alapozva, mint a munka, a tisztesség, a becsület, szeretet stb.⁵

A törvényhozó az Alaptörvény elfogadásával, a Szent Koronának mint Magyarország alkotmányos állami folytonosságának és a nemzet egységét kifejezőjének elismerésével, az 1949-es kommunista alkotmány érvénytelenségének kimondásával, a történeti alkotmány idegen megszállások miatti felfüggesztésének el nem ismerésével, valamint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépéséig hozott határozatainak hatályon kívül helyezésével (az Alaptörvény negyedik módosítása, 19. cikk [2] bekezdés) szakít az 1944. március 19. utáni megszállások közjogi következményeivel. Így az 1949-es alkotmánnyal és összes módosításával is, valamint annak alkotmányos örökségével. Az Alaptörvény jogrendje, értékei, szelleme, az 1990-ben elindult demokratikus átalakulás alkotmányos rendszerének megújított átvételével, valamint a történeti alkotmány vívmányaira alapozva – a történeti magyar állam alkotmányos rendszereivel való jogfolytonosságának elismerésével – új demokratikus jogállami rendet határoz meg.

Az Alaptörvény, a Szent Korona és a „történeti alkotmány vívmányai”

A Nemzeti hitvallás, valamint az Alaptörvény R) cikke nem csupán lehetővé teszi, hanem irányelvként szabályozza, hogy a jogalkotók, valamint az Alaptörvény értelmezése és alkalmazása során a bírói szervek hivatkozhatnak a történeti alkotmány vívmányaira.⁶ A történeti alkotmány (alaki) értelmezésének ugyanakkor maga az Alaptörvény szabja meg a korlátokat, hiszen például mind az államforma, mind a parlamentáris, kancellária típusú rendszer az alkotmányos szabályozás része. (Ezek megváltoztatása csak az Alaptörvény módosításával lehetséges.)

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési koncepciójának irányadója a 22/2012. (V. 11.) AB határozat.⁷ A határozat az indokolásában kifejtettek alapján lehetővé teszi az 1990 utáni alkotmányértelmezés jogi kultúrájának, a modern jogállamiság elveinek, valamint a történeti alkotmány közjogi és magánjogi hagyományának akár tételes jogi együttes alkalmazását.

Az Alaptörvény lehetővé teszi az 1945 után radikálisan megszakított, felszámolt közjogi (így alkotmányjogi, közigazgatási, jogtörténeti) hagyomány újbóli beemelését a közjog értelmezésébe, alakításába.⁸ Ez tisztelés és elismerés annak a reformkor óta legalább öt nemzedék közjogi és magánjogi jogalkotói, jogdogmatikai munkájának is, amely a korábbi sok évszázad jogalkotó, jogalkalmazó és rendszerező őseinek hagyományára alapozta a szabadságot óvó és államalakító, állammegtartó hivatását.

A magyar állam 1000 és 1946 között királyság volt. Ezt a majdnem ezer év államformáját csak az 1918–19-es puccsok szakítják meg. Az ekkor létrejött Károlyi-féle népköztársaság, valamint a '19-es Tanácsköztársaság törvénytelenek voltak, mert nem a történeti alkotmány törvényes intézményei által jöttek létre, és a népszuverenitás felhatalmazásával sem bírtak. Magyarországnak⁹ – ha eltekintünk a Tanácsköztársaság „alkotmányától” – 1949-ig *történeti alkotmánya* volt, amely jogszabályokból és szokásjogból állt.

A Szent Korona az állam szimbóluma volt 1946-ig, és a hatalomgyakorlás közjogi természetét jelentette a tradicionális jogrendben (1848-ig), és az 1848-as törvények alapján a modern jogrendben is 1867 után. Ez volt minden jognak és a hatalommegosztás rendszerének, azaz a törvényes hatalom forrása. Szimbóluma és közjogi feltétele volt annak, hogy Magyarország csak alkotmányosan kormányozható. A Szent Korona a legmagasabb rendű törvényességet fejezte ki, a hatalommegosztást a hatalmi ágak kö-

zött, valamint a központi hatalom és a területi, valamint érdek-képviselési önkormányzatok között. A főhatalom a Szent Koronáé volt, amit elsődlegesen a nemzet és az uralomba bevont király gyakorolt. Ha valamely oknál fogva nincs király, akkor a nemzeté a főhatalom gyakorlásának kizárólagos joga, és a nemzet akár király nélkül, vagy köztársasági formát választva is gyakorolhatja hatalmát, elfogadva a Szent Korona alkotmányos értékeit, elveit. A törvényhozók még a szovjet nyomásra és ezért törvénytelenül elfogadásra került 1946. évi I. törvényt a köztársasági államformáról sem a múlttal való szakításként, hanem az ezeréves hagyományra alapozott demokratikus fejlődés kiteljesedéseként értelmezték. A magyar történeti hagyományban a *Szent Korona-tan* az angolszász „rule of law” (törvények uralma), valamint a német „Rechtsstaat” (jogállam) jelentőségével és hatásával bír.¹⁰ A Szent Korona tulajdonjoga az állami-közösségi vagyon meghatározott körére vonatkozó fogalomképtelenséget jelentette.¹¹

A Szent Korona-tan alapján önkényuralom esetén megszakad a törvényes hatalom, a jogfolytonosság. A Szent Korona-tan nem ismeri el törvényes rendszernek, hanem törvénytelennek (illegitim) tartja az erőszakosan megszerzett hatalmat. Így az egyeduralom bármely rendszerét, valamint az idegen katonai megszálló hatalom által létrehozott rendszereket. Ezek sértik és gátolják a Szent Korona főhatalmát (*ius Sacrae Regni Coronae*), ekként a nemzet szabadságát, a jogok gyakorlását. Ezért törvénytelen, ha a királyt nem koronázzák meg a Szent Koronával – mert ezzel elismeri hatalmának korlátozott voltát –, és a király alkotmányellenes, abszolutista hatalomgyakorlása (például 1780–90), a forradalmi puccs (például 1918–19), valamint idegen katonai megszálló hatalom (például 1849–1867, illetve ennek analógiájaként az 1944-től kezdődő idegen katonai megszállás) által létrehozott rendszerek. Ezekben az esetekben megszakad a jogfolytonosság, a törvényes hatalom. (Törvénytelenségre pedig nem lehet jogot, azaz törvényes alkotmányos rendet alapítani.) Nézetem szerint ezért nem szerették az idegen hódítók az elmúlt évszázadokban a Szent Korona-tant, és nem szeretik most sem sokan, mert világosan meghatározza, hogy mi tekinthető törvényes uralomnak. Kisebbségi puccsok, külföldi katonai megszállások által ránk erőltetett rendszerek semmiképpen sem. Most sokan azért is ágálnak ellene, mert kiderül: az 1944. március 19-én és 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény közötti rendszerek, nemcsak a Szent Korona-tan, hanem a modern népszuverenitás elve, de még a nemzetközi jog alapján – ezek a feltételek összhangban vannak a

tan elveivel és gyakorlatával is – se tekinthetők vitathatatlanul törvényesen megalapozott alkotmányos rendszereknek. Azt talán még ki lehetne jelenteni, hogy az 1990. május 2. után a szabad választások önmagukban, a szokásjog alapján, legitimálták a rendszert, de éppen az AB elnöke nyilvánította ki még az 1990-es évek elején, hogy nem ismer el semmilyen szokásjogot a sajátján kívül, azt viszont senki se vitathatja. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy legtöbbször a törvénytelen, vagy törvényességükben alkotmányos hiányosságokkal terhelt rendszerekben alapozták meg a törvényes rendszerek helyreállítását, de azután a nemzet mindig kinyilváníthatta akarátát. Így történt a középkor évszázadaiban (például 1440-ben, 1458–64-ben is), de 1865–67-ben, 1919 augusztusa és 1920 januárja között is, de ez nem történt meg egyértelműen az 1989–90-es alkotmányos változások népszuverenitás általi közvetlen jóváhagyásával. Megjegyzendő, hogy a nemzet először (bár közvetve) csak az Alaptörvény demokratikus elfogadásával fogadta el a népszuverenitás szabad gyakorlásával a köztársasági államformát is. 1918-ban, 1919-ben, 1946-ban és 1989–90-ben erre nem volt mód, mert az akkori rendszer- és államformát váltók ezt csupán kinyilvánították, „kikiáltották” a köztársasági államformát, és a nemzettől meg nem kérdezett adottságként kezelték.

A jogfolytonosság helyreállítása törvénytelen rendszerből újból törvényes rendszer megalkotását jelenti, a Szent Korona-tan alapelvei szerint (anyagi jogfolytonosság), ahol a Szent Koronáé a főhatalom, és a nemzet a hatalom elsődleges gyakorlója, az alkotmányos intézmények által (alaki jogfolytonosság).¹² Az Alaptörvény nézetem szerint tartalmazza az anyagi jogfolytonosság elveit, a köztársasági államforma pedig a részleges – ha elfogadjuk, hogy a nép- vagy nemzetszuverenitás érvényesült 2011-ben – alaki jogfolytonosság helyreállítását jelenti. (Nyilvánvaló az is, hogy a Szent Korona-tan teljes alaki jogfolytonosságának helyreállítása a királyság helyreállítását jelentené a valóban szakrális személyiséggel bíró király Szent Koronával történő megkoronázásával.) A történeti alkotmány az Alaptörvény – természetjogi alapokon nyugvó nemzeti szuverenitás elvének és a nemzeti vagyont védő jogállami alkotmányos rendszerének – jogfolytonos elődjének tekinthető.

**A történeti alkotmány az
Alaptörvény... jogfolytonos
elődjének tekinthető.**

Ezzel ellentétben az 1949. évi XX. törvény az 1936-os szovjet alkotmányt tekintette elvi alapnak. Kifejezte a történeti magyar állam közjogával, hagyományával és szimbolikájával, tulajdonképpen az ezeréves magyar államisággal való teljes szakítás politikai és jogalkotói célját. Politikai és alkotmányos előzményeként, mint írtam, a Tanácsköztársaságot tekintette. Az 1989. évi XXXI. törvény formailag alkotmánymódosító törvény, amely ugyan megfelel az alkotmányosság jogállami feltételeinek, de az idegen katonai megszállás és a diktatúra rendszerével tartotta az (alaki) jogfolytonosságot. A diktatúra utolsó országgyűlése által elfogadott alkotmányt a helyreállított népszuverenitás alapján sem országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg 2011-ig. Az így kialakult „legitimációs” és „demokratikus deficit” megkívánta a helyreállt népszuverenitás alapján történő teljes körű alkotmányozást. Magát az alkotmányt is ideiglenesnek nevezte. A korábbi rendszerrel fenntartott jogfolytonosságból következően nem tekintette semmisnek a diktatúra „alkotmányos” következményeit. Elfogadta, azaz törvényesnek ismerte el például az államosítást, a megindult privatizációt, az államadósságot és az állam által elkövetett bűncselekmények elévülését.¹³ Sajnos érthető, hogy az elmúlt hetven év alkotmányjogászainak döntő többsége, magáénak vallva az alkotmányjogilag általuk megformált rendszereket – tisztelet a kivételnek –, nem lelkesedik túlságosan az új alkotmányos irányért. Számukra az az álláspont elfogadható csak, hogy az Alaptörvény valójában nem hozott semmi újat, csak az 1946 óta létrejött rendszerek örökségét erősíti meg és folytatja. Ha attól valamiben esetleg mégis eltérne, azt úgy kell kezelni, mintha nem is létezne. Ezért a jelenlegi alkotmányjog-oktatásban és tudományos érvelésekben is ez a szemlélet a meghatározó, a szakfolyóiratokban is általában ez a még mindig követendő és egyedül elfogadható irány.

AZ ALAPVETÉS – A MAGYAR ÁLLAM ALAPJAI ÉS CÉLJAI

A Nemzeti hitvallást az Alapvetés rész követi, amely hazánkra, Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, az alapértékeket és alkotmányos alapelveket, államcélokat, valamint az Alaptörvényre és az egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza.¹⁴ Megszabja, hogy a népszuverenitás által elfogadott törvényes demokratikus magyar alkotmányos államot mely alapokra kívánja helyezni.

Először jelenik meg alaptörvényi szinten a hatalommegosztás, valamint az állami erőszak-monopólium elvének rögzítése, az állampolgár-

ság keletkeztetése, a magyar nyelv védelme, nemzeti és állami ünnepeink, a gyermekvállalás támogatása, az értékteremtő munkára alapuló gazdaság deklarációja, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az egészséges környezet fenntartásának, megőrzésének elve. Az Alapvetés rész A-tól U pontig, 20 pontban sorolja fel Magyarországot, a magyar állam alapjait és céljait.

Az „A” cikk. Az Alaptörvény alapján a *magyar állam neve* – mind a hazai használat során, mind a külkapcsolatokban – Magyarország. Az érzelmi kötődésen túl ez is kifejezi a magyar állam folytonosságát államformától függetlenül.

A „B” cikk meghatározza azokat az *alkotmányos alapelveket*, amelyek rendezőelvként szolgálnak mind az alapjogi, mind az államszervezeti rész tekintetében. Így az állam szuverenitásának külső oldalát megtestesítő *függetlenség, a demokrácia*, valamint a *jogállamiság*. Magyarország államformája *köztársaság*. A *hatalom forrása a nép*, amely hatalmát elsősorban választott képviselői, az Országgyűlés tagjain keresztül gyakorolja. Kivételesen sor kerülhet a közvetlen hatalomgyakorlásra, amelynek formája az Alaptörvényben szabályozott országos népszavazás intézménye.

A „C” cikk alapján alkotmányos alapelv a *hatalommegosztás*. Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködésének kötelezettségét. Az alkotmányos állam védelmének utolsó garanciája, végső eszköze az ellenállást biztosító rendelkezés, amely a demokrácia védelmét, a hatalomkoncentráció megakadályozásának szükségességét fogalmazza meg, egyszerre alkotmányos tilalomként és kötelezettségként. Ugyanakkor fő szabály szerint kizárólag az állami szervek jogosultak kényszerrel alkalmazni.

A „D” cikk kinyilvánítja, hogy Magyarország a *magyar nemzetet egységessnek tekinti* – éljenek tagjai bárhol a világon –, és a határain kívül élő magyarok sorsáért ezen alapeszmétől vezérelve felelősséget vállal. Ez a felelősség cselekvő felelősség: Magyarország kötelezettséget vállal arra, hogy a határain kívül élő magyarok közösségeinek fennmaradását és fejlődését elősegíti, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, előmozdítja egymással és a hazával való kapcsolattartásukat és együttműködésüket.

Az „E” cikk alapján alkotmányos alapelv, hogy Magyarország közreműködik az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedését szolgáló *európai egység* megteremtésében, és neve-

sítve is utal az Európai Unióra. Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló jogrenddel rendelkezik. Az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény kifejezett felhatalmazást ad.

Az „F” cikk az *állam területi tagozódásáról* szól. A történelmi hagyományoknak megfelelően ez kétszintű: az állam területe a fővárosból, városokból és községekből áll, a több várost és községet magában foglaló területi egység pedig a megye. A területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiság szintjeit. Eligázításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításához, de nem zárja ki, hogy a jogalkotó eltérő szinteket állapítson meg.

A „G” cikk a *magyar állampolgárság* megszerzéséről szól. Az állampolgárság testesíti meg az állam és a polgárok közötti legszorosabb viszonyt, amely jogviszony kölcsönös jogokat és kötelezettségeket fejez ki. Magyarország védelmezi állampolgárait. A védelem kiterjed arra is, hogy a születéssel keletkezett és a jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától senkit sem lehet megfosztani. Az állampolgárság megszerzésének fő szabálya a vérségi elv, a magyar állampolgár gyermeke születésével magyar állampolgár lesz.

A „H” cikk alapján Magyarország *hivatalos nyelve* a magyar. Mivel a magyar nyelv és jelnyelv nemzeti összetartozásunk elsődleges kifejezője és kultúránk része, ezért különös védelem illeti meg. A magyar nyelv kiemelt védelme mellett Magyarország tiszteletben tartja az itt élő nemzetiségek nyelvét, azok hivatalos használatát is. (Ezek: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma-cigány, a román, a rutén, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.)

Az „I” cikk a magyar államiság szempontjából két legfontosabb jelképet, *Magyarország címerét és zászlóját írja le, és tartalmazza képi megjelenítését is.* „(1) Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármashalonnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik. (2) Magyarország zászlaja három, egyenlő szélességű, sorrendben felülről piros, fehér, zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe.” E jelképek nemcsak a magyar államiság, hanem a magyar nemzet szimbólumaként is használatosak, az állami szuverenitás és függetlenség mellett a nemzethez mint közösséghez tartozás kifejezői is. Az Alaptörvény *meghatározza Magyarország himnuszát*: Kölcsey Ferenc *Himnusz* című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.

A „J” cikk alaptörvényi szinten rögzíti Magyarország nemzeti ünnepeit, amely a történelmi tudat ápolása mellett a nemzeti összetartozás kifejezését is szolgálja. Ekként március 15-ét, augusztus 20-át és október 23-át. Az Alaptörvény augusztus 20-át hivatalos állami ünneppé nyilvánítja.

A „K” cikk alapján Magyarország hivatalos pénzneme a forint. A nemzeti valuta alkotmányos szabályozása a címerrel, a himnusszal, a nemzeti ünnepekkel együtt, az ország belső és külső szuverenitásának kifejezése, megerősítése.

Az „L” cikk alapján az Alaptörvény a természetjogi felfogást követve, a férfi és nő közötti, önkéntes elhatározáson alapuló érzelmi és gazdasági életközösségeket tekinti házasságnak, és e mellett kötelezi el magát. A családi kapcsolat alapjaként a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt állítva is a természetjogra alapozott értékrendet védi.

A házasságot és a családot a nemzet fennmaradása alapjának tekinti. Ezek védelme mellett elkötelezi magát a gyermekvállalás támogatása mellett is. A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza. A gyermekek és a gyermekvállalás alkotmányjogi védelme, a családon belüli kölcsönös gondoskodás szempontja az Alaptörvény egészét jellemzi. A Szabadság és felelősség fejezet II. cikke alapján a „magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”. A törvényhozó szándéka alapján a magzati élet védelmének új korszakát indíthatja el.

Az „M” cikk hangsúlyosan megjeleníti, hogy a gazdaság két alapértéken: az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, amelyek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá Magyarország, a nemzet felemelkedéséhez. Az Alaptörvény szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait, ezzel a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti.

Az „N” cikk alapján „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ennek alaptörvényi szintű szabályozása azért szükséges, mert az alapvető jogok érvényesülése, az állam hatékony és demokratikus működése, az országban élő személyek és szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az állam társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik.

Az „O” cikk alapján: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához

hozzájárulni.” Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni. Nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal, hogy egyrészt rögzíti a természetjogi jogfilozófia alapján, hogy mindenki – aki belátási

**Az állam nem mindenható,
feladatait csak a polgárokkal
karöltve, közreműködésükkel
tudja ellátni.**

képességének birtokában van – felelős önmagáért, másrészt hogy köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni.

A „P” cikk deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az *egészséges környezetet*. Ezzel az Alap-

törvényben új elemként megjelenik a fenntarthatóság követelménye, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. A cikkely külön *kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit*, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.

A „Q” cikk alapelveként fogalmazza meg Magyarország törekvését *a világ valamennyi népével és országával való együttműködésre* a béke és biztonság megteremtéséért és megőrzéséért, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében. Az Alaptörvény *a nemzetközi jogi kötelezettségek* jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Az Európai Unió joga kívül esik a „Q” cikk hatókörén, és az „E” cikk keretein belül értelmezhető.

Az „R” cikk az Alaptörvényt *a jogrendszer alapjaként* határozza meg. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcsán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes. Az „R” cikk mindenki köteletségéként írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását. Az Alaptörvény irányt mutat értelmezői számára: *az Alaptörvény rendelkezéseit csak azok céljával, a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni*. A történeti alkotmány vívmányainak értelmezését a jogalkalmazás és jogszabályalkotás fogja kialakítani a történelmi múlttal összhangban.

Az „S” cikk célja, hogy megteremtse az Alaptörvény stabilitását. Ezért az Alaptörvényre nézve a törvények megalkotásához képest szigorúbb

feltételt állapít meg: az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.

A cikk meghatározza az Alaptörvény elfogadásának vagy annak módosítása aláírására és kihirdetésére, valamint az Alkotmánybíróság előtti eljárási okokra hivatkozható megtámadhatóságára vonatkozó eljárási szabályokat.

A „T” cikk. Az Alaptörvény a jogalkotásra vonatkozó általános szabályokat egy helyen, az Alapvetés részben határozza meg. A cikk kifejezetten felsorolja a jogszabályokat: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” Nem külön jogforrás, hanem egy speciális törvény-típus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni.

Az „U” cikk megállapítja, hogy „a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek”. A kommunista alkotmány érvénytelenségéből következően, a társadalom igazságérzetét szolgálva felsorolja az elévülhetetlen bűncselekményeket, és megállapítja azok feltárásának kötelességét.

A demokratikus rendszer jövőbeni stabilitása függ attól, hogy a jogalkotók és a jogalkalmazók az Alaptörvényt nem csupán egy papírnak tekintik, fittyet hányva a tisztességre, az igazságosságra, hanem komolyan veszik és betartják azt, szakítva a korábbi relativista, antagonistista, kisebbségi és külföldi érdekeket kiszolgáló gyakorlattal. Ennek alapvető feltétele, ha az (egyetemi) alkotmányjog-oktatásban is szakítanak azzal az uralkodó szemlélettel, hogy ami az Alaptörvényben a szellemiséget és a jogfolytonosságot tekintve eltér az előző alkotmánytól, azt jogilag nem kell relevánsnak tekinteni. Ha nem ezt tennék, akkor erre a rendszerre is igaz lesz, hogy bár nem homokra építi a házat, de a legfontosabb szegletkőt mégis elveti. Áttekintve azt, hogy mi mindent veszítettünk el fokozatosan és drámaian az elmúlt 500 évben, különösen az elmúlt száz esztendőben, rájöhettünk, hogy immár a magyar államiság léte, fennmaradása a tét. Fel kell ismerni a hazai gazdasági-pénzügyi, politikai, szellemi világot és a közvetítő intézményeket uralóknak is, bárhogy kötődnek vagy nem kötődnek a magyar nemzethez és az államhoz, az ő jó sorsuk, anyagi jólétük is addig tart, amíg a magyar államiság ezt lehetővé teszi. Az Alaptörvény erre a szolidaritásra alapozott új rend kialakítására megnyitja a lehetőséget.

JEGYZETEK

- ¹ Az 1949-es alkotmány érvénytelenségével a Velencei Bizottság is foglalkozott, és arra a megállapításra jutott, hogy mindez pusztán politikai kijelentésként értékelendő. (Különösen: CDL [2011] 032, §§ 36–38. o.) Trócsányi László: *Alaptanok*. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Szerk. Trócsányi László, Schanda Balázs, HVG-ORAC, Budapest, 2012, 58. o.
- ² Az Átmeneti rendelkezések megerősítik a kommunista bűncselekmények elévülhetetlenségét, és annak büntethetetlenségének okát az 1949-es alkotmány 1989 utáni jogfolytonosságában látja, amellyel az Átmeneti rendelkezések alapján szakítottunk. Az Átmeneti rendelkezések vonatkozó részeit AB határozat megsemmisítette (45/2012. [XII. 29.] AB határozat. Magyarország átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről), de „Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25.” az Alapvetés U) cikként az Alaptörvény részévé tette.
- ³ Bevezetés az alkotmányjogba, i. m. 50. o; Varga Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* Kráter, Budapest, 2007, 32–111., 205–213. o.
- ⁴ Bevezetés az alkotmányjogba, i. m. 51–52. o.
- ⁵ Kecskés Pál: *Természetjog*. In: *Natura Iuris*. Szerk. Szabó Miklós, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002; Russell Kirk: *The Conservative Constitution*. Regnery Gateway, Washington D. C., 1990.
- ⁶ A jogállamiság jövőbeni értelmezésének sarokpontja, hogy miként viszonyul, illetve viszonyulhat az AB a korábbi alkotmányértelmezési gyakorlatához, az Alaptörvény tükrében. Az Alkotmánybíróság megalakulása óta az általa értelmezett „láthatatlan alkotmány” keretei között, esetenként kiterjesztő jellegű alkotmányfejlesztő, -magyarázó tevékenységet töltött be. (Lásd: Bevezetés az alkotmányjogba, i. m. 50. o; Varga, i. m. 32–111., 205–213. o.) Az Alaptörvény ugyanakkor meghatározza, hogy a jogrendszer alapja az Alaptörvényen túl a Nemzeti hitvallás, valamint a történeti alkotmány vívmányai. Az AB tehát a történeti alkotmány vívmányait értelmező korlátozott koncepciót követve magyarázhatja úgy, mint a közjogi kultúra része. Ebben az esetben a történeti alkotmány kevésbé tekinthető a jogforrások és az önálló jogi megoldások katalógusaként. A másik koncepció alapján a történeti alkotmányt a tételes jogi bővítés iránymutatójaként is lehet tekinteni (Lásd: Rixer Ádám: *A történeti alkotmányunk helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 75–85. o.), mind a modern-polgári korszak kúriai joggyakorlatát, mind a közjogi irodalmat és szabályozást. Az előbbire a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-

eljárás mellett az AB új jogköre, az egyedi ügyekben hozott bírói döntés Alaptörvénybe ütközésének vizsgálata is lehetőséget nyújt. Felmerült annak a lehetősége is, hogy a történeti alkotmány nem más, mint a „láthatatlan alkotmány” (Lásd: Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, 121–131. o.), ami azt jelentené, hogy az Alaptörvény jogszemlélete és értékszemlélete nem változott a provizórikus alkotmányhoz képest. Ezt cáfolja a törvényhozó szándéka, továbbá e szemlélet elfogadásával az Alaptörvényt az AB-nak szelektív módon kellene értelmeznie. Ugyanakkor irányadó az is, hogy az Alaptörvény számos korábbi AB határozatot, elvet az alkotmányos szabályozás részévé tette. Például a „szükségességi-arányossági” teszt, a köztársasági elnök kinevezési és kitüntetésadományozó jogköre, a házasság fogalmának és védelmének megerősített védelme. Az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikk (2) bekezdése alapján „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik.” A törvényhozó kifejezte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és nem az ideiglenes alkotmányra alapozott jogértelmezés jogfolytonosságán hozza határozatait. Az AB [a II/648/2013. határozatában] megerősíti az Alaptörvény negyedik módosításának közjogi érvényességét.

⁷ Ez alapján az AB „az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata... tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezési és értelmezési szabálya alapján ez lehetséges.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat. Indokolás (74), (75), (80).

⁸ Varga Csaba: *Válaszúton, húsz év múltán*. Kráter Kiadó, Budapest, 2011, 221–252. o.

⁹ Tóth Zoltán József: *A központi állami szervek rendszere. A magyar alkotmányfejlődés*. In: Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek, I. modul. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 16–17. o. [http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/print/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_I-modul_a%20kozponti_allami_rendszere_print\(2013\).pdf](http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/print/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_I-modul_a%20kozponti_allami_rendszere_print(2013).pdf)

¹⁰ Zétényi Zsolt: *A Szent Korona vonzásában. Magyaroknak lenni*. Kairosz, Budapest, 2011. 58–59., 90–92. o.

¹¹ Tóth Zoltán József: *A Szent Korona-tanról ma. Ma?* In: Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Szerk. Téglási András, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011, 162–169. o.

¹² Tóth Zoltán József: *A Szent Korona és a Szentkorona-tan*. In: A magyar Szent Korona és a Szent Korona-tan az ezredfordulón. Szerk. Tóth Zoltán József, Szent István Társulat, Budapest, 1999, 320–321. o.

- ¹³ 1990-től az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésének meghatározó elvi alapja az ún. „láthatatlan alkotmány”. A láthatatlan alkotmány koncepciója nem ismeri el a történeti alkotmányt és annak hagyományát. Az Alkotmánybíróság az alkotmány rendelkezéseit is az általa elfogadott jogfilozófiai elvek alapján értelmezett norma értéktartalmával, kiterjesztő módon magyarázza. (Például: a 23/1990. [X. 31.], a halálbüntetés eltörléséről szóló AB határozathoz írt párhuzamos vélemény. Lásd: 23/1990. [X. 31.] AB határozat a halálbüntetés eltörléséről. Trócsányi: Alaptanok, i. m. 23. o.) Magyarország új Alaptörvényét az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el, április 25-én hirdették ki, és 2012. január elsején lépett hatályba. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Országgyűlés „Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülésének érdekében” elfogadta „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” szóló törvényt. A jogi norma a magyar Alaptörvény első módosítása (2012. június 18.) alapján is az Alaptörvény részét képezi. A szabályozás címe az 1944-től 1990-ig tartó törvénytelen helyzet, majd az azt követő, 2012-ig tartó provizorikus, ideiglenes alkotmányos helyzet lezárásának célját fejezi ki. Az Átmeneti rendelkezések meghatározták, hogy az 1990-től tartó átmeneti alkotmányos időszak lezárásaként mit tekint törvénytelennek az 1944/45 és 1990 közötti időszakból.
- ¹⁴ Az 1.3. fejezet kiinduló forrása a Magyarország Alaptörvényéhez fűzött országgyűlési indokolás.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ablonczy Bálint: *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, 2011.
- Alkotmányozás Magyarországon és máshol.* Szerk.: Jakab András, Körösi András, MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2012.
- Alkotmánytan I.* Szerk.: Kukorelli István, Osiris, Budapest, 2007.
- Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* Szerk.: Rixer Ádám, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012.
- Béli Gábor: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog.* Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
- Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.
- Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- Kardos József: *A Szent Korona-tan és a legitimizmus.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

- Kocsis István: *A Szentkorona-tan története*. Püski, Budapest, 1995.
- Máthé Gábor: *A Szent Korona-eszme parafrázis. Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Szerk. Mezey Barna, Jogtörténeti értekezések, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
- Szabó József: *A jogbölcselet vonzásában*. In: Válogatott tanulmányok. Szerk.: Szabadfalvy József, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999.
- Szabó József: *Ki a káoszból, vissza Európába*. Kairosz, Budapest, 1993.
- The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Ed.: Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Varga Zs., Clarus Press – National Institute of Public Administration, Ireland, 2012.
- Történelmi tradíciók és az új Alkotmány*. Tanulmánykötet. Szerk.: Téglási András, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.
- Tóth Zoltán József: *Magyar közjogi hagyományok és nemzeti tudat a 19. század végétől napjainkig*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
- Tóth Zoltán József: *Megmaradásunk alkotmánya*. Hunidea, Budapest, 2007.
- Tóth Zoltán József: *Vihar előtt – válaszüton*. Két Hollós, Budapest, 2011.
- Zétényi Zsolt: *A Szentkorona-eszme mai értelme*. Püski, Budapest, 1997.
- Zétényi Zsolt: *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya*. Magyarországért Egyesület, Budapest, 2009.
- Zlinszky János: *A Szentkorona-eszme mai értelme*. In: A magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón. Szerk. Tóth Zoltán József, Szent István Társulat, Budapest, 1999.
- Zlinszky János: *Történeti alkotmányunk fejlődése I*. Magyar Szemle, Új folyam, XI. 3–4. szám, 2002. április.

JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) és indoklása.
- Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)
- Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.)
- Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)
1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
- II/648/2013. (V. 21.) határozat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításának közjogi érvénytelensége miatti alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.
- 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Magyarország átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről.
- 22/2012. (V. 11.) AB határozat az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezéséről.

Becsey Zsolt

Gondolatok a magyar labdarúgás könyvtárában

Thoughts in the Library of Hungarian Football



Összefoglalás

Becsey Zsolt, volt igazolt amatőr labdarúgó és a második Orbán-kormány első külgazdasági államtitkára számszerű adatokkal veszi górcső alá regionális összehasonlításban a magyar labdarúgás utóbbi években megfigyelhető gazdasági fejlődésének irányait és lehetőségeit. Megállapítja, hogy a jelentős szponzori befektetések és most már állami támogatások ellenére miért nem tudja a várt sikereket hozni a jelenlegi vezetőség. Ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a jelenlegi kormány által elkezdett kurzust támogatni kell, hiszen nemcsak az érzékelhető lakossági egészségügyi állapot-javulásnak, hanem a nemzettudatnak és európai egyenlőségünk tudatának is záloga a labdarúgás sikere, ehhez pedig erős állami támogatás is kell a kezdeti szakaszokban.

Summary

Zsolt Becsey, former amateur football player and a Minister of State for Foreign Economy in the second Orbán Government analyses the recent

BECSEY ZSOLT PHD, a Károli Gáspár Református Egyetem oktatója (zsolt.becsey@gmail.com).

trends and opportunities in Hungarian football in the light of regional figures. He comes to the conclusion that despite the significant sponsorships and massive state aid, the current leadership cannot achieve the expected results, but underlines the importance of supporting this field as done by the incumbent government because in addition to health, success in football would improve the national consciousness and a token of convergence to Europe. This needs significant central support at this early stage.

Manapság nagyon sok helyen vitatkoznak azon, vajon a mai modern állam esetében van-e tere annak, hogy támogassuk a labdarúgást, egyáltalán kell-e ezzel központilag foglalkozni, vagy ez a sportág találja ki és tartsa el magát – és mondjuk nem is olyan rosszul, mint ez az angoloknál látható. Ahhoz, hogy ebben tisztábban lássunk, röviden kifejteném a labdarúgás társadalmi szerepét, és helyünket ennek európai rendszerében.

1. Tudjuk, hogy Európában és Magyarországon is több mint száz éve a sport, de azon belül is a labdarúgás a nemzeti büszkeség és lokálpatriotizmus egyik legfontosabb megjelenési formája volt. A modern európai államok kialakulásával ez nem tompult, hanem erősödött, hiszen az utóbbi harminc évben a labdarúgás (kontinensünk első számú sportága) éppen népszerűsége révén komoly üzleti iparággá változott, így érdekelt abban, hogy ne csak szórakoztatási, hanem identitásképző szerepet is betöltsön. Ráadásul az utóbbi szűk három évtizedben, amikor az egységes Európa újra visszaállt, a közép- és kelet-európai népeknek ez lett a vasfüggöny lebontása utáni időszakban az európai egyenjogúság egyik legfontosabb értékmérője. (Régiókban van is sok példa sikeres labdarúgó-vállalkozások felépítésére.) Mindezen okokból nyilvánvaló, hogy az európai felzárkózásunk egyik legfontosabb társadalmi értékmérője, amit nem lehet megkerülni, az az, hogy e téren mit tudunk felmutatni, hiszen ezen keresztül mérik sokan Európában az adott ország társadalmi és gazdasági fejlődését, nem utolsósorban versenyképességét is. Mindez számomra azt mutatja, hogy mi sem zárkozhatunk el a labdarúgásunk államilag is vezérelt erősítésétől. Ez egyben azt is jelenti, hogy bármennyire is fáj az utóbbi időkre jellemző mérsékelt eredményesség, nagyon helytálló az a stratégiai felismerés a magyar miniszterelnök ré-

széről, hogy ebbe a fontos magyar identitásképző, itthon és külföldön európai egyenrangúságunkat jelképező sportágba energiát kell fektetni, és nem sorsára hagyni, vagy visszavonulni az iskolai testnevelés keretei közé.

2. Ha leszögeztük, hogy a labdarúgás kiemelkedő nemzetituda-erősítő szerepet tölt be az európai, különösen a felzárkózásra vágyó közép-európai tudatban, akkor azt is láthatjuk, hogy ez a tömeges egészségmegőrzés része, hiszen az egészséges versenyszellem, a sportolás devienciáktól való elszívó hatása fontos számunkra. Ez utóbbi esetében a hétköznapi eredményessége akkor teszi elfogadhatóvá a választók és különösen a nők számára a labdarúgás erkölcsi és főleg anyagi támogatását, ha ez – leginkább az ifjúság körében – tömeges sportolással és eredményekkel is jár. Ám a helyzet itt kezd problémássá válni.

3. Bár az 1965–66-os korosztály után az 1989–90-es korosztály is – elitképzés részeként – kiemelkedő nemzetközi sikert ért el, ők sem tudták emelni labdarúgásunk szintjét. El kell ismernünk az utóbbi generációnál, hogy őket sem sikerült megfelelően menedzselni, hiszen 23-24 évesen már elérték teljesítőképességük csúcsát, de nem tőlük hangos Európa futballélete. (Csak emlékeztetőül: az 1984-es ifjúsági Eb-t Bitskey Bertalan vezetésével mi nyertük meg, a döntőben két vállra fektettük a szovjet csapatot Moszkvában.) Bár az a generáció a rendszerváltáskor – és nyitáskor – lett 24-25 éves, csak kevesen váltak itthon vagy külföldön ismert játékosokká (talán Kovács Kálmán kivételével), ami egyértelműen menedzselési gond. Ennél is nagyobb kudarcnak látom a 2009-ben Egyiptomban Egervári Sándor vezérletével az U20-as vb-n harmadik helyezést elért csapat (amely az első Orbán-kormány által elindított Bozsik-program révén emelkedett ki) későbbi sorsát, hiszen számunkra már minden adott volt egy ismert nemzetközi környezetben, de sem itthon, sem külföldön nem lett belőlük eddig igazán jól menedzselte labdarúgó, ami a legkevesbé sem az ő hibájuk. Ahhoz, hogy megértsük, mit tükröz ez, mélyebb gondolatmenetekbe kell belemennünk.

4. Először is az államilag segített feladatok kapcsán ki kell emelni, hogy a nagy összegekkel alátámasztott elitképzés nem helyettesítheti, hanem csak a modernitás jegyében kiegészítheti a tömeges képzést.

Ezért tömeges labdarúgó-nevelésre van szükség. Ekkor fogadhatja el a lakosság is a labdarúgás fontosságát, hiszen a nagy valószínűséggel többségében amatőr státuszban maradó gyerekek is jó hozzáállású, egészséges emberekké válnak. Ha nincsenek báziscégek által mozgatott sportklubok, a mostani piaci szféra pedig még nem tud ebbe beszállni, tömeges képzés híján kellenek iskolai bajnokságok, szükséges iskolai klubok sokaságának létrehozása. (Ez egy új Bozsik-programmal, pályák építésével és képzett utánpótlásedzők nagyszámú képzésével képzelhető el, itt már hallunk pozitív hírekről.) A tömegek labdarúgásának hiányát nem lehet csak az ország anyagi helyzetével megmagyarázni, hiszen hazánk kevesebb igazolt labdarúgóval rendelkezik, mint a magyar GDP harmadát előállító 7,5 milliós Szerbia, vagy annyival, mint a 4,5 milliós lakossággal rendelkező Horvátország. Messze vagyunk a csehektől vagy a görögöktől is, az elitképzést csak Portugália tudja eredményesen művelni (1. táblázat). Csak a tömegeből lehet elitet nevelni, hiszen a grundszemlélet – bárki számára hozzáférhető a futball élménye – az alapja az akadémiák sikerének.

**Csak a tömegeből lehet
elitet nevelni, hiszen a
grundszemlélet... az alapja
az akadémiák sikerének.**

1. táblázat: Igazolt labdarúgók számának abszolút és relatív aránya néhány európai országban

| Ország | Igazolt labdarúgók száma (ezer fő) | Labdarúgók/lakosság (%) |
|--------------|---------------------------------------|----------------------------|
| Horvátország | 110 | 2,4 |
| Magyarország | 127 | 1,3 |
| Portugália | 132 | 1,2 |
| Szerbia | 132 | 1,8 |
| Görögország | 359 | 3,2 |
| Csehország | 685 | 6,4 |
| Norvégia | 352 | 7,1 |
| Hollandia | 1750 | 6,8 |
| Németország | 6,3 millió | 7,7 |

Forrás: Index, NSO-FIFA alapján.

Ez ideig nem sikerült még az akadémiáinkon tömegesen eladható, vagy legalábbis a magyar profi és alatta a félprofi futballt erősítő játékosgárdát nevelni, pedig már évtizedes múlttal működnek ezek az intézmények, és most már jelentős apanázzsal is segítjük őket. (Becsülendő, hogy ebben a mérhetőségi visszkapcsolásban új szabályozókat akar a mostani vezetés ösztönözni, de ez 10-15 évig eszünkbe se jutott.) Nem igazán érthető az sem, hogy ezek az akadémiák miért adnak el 18 év alatti játékosokat – nyilván minimális pénzekért – külföldre, mikor nekik az első-második vonalunkat kellene feltölteni, és ebből kellene kijönni az értékes és értékesíthető labdarúgóknak.

Azt a magyarázatot sem lehet elfogadni, hogy a modern fogyasztói társadalom elszívja a gyerekeket a focitól, mert akkor mivel magyarázhatjuk a hollandok, németek, svédek vagy a csehek olyan hatalmas labdarúgó-sűrűségét hozzánk képest? Jelzőszámaink itt az európai rangsorok végén kullognak, ami nemcsak gyatra színvonalat, hanem gyenge marketingképességeket is mutat.

5. A profi labdarúgás a szórakoztatóipar része, ahol gazdasági társaságok (értsd: vállalkozások) versenyeznek beszállítói (vagyis játékosnevelő) háttérrel. A kulcs ezért az, hogy ezek a vállalkozások tudnak-e jól menedzseltek lenni, hatékonyan és eredményesen működni, vagy csak az állami megrendeléseken vagy segítségeken meggazdagodott, egyébként nem kimagasló tehetségű klubtulajdonosok itt is segítséget (pénzt) kérnek. A közvélemény egy része már a politikai kapcsolatokról vagy a politikai védettség megszerzéséről beszél. Mivel magyarázható, hogy a legutóbbi Muszbek Mihály-elemzések szerint az első osztályú magyar klubok hatmilliárdos veszteséget hoztak össze a tavalyi szezonban? Miért éri meg komoly üzletembereknek ezt megfinanszírozni? Hiszen ez a személyes vagy vállalkozói marketingköltségnél – már ha máshol nem szerez feketén a fociból pénzt (lásd később) – jóval hűsbavágóbb. Tudjuk, hogy az állami megrendelésekből felfutó tulajdonosból általában nem lesz sikeres futballmenedzser. Ezt jelzi nemcsak a teljes eredménytelenség, hanem a nézők érdektelensége is. Hiába mondja a kétes komolyságú sportmédia, hogy állandóan javulunk, ha nincs már olyan klub, ahol meghaladná a 10 ezer főt az átlagnézőszám, míg Romániában, Szerbiában, Bulgáriában, Csehországban és Ausztriában vannak ilyen csapatok (2. táblázat). Vagyis megszoktuk azt, hogy sikerpropagan-

dát és öntömjénezést folytatunk a kedves vállalkozások (vezetői) felé, de ettől az általuk fémjelzett futballvállalkozások még veszteségesek, ráadásul csapataik minősíthetetlen produkcióit csak nagy kínok közepette nézzük meg.

2. táblázat: Átlagnézőszám változása szűkebb régióinkban, valamint a magasabb nézettségű klubok száma

| Ország | Átlagnézőszám 2010–2011 | 10 ezer főnél nagyobb átlagot mutató klubok száma (20 ezer fő felett) | Átlagnézőszám 2012–2013 | 10 ezer főnél nagyobb átlagot mutató klubok száma (20 ezer fő feletti) |
|--------------|----------------------------|--|----------------------------|---|
| Magyarország | 2815 | – | 2754 | – |
| Horvátország | 1805 | – | 2454 | – |
| Ausztria | 7959 | 3 | 6792 | 3 |
| Románia | 5062 | 2 | 5246 | 3 (1) |
| Szerbia | 2455 | 1 | 3493 | 1 |
| Szlovákia | 2267 | – | 2126 | – |
| Szlovénia | 1201 | – | 886 | – |
| Ukrajna | 9227 | 4 (2) | 12 577 | 7 (4) |

Forrás: Zola blog, NSO, a soccerway.com alapján.

Ha megnézzük a 2. táblázatot, akkor jól látszik, hogy idehaza két év alatt sajnos nem sikerült növelni az átlagos nézőszámot, szenvedésünk ebben elég hasonlatos szomszédjaink közül a szlovákokéhoz és a szlovénekéhez. Javult viszont a mutató a szerbeknél, horvátoknál, románoknál, hogy a számunkra korlátozottan összehasonlítható ukránokat ne is említsük. Vagyis szomszédjaink inkább növekvő érdeklődést tudnak ki mutatni, nőtt a magas nézettségű vezető klubok száma is, de ebbe a csoportba nem tudtunk feljutni. Ausztria esetében egy igen magas számot kell tartani, de például a lengyelek is meghaladták mára a meccsenkénti 8000 fős átlagot.

6. A focinak térségünkben a gazdasági vállalkozások révén játékosok exportját kell produkálni, direkt módon eladva, és/vagy indirekt módon a klub jó teljesítményét – például vagyoni jogai révén – értékesítve. Miköz-

ben a Dinamo Zagreb elnöke – de mondhatnám a Partizan Beogradot vagy a Steaua Bukarestet is – nem veszi fel a telefont 10 millió eurós ajánlat alatt tehetséges kineveltjei esetében (pedig azok nem nyertek bronzérmét a korosztályos világbajnokságon), addig nálunk nem adtunk el közvetlenül válogatott játékosok erős egymillió euró fölött (talán jó néhány éve Dzsudzszákért kapta a Debrecen a legtöbb pénzt). Tehát itt veszít a magyar labdarúgás, és így a teljes nemzetgazdaság is egy szakajtó exportbevételt, hiszen nem tudnak a befolyó eurómilliók felfelé törekvő játékosok leigazolása révén a magyar ligába pénzt fecskendezni. (Természetesen sok játékosunk vesz 16-17 évesen vándorbotot a kezébe, ilyen volt annak idején a liverpooli különítmény, vagy akár Koman Vladimir, talán még Szalai Ádám is, de ebből szerintem nem sokat profitáltak a magyar nevelőegyesületek, legalábbis a nem nyilvános adatokból erre lehet következtetni. A hírek szerint Dzsudzszák Balázs meg azért nem hozott pluszpénzt a Debrecennek – magának és menedzserének valószínűleg igen –, mert a PSV nem az EU-ban értékesítette, hanem Oroszországban.) Legfrissebb külföldi példaként hozható fel, hogy a Sparta Praha most adta el Németországba egy 21 éves csatárát körülbelül 4 millió euróért, azaz több mint 1 milliárd forintért. Ez ékes példa arra, hogy a hazai bajnokságban is ki lehet nevelni fiatal válogatott és jó értékű játékosok. Nem lehet erre magyarázat az, hogy ennyit ér a magyar bajnokság brendje stb., mert akkor a körülöttünk lévő országok sem tudtak volna felemelkedni, hozzánk képest játékosokat drágán eladni. (A Sparta Praha nyilvánosan egy- vagy félmillió euróért cseh játékosokat is vesz közben, tehát a Dinamo Zagrebhez hasonlóan működtet egy belső piacot.)

Nem cserélhető fel az ok az okozattal. Hogyan lehet az, hogy miközben a Debrecen az elmúlt öt évben egyszer került be a BL, egyszer pedig az EL csoportkörbe, legértékesebb és viszonylag fiatal játékosa mindössze 800 ezer euróért cserélt egyesületet, mert ez volt kikötve a szerződésben?! Tavaly a Videoton is eljutott az EL csoportkörig, s szintén nem tudta milliós játékoseladással ezt hasznosítani. (Idén júliusban ezt a képet sikerült lerombolni, hiszen a két európai kupában a nagykörnyéken csak mi és a macedónok maradtunk versenyben lévő csapat nélkül már július végére.) Nem kell zseniknek lenni azoknak a vádaskodóknak, akik azt mondják, hogy a menedzserek és klubtulajdonosok vagy teljesen alkalmatlanok, vagy pedig együtt viszik ki feketén a pénzt a fociból a legjobb játékosaink eladásakor. Vessük össze ezt a formális hatmilliár-

dos veszteséggel. A labdarúgó ugyanis nem tőzsdei termék, mint a búza, vagyis közvetlenül nem látható játéértéke, azaz a hivatalos alulárzással kiszivattyúzzhatják a cégből a pénzt. (Bocsák Miklós ennek a technikáját írta le a Fradi 1996 utáni helyzetéről, amikor a baráti menedzser olcsón elővásárlási jogot szerzett a játékos eladásához, és a vételár nagy része hozzá, és nem a klubba, vagyis a magyar labdarúgásba folyt be.) Ennek a folyamatnak az az eredménye, hogy szerencsétlen játékosaink, mint olcsójánosok, nem kerülnek a külföldi kezdő csapatokba. Hiszen nincs értékük, minek őket játszani. (Ellenkező példa: nincs az az edző vagy klubtulajdonos, aki egy 18 millió euróért vett Dzsudzszakot – mennyiért is adta el a Debrecen? – ne játszatna, de csak azért, mert most már drága. A PSV-nek még nem volt az, kész szerencse, hogy megvétele után pályára küldték, de jót is kerestek rajta). Ennek következménye az is, hogy a mindenkori szövetségi kapitány meg a haját tépi, mert nem játszanak a válogatottba beépített kulcsjátékosai a külföldi klubjaikban. Miközben az egyiptomi junior vb-n bronzérmes volt a csapatunk. Ez a reális exportbevétel-hiány mutatkozik meg abban is, hogy a rossz edzői munka miatt most már trénerünk után sem kapkodnak külföldön.

Az első osztályú csapataink összértéke – a szakmailag elfogadott transfermarkt.de portál adatai alapján – alatta marad a horvát, bolgár, cseh, osztrák, dán és szerb első osztály szintjének (hogy csak a történelmi sorstársainkat emeljük ki), és a gazdaságilag totálisan összeomlott, 700 ezer lakosú Ciprus szintjét ütjük meg (93,6 millió euró 14 csapattal). Az összehasonlítás – a nézőszámok mellett – megkérdőjelezi a 16 csapatos magyar NB I jogosultságát is. Azt hiszem, hogy azok a megjegyzések, miszerint a létszámcsökkentés elvonna régiókat az első osztály élvezetétől, megbuknak. Hiszen egyrészt Budapesten is vannak alig nézett csapatok (de vannak magas nézőszámú alakulatok is), másrészt 600 vagy 700 fős hazai nézőszám már nem igazán foszt meg tömegeket az első osztály közvetlen „élvezetétől”. Ráadásul, öt meccset nívósabban lehetne eladni a televízióknak, mint a jelenlegi felhígított hetet, amik közül néhány a hangulat hiányával inkább taszítja a képernyőn keresztül a fiatalokat, mintsem vonzaná. Ennél a témánál jelzem, hogy miközben már a régiókban is, pl. Lengyelországban, Csehországban pontosan működik a fizetőközönség-számlálás, addig nálunk a legtöbb klub még mindig bemondással adja meg a nézőszámot. A vállalkozások – beleértve a kicsiket is! – kötelező pénztárgépbekötésének korszakában meglepő, hogy a

NAV ilyen fontos adóalanyokat még mindig nem ellenőriz online jegyértékesítésen keresztül. (Remélhetőleg az új és korszerű stadionok ezen a problémán is segítenek, és szélesebb szolgáltatói képességeikkel – vásárlási és étkezési lehetőségek mellett digitális rendszerekkel a huligánok azonosítására – több nézőt vonzanak a mérkőzésekre.)

3. táblázat: Gazdasági teljesítmény, valamint csapatok játékosértéke néhány 5 és 10 millió közötti lélekszámú országban

| Ország | GDP (2012, Mrd euróban) | Első liga összértéke (euróban)/ csapatok száma | Csapatok 10 millió euró feletti játékosértékkel | Csapatok 20 millió euró feletti játékosértékkel |
|--------------|-------------------------|--|---|---|
| Magyarország | 97,7 | 99,6 (16) | 2 | – |
| Görögország | 193,7 | 275,5 (18) | 7 | 3 |
| Horvátország | 43,9 | 131,3 (10) | 5 | 1 |
| Szerbia | 29,9 | 144,7 (16) | 3 | 2 |
| Szlovákia | 71,5 | 48,2 (12) | – | – |
| Ausztria | 310,8 | 136,2 (10) | 4 | 2 |
| Csehország | 152,3 | 149,3 (16) | 3 | 2 |
| Bulgária | 39,7 | 133,8 (14) | 6 | 1 |
| Izrael | 187,5 | 93,5 (14) | 3 | – |
| Dánia | 245,0 | 123,8 (12) | 5 | 1 |
| Svájc | 490,0 | 176,6 (10) | 7 | 2 |

Forrás: transfermarkt.de, 2013. július 28.; KSH; EU Bizottság.

Elitnevelésünk mérsékelt sikere az is, hogy lassan kiszorulunk játékosainkkal a német, angol, olasz, orosz és spanyol első ligából, a hazai klubjainkat pedig a nemzetközi szereplésekben folyamatosan és megalázóan elverik. (Nem meglepő, hogy nálunk például nincs is klasszikus játékospiac, csak lejárt szerződésekkel való leigazolás, kölcsönvétel stb. a jellemző, készpénzes vétel a magyar közegben alig van, ellentétben a fent idézett cseh példával.) Csodálkozom, hogy eddig nem jelent meg az az ötlet, hogy tulajdonosoktól függetlenül központilag átvilágítsuk a klubokat, meghatározva azt is, hogy ki lehet például az NB I-ben tulajdonos, azért, hogy öncsödbajnokok, veszteséges állami piócák kíméljenek meg minket. (A tőzsdei bevezetést megkövetelő átláthatósági szabályokat kellene mintának venni.) Az előbbieken leírt alulárzás miatt azt is

hiányolom, hogy miért nem csak az MLSZ működtethet menedzserirodát, játékosügynökséget, ami az átláthatóságot e téren is garantálná. A pénzt a játékosok értékesítéséért természetesen a klubok kapnák meg, de kötelező lenne feltenni a kezeket az asztalra.

7. A gazdasági folyamatokhoz kapcsolódóan különféle szakmai kérdések is megjelennek. Miért kell ennyi külföldi játékost hozni a magyarok helyett, ha az akadémiákat támogatjuk, és nevelni kellene nagy értékű játékosokat? Ráadásul a külföldiek általában nemcsak értéktelenül jönnek, hanem kis értékkel is mennek, vagyis nem keresünk rajtuk lényeges pénzeket, viszont kiszorítják a fiatal magyar játékosokat, akik legalább reklámerőt tudnának jelenteni a közönség felé. A harmincéves kor feletti légiósok megvásárlását pedig piaci alapon végképp nem lehet megmagyarázni, hiszen őket már semennyiért nem lehet eladni, és nem vonzanak nézőket sem.

4. táblázat: Külföldiek aránya egyes országok első és második ligás szerződötett játékosai között (2013. augusztus)

| Ország | Külföldiek az első osztályban (%) | Külföldiek a másodosztályban (%) |
|---------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Bulgária | 23,6 | 1,8 |
| Görögország | 34,6 | 11/16* |
| Ciprus | 55,9 | n. a. |
| Ausztria | 23,9 | 17,8 |
| Csehország | 19,6 | 16,1 |
| Szlovákia | 23,0 | n. a. |
| Svájc | 42,3 | 43,2 |
| Szerbia | 17,7 | 8,2 |
| Horvátország | 12,9 | 8,3 |
| Magyarország | 32,1 | 12,5 |
| Románia | 27,2 | 5,4 |
| Dánia | 27,6 | 6,1 |
| Norvégia | 33,4 | 18,4 |
| Lengyelország | 23,4 | 6,8 |
| Hollandia | 33,7 | 21,7 |

Forrás: *transfermarkt.de*

* két másodosztály van

Megállapítható, hogy a régiókhöz hasonlítva (4. táblázat) is kínosan magas a légiósok száma a magyar első osztályban, de a tőkésítéshez képest a másodosztályban is. Ha valóban a tömeges képzésben és az elitképzésben is a kiugró magyar gyerekeket preferáljuk, akkor ez a külföldi invázió mire jó? Nehéz azt aláírni, hogy nincs ennyi magyar játékos (még mindig van több mint 120 ezer igazolt labdarúgó), ezért kell minőségi helyett mennyiségi külföldi igazolás. De erre aztán végképp mi szükség a televíziós és nagy reklámügynökségek által nem kultivált második ligában?

**...legyenek saját nevelésű
idolok, ami a magyar
klubokat mindig is jellemezte.**

Nem hallottam, hogy jelentősebb, akár egymillió eurót is meghaladó összeget valamelyik klub kasszírozott volna hazánkban légiós átmeneti neveléséért, a reexportért. Nem véletlen, hogy a nálunk gazdagabb horvát, szerb klubok, főleg a második ligában, nem alkalmaznak annyi külföldit. (De például a kupákban sikeres Partizan Beograd játékosainak is mindössze 13,8%-a külföldi.) Talán ez is összefüggésben van azzal, hogy a tízmillió eurós exportbevételek ott a fociban maradnak.

Hallom az érvet, hogy a légiós olcsóbb, mint a magyar játékos. Az meg hogy lehet? Talán törvényellenesen magasabb adókulcs alá esnek a légiósok, aláírnak mindenfélét, és csak a pénz ötöde jut a kezükbe, amire az öntudatos magyar títán nyilván nem hajlandó? (Ha ez véletlenül így van, mit csinál a szigorú Adóhivatal?) A fiatal magyar játékosnak nem kellene nagy összegeket keresnie, csak ha hozza a szurkolókat és jó csapatbrendet. Persze ehhez az kell, hogy legyenek saját nevelésű idolok, ami a magyar klubokat mindig is jellemezte. Most ilyen saját nevelésű 20-21 éves klasszisok nincsenek, a Ferencvárosban is több a külföldi, mint a hazai, nagyrészt nem is a klubnál felnőtt játékos. Persze ahhoz, hogy hazai szurkolók és szponzorok újra megtalálják a csapatainkat, nem lenne rossz, ha értenék, mit is akar kedvenc klubjuk, mi az irány? Nemzetközi szereplés mindenáron? Reexport afrikai, balti vagy balkáni csoportspecialitással? Netán hazai más klubnevelésűek összeszedése? Akkor miért van saját utánpótlásuk? Lehet-e érteni a hosszú padokat, ha nem játszanak a külföldiek? Látni a követhetetlen játékosimportot, és mire a fiúk összeállnának, filléres exportot?

Vannak ezen a téren pozitív példák is, hiszen az első osztályban a

paksiak, szombathelyiek és lényegében a felcsútiak azt a példát követik, hogy nevelnek. Láthatóan meg tudnak kapaszkodni az első osztályban anélkül, hogy kész válogatott játékosokat igazolnának a bent maradás érdekében. (A felcsútiak most a hirtelen feljutás miatt és a bent maradás érdekében ettől eltérnek, de ez vélhetően csak erre a szezonra szóló koncepcióváltás, bár nehezen követhető, hogy legjobb neveltjeiket miért nem ők, hanem a Videoton viszi be az NB I-be.) Természetesen a mai világban nem ennek kell feltétlenül lennie a mintának, de a saját nevelés erőteljesebb szorgalmazása az MLSZ egyik kiemelt feladata kell, hogy legyen.

Az is felmerül, hogy miért nem követjük az európai trendeket, és játszuk át a telet is az első ligában? A németek és franciák ebben is váltottak (korábban ők is szárazföldi logika szerint jártak el hosszabb téli szünetekkel), így ez a dolog eldőlt, a nemzetközi naptár is ehhez igazodik, vagyis vége a kétszeres alapozásokkal tűzdelt, három hónapos téli szünettel tarkított terheléseknek. Ha csak néhány fűtött talajú pálya van, akkor miért nem fogunk össze a szlovákokkal, horvátokkal egy téli bajnokságra mondjuk a 4-4 legjobb csapattal?

Ha megváltozott a klubok fenntartásának rendje – nincsenek bázisvállalatok, mint a szocializmusban –, akkor miért nem telepítjük ki a klubokat, egyesületeket az iskolákba? Rengeteg bajnokságot lehetne nagypályán is szervezni a labdarúgásból befolyó pénzekből.

Magam arra is kíváncsi lennék, hogy miért kellett milliárdokért felépíteni a minden bizonnyal gyönyörű telki centrumot, mikor az M6-os és a dunaújvárosi híd mellett jól elérhetően ott állt rendelkezésre a felszámoló nyakán maradt akasztói sportcentrum. Egyik futballakadémiát sem érdekelt a dolog, mindent nulláról és nagyon drágán kellett megépítenünk?

8. Összegezve az állapítható meg, hogy a tények és trendek nem tudják igazolni sem az európai felzárkózást, sem a térséggel való ritmus-tartást. Ennek anyagi okai nem lehetnek, hiszen nálunk jóval kisebb nemzeti jövedelmű országok is nívós focit kezdenek csinálni. Mutatóik általában javulnak is az utóbbi 6–8 évben: nézőszám, nemzetközi kupaszereplés, játékosok összértéke, válogatott nemzetközi kvalifikációja (rajtunk kívül minden legalább ötmilliós volt szocialista ország kvalifikálta magát a rendszerváltás óta egy vb-re vagy Eb-re, de ez már a szlovéneknek és a letteknek is sikerült).

Ennek ellenére az általam is dicsért felismerés alapján támogatni kell azt az elképzelést, hogy minél nagyobb forrásokkal kezdjük meg a mennyiségi és minőségi (mindkettő!) fejlesztést. A labdarúgásban ez az infrastruktúra-fejlesztéstől a finanszírozott utánpótlás-nevelésen át a tömeges iskolabajnokságokig és a testnevelő tanárok továbbképzésig kell, hogy terjedjen. De egyrészt ehhez a vezetők, tulajdonosok és edzők minőségi forradalma kell, hogy a befektetett tőke hatékony struktúrákba hulljon, másrészt tisztává és átláthatóvá kell tenni a versenyt, amibe beletartozik az egyenlő feltételek témája is. Miért várnánk el, hogy jelentős összeggel belépjenek komoly befektetők a profi labdarúgásba, ha azt látják, hogy van, aki kap félmilliárdot stadionfejlesztésre, és van, aki nem (lásd Eger)? Ha az utóbbiba kerül valaki, akkor milyen versenyfeltételekkel érvényesül a tisztességes magántőke? Nem is támogatási tulajdonnevek, hanem csak feltételek és képletek kellenének, a többi már automatizmus kellene, hogy legyen, nem a szubjektív tűzközelség. Erről szól az európai fejlesztési és versenypolitika, meg a támogatáspolitiká.

Hiszek a magyar labdarúgás feltámadásában!

Boros Imre

Pénzuralmi birodalom vagy nemzetek egyenrangú közössége épül Európában?

**Is an Empire Ruled by Money or the
Cooperation of Equal Nations Being Built
in Europe?**



Összefoglalás

Magyarország legutóbbi negyedszázada nem a jólétről szól. (A gazdasági növekedés GDP-alapon átlagban 1,5% volt, az ennél is fontosabb nemzeti jövedelem, a GNI pedig stagnált.) A magyar állam és társadalom átalakítását a kommunista modellből piacgazdasággá főként a posztkommunista és a neoliberais elvek alatt végezték az elmúlt két évtizedben. A Nyugat – beleértve az Európai Uniót is – hazánkat mindig reformelkötelezettnek és sikeres országnak minősítette, szerénynek sem mondható jóléti eredményeinek ellenére. A kudarcokon mélyen elkeseredett választók a 2010-es választásokon nagyon erős felhatalmazást adtak a Fidesznek, abban a reményben, hogy végre megnyitja a

DR. BOROS IMRE c. egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, az első Orbán-kormány minisztere (drborosimre@yahoo.com).

boldogulás útját hazánk számára is. A választások óta meghozott törvények – beleértve az új alkotmányt is – megegyeznek más EU-tagországok gyakorlatával, vagy vita esetén a kormány hajlik a módosításra. Az EU parlamentjének baloldali többsége és a vele szimpatizáló világsajtó mégis szűnni nem akaró pergőtűz alatt tart mindent, ami hazánkban történik, a demokrácia megszüntetésével vádol. A kettős mércét látva teszi fel a szerző a kérdést, hogy merre halad az EU? Még mindig azonos jogállású nemzetek közössége, vagy halad a pénzuralom demokráciát mellőző rendszere felé?

Summary

Hungary' last quarter of a century is in no way a success story in terms of welfare. (While the average GDP growth was 1.5% , GNI stagnated). Transition from a communist model to market economy was tailored mostly by post-communist and neoliberal political forces. Despite Hungary's extremely poor performance in welfare, Western Europe and the European Union has always considered the country successful and open to reforms. Deeply disappointed, in 2010 the Hungarian voters provided a very strong support to the party Fidesz in the hope that it would open up chances for a better living. The laws adopted since the last elections, including the new constitution, correspond to the practice seen in other Member States of the European Union and in case of debates, the government is open to modification. Nevertheless, the leftist majority in the Parliament of the European Union and the global media keeps Hungary under unceasing fire for anything that happens in the country and accuses it of the termination of democracy. In view of the double standard applied in the European Union, the author ponders whether the European Union is still a community of nations of equal legal status or it is heading towards a non-democratic system ruled by money.

A 2010-es választások óta a hazánk ellen az EU különböző intézményei által folytatott eljárások – különös tekintettel a túlzottdeficit-eljárásra – felvetik azt a kételyt, hogy hazánk nem egyenrangú félként áll a küzdelemben, hanem valamifajta alárendeltségi szerepre kívánják az EU vezetői kárhozdatni. Az elmúlt három év tapasztalata mindenképpen felveti azt a jogos igényt, hogy megvizsgáljuk az Európai Unió valós

természetét abból a szempontból, hogy az mennyiben felel meg az alapító atyák népek együttműködő és egyenrangú közösségéről vallott vízióinak. Mély meggyőződés, hogy a magyar hiánycél megítélése körüli tízéves, bohózatba is beillő uniós magatartást csak akkor érthetjük meg, ha mélyen lenyúlunk az európai történelem gyökereihez. Ennek hiányában csak felületes, részben indulatvezérelt megállapításokat tehetünk. Mondhatjuk, hogy az EU szakapparátusai nem rendelkeznek a szükséges szakmai felkészültséggel. Azt is mondhatjuk, hogy hazánk ellen politikailag motivált játszma folyik. Utóbbi bár nem áll távol a valóságtól, mégis alaposabb bizonyításra szorul, mert ennek hiányában feltűntethető pusztán vádaskodásként is, amint gyakorta fel is róják nekünk az európai és a hazai politikai arénában. Az alapítatlan vádaskodás vádja alól a gyakorta megismétlődő igazunk sem véd meg bennünket. Szavunk elvész az ellenünk irányított, újra és újra felerősödő, média által tovább erősített hangorkánban. Ügyeink kezelésének európai kettős mércéjét csak akkor érthetjük, ha azokat az évszázados európai történetbe mélyen beágyazva szemléljük, az európai civilizáció alapjainak kialakulásától. Az európai civilizáció alapjait a Római Birodalomban rakták le. A birodalom, a római városállam létrejöttétől fogva, a terjeszkedésről és az alávetésről szólt. A városállam környezetét felülmúló szervezettsége következtében néhány évszázad alatt meghódította a félszigetet, alávetettségre kárhóztatta a félsziget nem római lakosait. Az alávetettség azt jelentette, hogy Róma erőforrásokat központosított saját szükségleteire az alávetettek kárára, onnét rabszolgákat hurcolt el, és adókat fizettetett. Tette ezt azért, hogy tovább terjeszkedhessen, ami a következő századokban bőséggel be is következett. Meghódította a mai Európa nagy részét, sőt behatolt a Közel-Keletre is, ugyanattól a birodalmi szemlélettől vezéreltetve. A terjeszkedést hódító hadjáratokon keresztül valósították meg. A frissen leigázott területek pedig hadizsákmány, rabszolgák és adók formájában térítették meg a hódítás költségeit, és járultak hozzá a további hódításokhoz, valamint a kedvezményezett római polgárok jólétéhez. A hódító hadvezéreket a politika (amit akkor a római szenátus

**Szavunk elvész az ellenünk
irányított, újra és újra
felerősödő... hangorkánban.**

jelenített meg) kisebb jelentőségű hódítás esetén szenátusi ovációval üdvözölte. Nagyobb hódítást pedig időtálló diadalívvel és az azon a zsákmányokkal való áthaladás jogát biztosító döntéssel jutalmaztak. Róma klasszikus birodalmi berendezkedés volt. A terjeszkedést és a kiemelt társadalmi osztályok (római polgárok) jólétét a jövedelmek és az erőforrások katonai erővel való folyamatos központosításával oldották meg. Az alávetők és az alávetettek között még fenntartható alá- és fölérendelésen alapuló birodalmi kapcsolat végleg akkor bomlott meg, amikor az alávetők a mértéktelenségig fokozták az erőforrások centralizálását, teljesen érzéketlenné váltak az alávetettek túlélési érdekeit illetően, amikor kimerültek az alávetettek erőforrásai, kiapadt a munkaerőt biztosító, korábban végtelennek gondolt rabszolga-utánpótlás. Ez a megalapozatlan hit együtt járt azzal, hogy megszűnt az alávetők realitásérzéke, dekadens jelenségek sora jött létre a hatalmi központban. Ez az állapot a két birodalomrészben nagy időbeli eltéréssel valósult meg. A tovább élő keleti birodalomrész még eredménytelen kísérletet is tett a nyugati bukás visszafordítására. A bukás együtt járt alapos ideológiaváltással, a római politeizmust a keresztény egyistenhit követte. Az alávetettség helyett rövid időre a keresztényi szeretet lépett előtérbe. Távolról se gondoljuk azonban, hogy a Római Birodalom bukásával a birodalmi szemlélet végképp kihalt volna Európában. Éppen ellenkezőleg. A következő évszázadok másból sem álltak, mint különböző birodalmi restaurációkból, sikeres és kevésbé sikeres kísérletekből. A módszerek sem változtak. Hadseregek, hódítások, alávetés, az erőforrások elvonása a birodalmi célok megvalósítása érdekében, majd a bukás. Érdemes a sikeresek és a kevésbé sikeresek közül néhányat megemlíteni. A német-római birodalmi alakulattal honfoglaló eleink is találkoztak, és sikerrel ütköztek is (907-ben). Tartósnak bizonyult konfliktusunkat velük a birodalomban államvallássá lett nyugati kereszténység felvételével és a Szent István király fején keresztényinek elismert koronával véltük lezárni, abban reménykedve, hogy így a birodalmi, kifosztó alávetettség elkerülhető. Hosszabb-rövidebb ideig tartó birodalmi restaurációt később is megvalósítottak az európai történelemben. A Habsburg-uralkodócsalád fénysebességgel emelkedett Európa legbefolyásosabb uralkodócsaládjává, vett uralma alá komoly területeket, egy ideig még Spanyolországot is. Minden szabadságküzdelmünk ellenére ezt a biro-

dalmi függőséget a maga erőforrás-központosító törekvéseivel együtt hazánk sem kerülhette ki, alávetettsége négyszáz évig maradt fenn. A birodalom új adókon és minket sújtó belső vámokon keresztül kérte jussát, valamint terjeszkedéséhez újoncokat fogdosott katonai szolgálatra. Kitartóan támadta a hazai szuverenitás utolsó bástyáit, a vármegei szervezeteket is. A Habsburg Birodalomban elfoglalt alárendelt helyzetünk csak a kiegyezés utáni ötven évben szűnt meg. Ez az időszak viszont páratlan gazdasági fellendülést hozott, pedig az osztrák partnerek az első évtizedben még kiszorították hazánkat olyan közös intézményből, mint a jegybank. Igaz azonban, hogy a fellendülésből szinte teljesen kiszorult a hazai történelmi középosztály, helyét a páratlan fejlődés új, hazánkba tömegesen áramló haszonélvezői vették át. A közös költségekhez való hozzájárulásunk folyamatosan nőtt, ami világosan jelezte a magyar területeknek az örökös tartományokhoz viszonyított dinamikusabb fejlődését. A megtermelt nemzeti jövedelem arányában járultunk hozzá ugyanis a közös költségekhez (külügy, hadügy). A pusztá szimbólumnál talán több az értelme annak, hogy a római császárokhoz hasonlóan a Német-római Birodalom és a Habsburg-uralkodók fejdíszé egyaránt a császári korona volt. A korzikai kisnemesből avanszált Bonaparte Napóleon sem adta alább. Az orosz háborúval azt célozta, hogy újra egyesíti a hajdani Római Birodalom keleti és nyugati részeit, sőt annál is többet. Hadai Egyiptomban is jártak. Terjeszkedése iszonyú költségeit pedig ő is előszeretettel delegálta a meghódított területekre. A Grande Armée katonáinak jó részét is onnét verbuválta. A porosz militarizmus hagyományaira építkező újkori második német birodalom is a terjeszkedést választotta, vezetői, I. és II. Vilmos is viselték a császári koronát. A Harmadik Birodalom, élén Adolf Hitlerrel, meg kiváltképpen a terjeszkedésről és az alávetésről szólt. Bizonyos faji alapon kiválasztott alávetetteknek még a római rabszolgáknál is szomorúbb sors, a fizikai megsemmisítés jutott.

RÖVID EURÓPAI LETÉRŐ A BIRODALMI ÚTRÓL

Európában a birodalmi szemlélet fenntartásának évszázadai borzalmas emberáldozatokkal jártak. Az alávetők és az alávetendők közötti sorozatos háborúk a felekben negatív végösszegű játszmák voltak. Hosszú évszázadok tapasztalata vezette rá a kontinens nyugati felének vezetőit,

hogy a második világháború pusztítása után ne a birodalmi szemlélet újjáélesztésén fáradozzanak, hanem lépjenek a felek tartós és kölcsönösen előnyös együttműködésének útjára. Érdeemes megjegyezni, hogy a felismerés csírái már az első világháború után megjelentek, a túlzottan magas német háborús jóvátételeket a franciák éppen azért mérsékeltek, mert az a nekik is előnyös gazdasági együttműködés akadályává vált. Az 1929-ben kitört gazdasági világválság és az 1933-as náci hatalomátvétel azonban ezt a csírat még szárba szökkenés előtt eltiporta. A franciák is elkezdték építeni 1929-től a Maginot-vonalat, készülődve az újabb háborúra. A nemzetek egyenrangú együttműködésének újraélesztésére a lehetőség a romokból építkezni kezdő Európában a múlt század ötvenes éveiben nyílt meg újra, pontosan ugyanazon az alapon, mint amely elbukott a húszas években, a két vezető állam, Németország és Franciaország együttműködésén a szén-, vas- és acéliparban. Ezt egészítette ki a Benelux országcsoport előrehaladott együttműködése, és ehhez csapódott Olaszország is. A háborúk nyomora megtanította a feleket arra is, hogy a saját termelésű, kielégítő mennyiségű és jó minőségű élelmiszer a közösség létérdeke. Élénken éltek a háborús években a német katonának osztott, Hitler-szalonnának csúfolt, bizonytalan összetételű gyümölcsíznek az emlékei, és mély nyomot hagytak a háború utáni évek élelmiszerjegyei. Ettől kívánt szabadulni a birodalmi szemléletről letért közösség, amikor a belső agrártermelésért és a biztonságos ellátásért milliárdokat áldozott. A felmerült költségek egy részének fedezésére a kívülről jövő élelmiszer hasznát vámokkal lefölözte. Az európai történelem ezen rövid szakaszát jogosan nevezték a jóléti társadalmak időszakának. Az elnevezést a politika is büszkeséggel vállalta, és gyakran emlegette az érintett évtizedekben. Tette ezt azért is, hogy nyilvánvaló ellentétpárt állítson az Európa közepén teret nyert szovjet típusú államokkal szemben, és bizonyítsa a tőkealapon szervezett társadalmak egyértelmű fölényét a szocialista demokráciának nevezett kommunista diktatúrákkal szemben. Ezt a fölényt nemcsak akkor érezhették az Európa keleti felébe szorult emberek, de elfogultság nélkül ma is kijelenthetjük, hogy ezt az azóta eltelt évtizedek sem tették megkérdőjelezhetővé. Nem véletlen tehát, hogy a szovjet uralom alól felszabadult népek a politikai rendszerváltást nagy többséggel helyeselték és támogatták, abban a hitben, hogy a második világháború utáni jóléti típusú társadalmakat ezen a térfélen is fel lehet építeni. Ennek eléré-

sére egyetlen útként a csatlakozás kínálkozott az Európai Unióhoz. Ezt az utat nemcsak az európai karrierívre vágyó politikai szereplők, de az országok lakosságának nagy többsége is támogatta. Akkor még fel sem tűnt a közvéleménynek, hogy a bukott rendszerek átszínezett vezérkariainak jószerivel több elismerés jár Nyugaton, mint a megbuktatásban sok személyes kockázatot vállalóknak.

ÁLCÁZOTT PÉNZHATALMI BIRODALOM SZERVEZŐDIK?

A korai birodalmi törekvések megvalósításában mindig a katonai erő állt a középpontban, mögötte a láthatatlan pénzhatalommal. A háborúk, hódító hadjáratok utat nyitottak a pénznek, a gazdasági terjeszkedésnek, ami aztán az alávetést tartóssá tette, az erőforrások centralizációját megvalósította. Időről időre azonban konfliktusok keletkeztek a birodalmi terjeszkedést megvalósító katonai és politikai erő és a pénzhatalom között. Ilyenkor a pénz más erőt keresett, előbb-utóbb buktak a korábbi birodalmi szerveződések, helyüket újak vették át. A Harmadik Birodalom és a szovjet típusú szerveződések pedig már egyenesen azt vették a fejükbe, hogy magát a pénzt saját uralmi szerkezetükbe sűrítik, megszüntetik az attól való függést. Más-más módon tették ezt. Közös lényegük, hogy a hazai pénzforgalom és a nemzetközi pénzpiacok közötti átjárást erős korlátok alá vették, a minimumra szorították. Mindkét szerveződés teljesen uralma alá vette a pénzkibocsátást. A náci hatalmi gépezet részére a birodalmi bank (Reichsbank) úgy teremtett pénzt, hogy az csak hasznosnak ítélt és elvégzett munkán alapuló pénzutasítványok leszámítolásával bocsátott ki újabb összegeket, valamint a birodalmi márkát elfogadottá tették alapanyag-szállító kisebb térségbeli országok szállítói részére. A szovjet Goszbank is öntötte a pénzt a gazdaságba, de arra már nem vigyázott, hogy a fogyasztóknak is elegendő áru álljon rendelkezésére. Ezért áruhiány és a felesleges fogyasztói kereslet miatt évtizedes latens inflációs nyomás keletkezett. Az erőforrásokat a katonai egyensúly fenntartására koncentrálták. Mára végképpen bizonyítottnak tűnik az egyik Rothschild hajdani kiszólása, hogy nem érdekel, Angliában ki az uralkodó és ki a miniszterelnök, amíg a pénzforgalom irányítása a kezében van. Mára a pénzügyi és kereskedelmi liberalizáció nagyfokú egységesített pénzforgalom-irányítást tett lehetővé az Európai Uniót és az Egyesült Álla-

mokat is magában foglaló euroatlanti térségben. Az 1989-ben meghirdetett washingtoni konszenzus nyitotta meg ehhez az utat a liberalizálás, deregulálás, privatizálás hármasszavával. A katonai erőre és a háborús hódításra épülő szerveződések a második világháborúval végképp elvesztették az értelmüket, illetve csak erős korlátokkal működhetnek. Egy korlátlan, atomfegyverekkel megívott háború ugyanis már olyan negatív végösszegű hozadékkal bírna, hogy az magának a pénznek szüntetné meg a táptalaját, a többletprofitszerzést, hiszen elpusztul a lakosság, a táj, nem lesz, aki és ahol a profit termelődjön.

**...a háborúzást nem szabad
a katonákra bízni, csak
a megbízás erejéig...**

A pénzemberek pedig már régóta ismerik az igazságot, hogy a háborúzást nem szabad a katonákra bízni, csak a megbízás erejéig, tehát korlátok között tartva. A politikának nem sikerült maga alá gyűrnie a pénzt, a pénz meg már nem tudta és nem is merte céljaiért kockázat nélkül harcba küldeni a katonákkal megerősített politikát. Nem maradt más, mint hogy a birodalmi szerveződés direkt pénzuralmi alapon induljon útjára. Erre nyílt meg a lehetőség a szovjet típusú rezsimek összeomlásával a nyolcvanas évek végén. Ekkor látta a pénzhatalom elérkezettnek az időt, hogy a birodalmi szervezés ügyét önállóan vegye a kezébe, hangzatos jelszavakba burkolt szabadságok meghirdetésével. A washingtoni konszenzus ugyanis szabadságokat hirdetett. Szabaduljunk meg a mindent megfojtó gazdasági szabályoktól, dereguláljunk. Vegyük el az állam kezéből a vagyont, hiszen korrumpt bürokraták azt hanyagul kezelik, az állam rossz tulajdonos, tehát privatizáljunk. Tegyük szabaddá az áruk, a munkaerő és a tőke határokon átívelő mozgását, mert ez minden résztvevőnek csak előnnyel járhat. Liberalizáljunk tehát. Hármasszavóegyüttes, akárcsak a francia forradalomban. Valljuk meg, ki ne gondolta volna huszonöt évvel korábban, hogy létrejön majd egy kiegyenlítődé, egy felzárkózás, mert az új szabadságok miatt vagy a tőke jön majd a képzett munkaerőhöz, és fizet a nyugatihoz hasonló béréket, vagy ennek hiányában a munkaerő keresi fel a tőkét, és kap magasabb béréket. Az Európai Unió éppen ezt a feltételhalmazt hangsúlyozta, amikor a tagságra készülők országokban a piacok megnyitását követelte. Minden ebből keletkező problémát sokáig átmenetinek

tekintettek a main stream-es politikusok, oldalaktól függetlenül, amit majd a piac fog megoldani. Annak érdekében azonban, hogy a felszabadított piac káros hatásaiból a gazdagabb országok kezdetben ne részesüljenek, a piac egy részét megvédték, a munkaerő szabad mozgására az EU-ban közel egy évtizedig korlátozásokat vezettek be. Újabban már a személyek szabad mozgására vonatkozó szabadság kiterjesztését Romániára és Bulgáriára is blokkolják. Ma már látjuk, hogy a washingtoni konszenzus által megalkotott neoliberális fogalom-szentháromság mivel járt, utat nyitott a tőke teljes mozgásszabadságának, ugyanakkor szükség esetén a szabadságokra korlátozásokat is bevezetett, tehát kettős mércét alkalmazott. A tőke szabad mozgásához azonban minden feltételt teljes sikerrel valósított meg. Ezzel szemben a munkaerő mind az új csatlakozó országokban, mind a régi tagországokban nem nyert, hanem veszített az új szabadságokon. Az új uniós tagországokban nem történt meg a felzárkózás, sőt egyes esetekben, mint hazánk, még a velünk együtt csatlakozóktól is leszakadtunk. A mozgásszabadsággal ugyanis a munkaerő és a tőke nem tudott és nem is tudhat egyenlő hatékonysággal élni. Mára megérkezett a negatív üzenet az Unió korábbi felzárkózásközei állapotba került államai részére is (Spanyolország, Görögország, Portugália). A korábbi két évtizedben elért felzárkózást el lehet felejteni, folyik a visszazuhanás a negyvenötven évvel korábbi állapotokhoz. Ők visszaszorúlnak a perifériára, míg a 2004-ben és az után csatlakozottak eleve ott maradtak. Már a centrumországokban is fokozódnak a problémák. Németország sem a régi, nem is említve Franciaországot. Angela Merkel is temetettnek nyilvánította a jóléti államot. A washingtoni konszenzus hatásai ugyanis érintették a centrumországokat is. Egész ágazatok szűntek meg, és vonultak az olcsó bérű országokba, még az Unió friss országaiban fizetett bérnél is olcsóbb országokba. Közben az alapos kritikáktól és főként felelősségre vonásoktól megkímélt pénzügyi szereplők, a közelmúltbeli bankbotrányok szereplői súlyos ezermilliárdokkal terhelték az államkasszákat, mintegy alátámasztva a német kancellár asszonynak a jóléti állam végéről alkotott véleményét. A növekvő államadósságok növekvő kamatterheit csak a szociális kiadások kurtításával lehetett fedezni. A pénzügyi világrend által az államokra zúdított teher villanásnyi idő alatt növelte az államadósságok szintjét a centrumországokban is, a még tűrhető 60%-os GDP-arányos szint fölé jóval. A múlt évi állapotok sze-

rint GDP-arányosan Franciaország 89,1%, Németország 80,5%, Olaszország 126,1%, Spanyolország 83,2%, az Egyesült Királyság pedig 88,7%-os felhalmozott államadóssággal rendelkezik. Jelenleg az Unió kulcsországai a gazdaságok stabilizálása helyett a pénzhatalom bátyáinak, a nagyra nőtt bankoknak a stabilitását biztosítják tervezett intézkedéseikkel. A bankunióval, a közös bankfelügyelettel és az eurómentő (valójában bankmentő) alapokkal az EU maga is ebbe az irányba pozicionálja magát. Az EU vezető politikusai és a tagországok gazdasági csúcsvezetői rendszeres meghívottai pénzhatalmi titkos tanácskozássoknak. Mára nem arról lehet találgatásokba bocsátkozni, hogy a pénzhatalom összeesküdött-e az európai jólét ellen, hanem annak már számos gyakorlati megnyilvánulása sorolható fel. Mindenekelőtt szólni kell nyilvánvaló személyi összefonódásokról. A befolyásos személyek és ezek együttműködése vagy ellentéte alakítja a történelmet, a tömegek csak statiszták, akiket a nagy rendezők irányítanak. Mindez már nehezen rejthető el a választásokon alapuló parlamenti demokrácia színpalái mögé. Számtalan esetben a pénzhatalom intézményeiből kerülnek ki a kulcspozíciókba politikai vezetők, az EU irányító posztjain és a nemzeti kormányzatokban. Időnként választások mellőzésével kerül sor „szakértői” kormányok delegálására is, akik pénzhatalmi direktívákat hajtanak végre. Ez történt a közelmúltban Görögországban és Olaszországban is. A kapcsolat közvetlenül mutatható ki a pénzhatalom és a nemzetközi pénz- és piaci intézmények vezetői között (az EU Bizottság tagjai és főigazgatói, IMF, Világbank, WTO, Európai Központi Bank vezetői és tisztségviselői). A pénzhatalom reprezentánsai büntetőjogi ügyeiben lebénul az igazságszolgáltatás. Ha van is szankció, az nem áll arányban az elkövetett vétiségekkel. Ma már általánossá vált, hogy a hazájukban betöltött funkciójukban kárt okozó vezetők magas beosztást kapnak nemzetközi pénzügyi intézményekben. Bankot csődbe juttató bankvezér útja egyenesen vezet a pénzügyminiszteri székhez, majd utaltatja ki saját és barátai pénzét még bankzárás előtt biztos helyekre. A politika és a pénzhatalom sűrűre szőtt szövete bár sok helyen felfeslett, itt-ott viselőinek póre testrészei is kivillannak, de a szövet még igyekszik minél többet eltakarni a testből. A média, mint ügyes szabó, évtizedekig kívánatosnak tudta mutatni a szövet alatt rejtőzködő fekélyes testet, ma viszont már csak arra képes, hogy ügyel-bajjal hamis gyógyírral kenegesse azt.

HAZÁNK UNIÓS MEGÍTÉLÉSE NEM SZAKMAI,
HANEM ÚJSZERŰ PÉNZBIRODALMI SZEMLÉLETET TÜKRÖZ

Hazánk rendszerváltó története nem gazdasági sikerekről, hanem a peremre sodródásról szól. Már a rendszerváltás előtti évtized is ennek megalapozásáról, az eladósodásról szólt. Az uniós csatlakozást előkészítő másfél és tagságunk egy évtizede egyoldalú birodalmi megfelelés volt, és nyomokban sem az, hogy a megfelelés kiegészüljön felzárkózásunkkal is. Ezért is maradtunk le még a térség többi országaitól is, amelyekben több-kevesebb hatékonysággal a kettő keveréke fellelhető. Ezt mutatja, hogy hazánkban példátlan sebességgel és a gazdaság minden kulcságzatára kiterjedve hatolt be a nemzetközi tőke tévesen privatizációnak elnevezett folyamat keretében. (Mitől privatizáció, ha egész ágazatok magyar állami tulajdonos helyett külföldi állami tulajdonban lévő cégekhez kerülnek?) A folyamatból a hazai szereplők lényegében kimaradtak. Ma egyetlen nemzetközi viszonylatban kiemelkedő vagy versenyképes többségi hazai tulajdonban lévő cég sem említhető meg. A külföldi tőke ilyen példátlanul sikeres penetrációját a jegybank által folytatott két évtizedes monetáris politika alapozta meg. A folyamatosan magasán tartott infláció és a felette százalékokkal megállapított kamatszint porszívóként húzta külföldre a hazai tulajdonosi osztály és a háztartások elől a megtermelt jövedelmet, és adósította el az államot is. Pozitív megítélés dolgában azonban nem panaszkodhattunk a 2010-es kormányváltásig, mert az ország „nemzetközi megítélése” ezekben az években kiváló volt. A kései Kádár-korszakban mi voltunk a reformminta más országok számára. Bokros és Surányi népnymorító csomagjuk miatt kiérdemelték a nemzetközi sajtóban az álompáros (dream team) megtisztelő jelzőt. Arról nem szóltak a tudósítások, hogy a honi lakosság miként vélekedik a dolgokról. Közben a rendszerváltás előtti szintről a reálbérek az 1978-as szintre züllöttek vissza. A húsz év mintegy 30%-os növekedésének teljes hasznát és még azon túl is nálunk a nemzetközi tőke szerezte meg, együtt a termelő nemzeti vagyon nagy részével. Ezekben az években semmilyen aggály nem merült fel demokráciánkkal kapcsolatban sem. A hazánkban működtetett nemzetközi tőke mohósága által keltett pénzügyi egyensúlytalanságok megszüntetésében 1979 óta töretlenül a megszorítások vitték a vezető szerepet. Változás csak 2010-

ben állt be, amikor az egyensúly helyreállításához a kormány egy csekély áldozatvállalást kért a nemzetközi tőke nálunk működő szereplőitől, főként azoktól, akik nem a termelésben, hanem az újraelosztásban vesznek részt. Adót vetett ki a bankokra és más szereplőkre. Ennek mértéke alig érte el a GDP 2%-át, ami töredéke a hazánkban realizált haszonnak. Az újszerű, hevenyészetten unortodoxnak keresztelt gazdaságpolitikához szükséges törvényeket a demokráciára hivatkozva azonnali heves nemzetközi kritika kísérte az EU döntéshozói részéről. Ez birodalmi szemléletet tükröz, azt sugallja, hogy nem működhet a szuverenitás, mert csak az a törvény a demokratikus, amit előbb a birodalom központja jóváhagy. Korábbi birodalmakban is a törvényeket uralkodói szentesítéssel lehetett csak beiktatni a törvénykönyvbe. Az EU bizottsága, vállvetve az IMF-fel, minden hazai és nemzetközi kommunikációs hadállást megmozgatva hazánkat arra kívánta szorítani, hogy fogadja el a hagyományos három évtizedes megoldást, és vegye igénybe újra az IMF készenléti hitel megállapodását, értelemszerűen az azzal járó standard megszorításokkal és az azokat törvényekbe iktató kényszerrel. Vegye magára ismételten a birodalmi kifosztás terheit, mint ahogy tette az elmúlt harminc évben mindig. Az anélkül elért egyensúlyjavító eredményeket rendre kétségbe vonják, de nem nevezik néven valós gondjukat, hogy nekik a kormány újszerű politikájával – a pénzbirodalmi gyakorlat elutasításával –, és nem a javuló gazdasággal van bajuk. Main stream nyelven ez úgy hangzik, hogy az intézkedések nem a kívánatos és fenntartható szerkezetben történtek, ezért átmenetiek a sikerek, és felettébb törékenyek. Értsük ezalatt, hogy az országnak előbb-utóbb úgyis vissza kell térnie a megszorításokhoz – a birodalmi alávetettséghez – vágyaik szerint. Addig ők viszont készek a demokrácia-aggodalmakba burkolt birodalmi támadásokat folytatni. Így érthető az is, hogy a meghozott törvényeket is mindig a demokrácia szabályaival ellentétesnek minősítik, noha ezek egyikéről sem nyert eddig még bizonyítást ez a durva érdekmotivált politikai vád. Az Európai Parlament által elfogadott jelentés is letért a tényszerű bírálatokról, amit politikai vádakkal helyettesített. A pénzuralmi rendszabályozó támadások ereje mára viszont sokat gyengült. Elmúlt hiteleink felárának az egekbe történő hajszolása minden hitelminősítői alakoskodás ellenére. Kimutatható, hogy a magyar kockázati kötvényeket is hosszú ideig spekulatív alapon vásárolták, hogy a kamatfelárak emel-

kedjenek. Volt idő, amikor kétszer annyi összegben voltak kint magyar kockázatot fedező kötvények, mint amennyi a magyar államadósság állománya. A forint árfolyamát is csak egyre növekvő kockázattal és csak rövid időre lehet 300 fölé tornászni. A jegybankban még ma is felhalmozott több ezer milliárd forintnyi kamatozó kereskedelmi banki pénz játszi könnyedséggel tudta az euró árfolyamát az egekbe kergetni, különösen addig, amikor a jegybanki vezetés is a fegyelmezőkkel szimpatizált, és sehogy sem találta módját a hazai pénzügyi érdek hatékony védelmének. A piacnak a büntető missziókban részt nem vállaló egységei azonban mára csökkenő hozamokkal és hatalmas likviditással látják el az államkasszát. Valamiből pénzt is kell keresni, nem csak a hétvégi zárva tartásból. Hazánk pedig jó befektetési lehetőségeket nyújt, a pénzügyi csődriadalmakat már senki sem veszi komolyan. Olyan hatékony retorziót az országgal szemben, amely komoly veszteségekkel járhat, hosszú ideig egyedül a túlzottdeficit-eljárás fenntartásával lehetett elérni. Ez ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy tekintélyes összegben szorul Brüsszelben (legalább 500 millió euró) nekünk járó kamatteher nélküli pénzforrás, ami a gazdasági növekedést segíthetné elő. Növekedésünk szerény voltáért viszont Brüsszel nem szűkölködik ma sem a kritikákban. Egyebek mellett ezzel is indokolták, hogy nem hisznek abban, hogy sikerül 2013-ban is a 3% alatt tartani az államháztartás hiányát, miközben éppen annak egyik biztosítékától, az ingyenes pénzforrástól akarnak megfosztani. Ennél cinikusabb viselkedéssel csak ritkán lehet találkozni. A túlzottdeficit-eljárás keretében hazánkkal szemben alkalmazott kettős mérce a korábbi szociálliberális kormányokkal és más tagországokkal összehasonlítva is szembetűnő. Tagsági viszonyunk, 2004 óta álltunk az eljárás alatt. 2003-ban csatlakozásunk előestéjén ígért a ballib kormány 2004-re 4,6%-os hiányt, ami lett 5,5%. A megfelelő értékek 2005-re 4,1% helyett 7,5%, 2006-ban 3,6% helyett 9,2%, 2007-ben 3,1% helyett 5,9%, 2008-ban 2,7% helyett 3,7%, és még 2009-ben is 4,6%. Almunia pénzügyi főbiztos és a sok száz trükk átsegítette a szociálliberális kormányt minden nehézségen, nem kellett a források megvonásával számolni. 2010-ben a 6%-

**...a pénzügyi
csődriadalmakat már senki
sem veszi komolyan.**

ra várt hiányt az új kormány 3,2%-ra mérsékelte, azóta minden évben a kívánt 3% alatt tartja. Szó sem volt itt objektív mércéről, inkább boszszúálló birodalmi fegyelmező büntetőeljárásról. Szó sem volt az európai értékek tiszteletben tartásáról, mint az egyenlő elbírálás, inkább pénzhatalmi megbízók rendelkezéseinek naprakész teljesítéséről. Ad hoc pénzüralmi megrendelések teljesülnek más esetekben is. Ezt jól példázza a lezárt 2012-es év költségvetési hiánytérképe is. Hazánk tárgyév-re és jövőre vonatkozó előrejelzéseit három megelőző év pozitív tapasztalatát félrerúgva megkérdőjelezték, miközben átsiklottak durva hiányokon. Spanyolország 10,6%, Görögország 10%, Írország 7,6%, Portugália 6,4%, Ciprus 6,3%, az Egyesült Királyság 5,6% és Franciaország is 4,8% hiánnyal zárta a tavalyi évet. Ezekben az esetekben sorra jönnek a mentesítések és új határidő-kitűzések. A megalapozatlan, politikailag motivált hisztéria-hadjáratok folytatódnak. Az eszközök megvonásával fenyegető túlzottdeficit-eljárás megszűntével, azt helyettesítendő minket demokráciaügyben már csak az Üdvhadsereg nem vizsgál. A korábbi fegyelmező próbálkozások kudarca miatt marad a „magyar ügy” folyamatos napirenden tartása, bárminemű törvényi változtatás olvasás előtti negatív minősítése. Kettős mércével korábban is mérték az EU-ban hazánkat. A korábbi kettős mércék vagy a szociálliberális kurzusnak mint politikai oldalnak kedveztek, vagy sújtották az országot, amely ellen a balliberális kurzus viszont elmulasztotta a tiltakozást. A tény, hogy 2004 és 2010 között a bohózatba illő hiányszámokat a Bizottság szó és főként retorzió nélkül hagyta, kettős célt szolgált. Egyrészt ebben az időben zavartalan volt hazánkban a nemzetközi tőke magas extraprofittal való működése. Brüsszel pedig tudva tudta, hogy állami milliárdok offshore üzleteken keresztül a pénzhatalmi leágazásokhoz kerülnek, beleértve az EU-források jelentős részét. A deficit egy részére pedig azért volt szükség, hogy a szolgálatkész kormány továbbra is hatalomban maradhasson, és továbbra is minden a megszokott mederben folyhasson. Ezt példázta a 2006-os választási év 9,2%-os rekord deficitje, amit nem illetett kritika. Almunia rendületlenül tovább „hitt” a megújuló deficithalandzsákban. A hivatalban lévő magyar pénzügyminiszter pedig letiltotta a költségvetés valós állapotáról történő tájékoztatást, hogy az ne zavarja a választás eredményét. Amint láttuk, nem is zavarta. Egészen az őszi példabeszédig, utána meg nagyon is. A túlzottdeficit-eljárás célja nem a deficitcél tel-

jesítésének kierőltetése volt, hiszen azon már rég túl voltunk. A cél az, hogy minden eszközzel korlátozzák a magyar gazdaság növekedési esélyeit, ha lehet, beleszorítsák az országot egy újabb IMF készenléti megállapodásba és a megszorításokba. Így teljesíthetők csak garantáltan a pénzhatalmi megrendelések. Ennek a célnak eléréséhez még a szakmai hitelesség elvesztése sem drága. Ettől volt remélhető, hogy a kormány erőfeszítései megfeneklenek. Az ország agráriumát lebénító kettős mércét alkalmazott az EU az agrárfejezet lezárásakor is. Nem elég, hogy az új csatlakozók nem kapták meg a régieknek járó támogatást, csak annak töredékét, a szociálliberális kormány még ezen belül is szó nélkül a legkisebbet, a jogosnak mindössze 25%-át fogadta el. Alázatukat az EU bizottságában a deficithalandzsa kritika nélküli elfogadásával hálálták meg.

EGYSÉGES SZABÁLYOK, VAGY KETTŐS MÉRCÉK ÉS PÉNZHATALMI
RENDELÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN?

Az EU eljárásrendje szerint új tagok felvételét az EU közös jogának a hazai jogrendbe történő teljes körű harmonizálásának kell megelőznie. Az első Orbán-kormány négy éve alatt szinte minden kormányülésen foglalkoztunk a jogharmonizáció különböző területeinek előkészítésével és a hazai jogrendbe történő beiktatásával. Már a 2004-es bővítés is szolgált vaskos meglepetéssel, amikor az érvényes jogrendet alaposan felülírta az aktuálpolitikai érdek. Hiába tettek eleget a csatlakozó új országok az EU piacnyitással kapcsolatos minden elvárásának, mégsem nyert kielégítést jogos igényük a mezőgazdasági támogatások területén a régi tagországok termelőinek járó teljes közvetlen támogatásra. Az EU ajánlata 25% volt, egyes esetben lehetett azonban 55% is. Ez nem egyszeres, hanem kétszeres kettős mérce volt. Részint eltérés a régi és az új tagországok között, de tovább részmercézve az új tagországok között. Amint emlékszünk, Lengyelország 55%-ot, hazánk pedig 25%-ot kapott. A teljes támogatási szint elérésére egészen a jelen évig kellett a magyar gazdáknak várni. Kettős mérce elszenvedői voltunk a cukorkvótáról való lemondás alkalmával is. Nem volt olyan tagország, amely a kvótája háromnegyedéről mondott volna le holmi világgazdasági érdekből, komoly kompenzáció nélkül. A kettős mércék alkalmazása eddig a közvéleménynek azért nem

tűnt fel, mert a szociálliberális kormányzatok tájékoztatási útvesztőiben eltűntek a valós információk, valamint azért sem, mert ezekért a hazánkat ért kettős mércékből adódó károkért komoly kormányzati mulasztásokért hunyt szemet a Bizottság. Erre volt kitűnő példa a magas államháztartási deficit feletti hanyag átsiklás Almunia főbiztos és a Bizottság részéről. Semmi kétség, hogy a kettős mércék alkalmazásának rugóit nem az Unió szabályrendszerében, hanem a háttérben meghúzódó pénzüralmi érdekekben kell keresni. Ezek alkalmazását néha politikai csereüzletek keretében tolerálták a kormányok. Az ilyen típusú csereberében hazánk balliberális kormányzatai mindig az élen jártak. Egy kettős mérce akár árthat is az országnak, ha a csereüzlet hasznot hoz a pártérdeknek. A 2008-tól tartó nemzetközi pénzügyi válság óta a kettős mérce alkalmazása kiegészül azzal, hogy nemcsak annak alkalmazása szolgál pénzüralmi érdekeket, hanem a jövő szabályait is ezeknek alárendelve kívánják megalkotni. A kettős mércék alkalmazása az adósságkezelésben teljes polgárjogot nyert. Alapszabály, hogy ahol túl nagy az adósság mértéke, ott az adóssal kesztyűs kézzel bánnak, mert ha csődbe megy, nagy zavart okoz a pénzhatalmi gépezetnek. Olaszország és Görögország már eredendően sem voltak euróképesek, de bevették őket a zónába. Olaszországot a jelen 3%-os hiányával kiengedték a deficiteljárásból. A megszorításokat magukra vállaló kormányzatok enyhe elbírálásban részesülnek, még akkor is, ha képtelenek költségvetésük javítására. Ezt mutatja a spanyol és a portugál példa. A számtalan megszorítás ellenére a hiány nem csökken a kívánt mértékre. A megszorítások miatt egyre többen kerülnek az utcára. Majd jön az újabb megszorítás. A munkaképes fiatal korosztályoknak jószerivel már a fele sem jut munkahelyhez, de mindez nem számít. Akik viszont – mint hazánk – ugyan alternatív módon, de saját erőből egyensúlyt hoznak létre, büntetést érdemelnek. A büntetés nyilvánvalóan azért jár, mert az egyensúly helyreállításának terhéből jut a pénzhatalom helyi kedveltjeinek is. A legaggasztóbb fejlemény viszont az, hogy a jövő európai erőforrásainak nagy részét majd a pénzhatalmi egységek által okozott válságok elhárítására kell fordítani. Erről szólnak az eurómentőnek hirdetett alapok, melyek tulajdonképpen kivétel nélkül bankmentésre fordítódnak. Ezt szolgálnák a bankunió és a közös bankfelügyelet, esetleg az államadósságok feletti közös felelősség

megvalósítása. Pénzuralmi érdek a szabad kereskedelmi zóna ötlete az EU és az USA között. A tárgyalásokat a napvilágra került kémbostrány ellenére is haladéktalanul elkezdték, pedig a kémkedés vélhetően kiterjedt európai gazdasági titkokra is. Ennek érdemi részleteiről a közönség vajmi keveset ismer. A legtöbb jel arra mutat, hogy az Európai Unió mára a pénzhatalom uralma alá került, ami növekvő mértékben indít el választói kiábrándultságot és kiszámíthatatlan természetű, közeli jövőben prognosztizálható politikai mozgásokat. Jó lenne ezeknek elejét venni alapos reformokkal, visszatéréssel az alapító atyák ötleteihez az együttműködő nemzetek Európájához. Mielőbb, annál jobb és olcsóbb.

Tudományos szemle

Jakab Nóra–Prugberger Tamás

Egy szimpózium tanulságai

Lessons of a Symposium

ÖSSZEFOGLALÁS

A szerzőpáros meghívást kapott a Leideni Királyi Tudományegyetem Munka- és Szociális jogi Tanszékétől előadás tartására, egyúttal pedig az Egyetem Rektorátusától egy munkajogi tárgyú ünnepi konferenciára, amelyben hangsúlyt kaptak foglalkoztatáspolitikai kérdések, amelyek érintették a Hollandiában is elnehezült gazdasági helyzet következtében az egyetemeket is. A konferencián elhangzott előadások mind az egyetemi vezetés módja, mind az általános és a közszolgálati, mind pedig a felsőoktatási foglalkoztatáspolitikai tekintetében hasznos megoldásokat vetettek fel, amelyek hazai átvételén

érdemes elgondolkozni. Ennek a lehetőségeit igyekeznek kibontani ez az írás.

SUMMARY

The authors were invited by the Labour and Social Law Department of the Leiden School of Law to deliver lectures and to attend a symposium held in honour of the former rector of the Leiden University. The presentations heard at the conference discussed employment policy issues affecting the universities in the Netherlands, among others, as a result of the economic crisis. The presentations offer useful solutions that are also applicable in Hungary in general and with special

JAKAB NÓRA PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem (jakabn81@yahoo.com), PRUGBERGER TAMÁS DSc, professor emeritus, Miskolci Egyetem (sebesyten0120@enternet.hu). A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával, a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergenciaprogram* című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

focus on employment policy in the public sector as well as in higher education. This article considers the various ways of their application.

2013. február 5-én a Leideni Királyi Tudományegyetem *A munkajog jelenlegi értekei* (De waarde[n] van het arbeidsrecht) címen ünnepi konferenciát tartott abból az alkalomból, hogy prof. Paul F. van der Heiden 11 évi rektori tisztség letöltése után visszatér az oktatói tevékenységbe, felhagyva az egyetemi vezetéssel összefüggő igazgatási feladatok végzésével. Ugyanis a holland egyetemeken a rektor fel van mentve az oktatói előadás-tartási tevékenység alól annak érdekében, hogy az egyetemi irányítással összefüggő elfoglaltságán felül megmaradó energiáját és idejét kutatásra fordíthassa. Ez tanulság lehetne nekünk, magyaroknak is, ahol – „ex legis” – az oktatás alól a rektorok számára ilyen felmentés nincsen, ami kutatói tudományos tevékenységük rovására megy, vagy ha erejüket megfeszítve mégis folytatják, mandátumuk lejártával kimerülnek. Hogy ez nem állt elő Van der Heiden esetében, mutatja a konferencián a rektori tisztségéről történt leköszönése alkalmából neki szentelt és kiadott *Liber amicorum* kötetben elhelyezett publikációinak listája is, amely töretlenül gyarapodott a 11 éves rektori időszaka alatt is. Rektori tevékenységét és tudományos munkásságát egyaránt Guus Heerma van Voss professzor, a Leideni Egyetem Jogi Kara munka- és szociális jogi tanszékvezetője méltatta. Rektori tevékenységének egyik igen nagy érdeméként emelte ki, hogy míg több holland egyetemen a 2008-ban kirobbant gazdasági válság miatt nagyszámú professzort mentettek fel oktatási tevékenységre folytatása alól – az

Utrechti Egyetemen a professzorok 40%-át építették le –, addig a Leideni Egyetemről egyetlen professzort sem küldtek el. Összehasonlítva ezt a hasonló, de jóval kisebb arányú magyarországi egyetemi és főiskolai leépítésekkel, annak ellenére, hogy a felsőoktatást eddig ért megszakítások kellemetlenek voltak, és emiatt joggal kapott kritikát a rendszerváltást követően az országot irányító valamennyi kormány, a rektorok igyekeztek eme, egzisztenciára is kiható megszorításokat enyhíteni. Éppen ezért mondható, hogy legalábbis eddig nem voltak olyan kemények ezek az intézkedések, mint egyes holland egyetemeken. Ennek a kérdésnek analógiaképpen a magyar viszonyokra van egy másik párhuzama is, mégpedig hogy az új közszolgálati szabályozás lehetővé teszi közalkalmazottaknál és közszolgálati tisztviselőknél egyaránt fegyelmi tárgyalás nélkül a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. Ez általános jelleggel is problematikus, mivel megkönnyíti a karrierista törtetőkre részére az alaptalan rágalmozásokat, hogy a megrágalmazott kipiszkálásával annak helyét elfoglalhassák, vagy más formában kerülhessenek előnyösebb helyzetbe annál az intézménynél, ahol jogviszonyuk fennáll. Az ebből eredő veszély még erősebben jelenik meg akkor, amikor leépítésekről van szó, és ha ez a felsőoktatást érinti, az oktatás és a kutatás színvonalát is erősen negatív irányban befolyásolhatja. Éppen az ilyen visszasságok kiküszöbölése, vagy legalábbis visszaszorítása érdekében indokolt lenne a közalkalmazotti szférában a fegyelmi felelősségre vonást és a fegyelmi eljárást visszaállítani. Ugyanis a korábbi közalkalmazotti törvény lehetőséget adott arra, hogy ha egy közalkalmazottat megrágalmaznak, ártatlanságának tisztá-

zása érdekében fegyelmi eljárást kezdeményezhetett maga ellen, amit ilyen esetben az intézmény vezetője köteles volt lefolytatni. Ez egy általános előírás a nyugat-európai államokban ma is.

Rátérve a konferencia szakmai részére, ez azért volt munka- és szociális tárgyú, mivel maga a leköszönő rektor is munka- és szociális jogász, aki rektorsága ideje alatt az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének keretein belül a gyermekmunka feltérképezésével foglalkozott, valamint visszaszorításának és a kiszákmányolás megszüntetésének lehetőségeit kutatta. Előadásában utalt arra, hogy a most felszabaduló energiáit ebben az irányban kívánja hasznosítani, és a problémák kutatására doktoranduszokat kíván maga mellé állítani. El szeretné érni, hogy e tárgykörben minél több doktori értekezés szülessen. Előadásában kitért arra is, hogy a kollektív munkajogon belül komoly probléma, hogy a szakszervezetek tagsága az egyes vállalatoknál alulreprezentált, és a kollektív szerződések ezért a vállalat szakszervezeten kívüli munkatársainak a jóváhagyásával tudnak csak érvényessé válni, holott a kollektív szerződések a munkavállalói érdekek szempontjából alapvető jelentőségűek. Végezetül kitért arra, hogy a munka- és szociális jog szempontjából igen fontos a más tudományágakkal, mint például a közgazdaság-tudománnyal, a szociológiával, a pszichológiával, a pedagógiával és az ergonómiával való együttműködés. Egyetértünk az interdiszciplinaritás szükségességével. A tudományos eredményeket erősíti, ha egy kutatás nem csupán a jogtudomány, hanem más tudományterületek eredményeit is felhasználja állításai igazolására. Az interdiszciplinaritás mellett fontosnak tartjuk annak kiemelését

is, hogy a munkajog az a terület, ahol az alkotmányos elvek különös jelentőséget kapnak, azaz a jogtudományon belül más jogterület is kiemelt szerepet kap munkajogi témák elemzésekor.¹

E témakört tovább gombolyítva Tan Liefwaard professzor az indiai gyermekmunka aggasztó helyzetéről adott saját kutatásai alapján beszámolót, kimutatva, hogy 1 260 000 gyermek dolgozik éhbéért, ahelyett hogy iskolába járna. Utalt arra, hogy szükséges lenne olyan ILO-egyezmény aláírására ösztönözni a gyermekmunkát folytató országokat, amely tiltaná a 14 év alatti kiskorúak tartós foglalkoztatását. És amely tilalom megszegése komoly szankcióval járna. Megítélésünk szerint azonban szükséges lenne ezt a javaslatba hozott jövőbeli ILO-egyezményt európai uniós irányelvvel is megerősíteni, mivel egy irányelv megsértését kísérő szankció sokkal könnyebben végrehajtható, mint egy nemzetközi egyezményé.

Ferdinand Grapperhaus, a Maastrichti Egyetem professzora Van der Heiden előadásainak előbb említett témái közül a kollektív munkajognak azt a neuralgikus problémáját emelte ki, hogy míg a szakszervezetek az egyes vállalatokon belül a munkavállalóknak minimum 19, maximum 35%-át tudják tagként maguk mögött, vagyis reprezentativitásuk 19 és 35% között mozog, addig a tarifaszervezeteket a szakszervezetileg nem szervezett munkavállalók átlag 80%-a szavazza meg. Felvetette, hogy az alacsony szakszervezeti taglétszám oka a szakszervezeti tevékenység bizonyos fokú elmeredése. Sokat segítené, ha tevékenységük rugalmasabbá válna. Grapperhausnak és Van der Heidennek e neuralgikus témát feszegető gondolatai magyar szempontból is aktuálisak. Nálunk is igen alacsony a munkavállaló

lók szakszervezeti szervezettsége. Ezért is volt kénytelen az új Munka törvénykönyve (Mt.) lehetővé tenni azt, hogy már 10%-os reprezentativitással rendelkező szakszervezet kollektív szerződést köthessen. A hollandhoz hasonló kényszerhelyzet miatt ez elfogadható is lenne akkor, ha ehhez kapcsolódna annak kikötése, hogy az 50%-ot nem meghaladó reprezentativitással rendelkező szakszervezet által egyedül kötött kollektív szerződés csak akkor érvényes, ha azt a nem szervezett munkavállalók többsége is elfogadja. Mivel ezt a feltételt az Mt. nem tartalmazza, ezért ezt a bírói gyakorlatnak kellene megkövetelnie.

Leonard Verburg, a Nijmegeni Egyetem professzora és Klara Boonstra professzor, az amszterdami Vrije Egyetem nemzetközi szociális jogi tanszékének a vezetője a foglalkoztatáspolitikai problémáival foglalkozott. Verburg professzor előadásában kifejtette, hogy az inaktívak és különösen a még munkaképes korú munkanélküliek részére foglalkozást kell találni, ami sokkal kifizetődőbb lenne az állam számára, mint a segélyezés. Feltette, hogy ezen a téren fontos a munkanélküliek és az állam együttműködése. A munkanélküli kötelessége, hogy igyekezzen állást találni a maga számára, és ennek érdekében képzést is elfogadjon. Ugyanakkor az állam kötelessége, hogy mindehhez a munkanélkülit hozzásegítse. Mindez egybehangzik azzal a foglalkoztatáspolitikával, amit a mostani Orbán-kormány a közfoglalkoztatással és annak a képzéssel való összekapcsolásával végez. Ezt egyébként Németországban a 2005-ben bevezetett Hartz-reform sikerrel alkalmazta. Verburg végül tett egy szociális szempontból a szociáldemokrata körökben vitatott, konzervatív-liberális körökben azonban elfogadott megállapí-

tást, miszerint a munkahely elvesztésének veszélye, vagyis a bizonytalanság jót tesz az aktivizálódásnak.

Klara Boonstra arról értekezett, hogy a globalizáció miatt igen nehéz munkahelyet találni. A bérek igen alacsonyakká váltak, a munkaerőpiac pedig túlságosan flexibilissé vált. A munkaügyi hivatalok állásközvetítő tevékenysége nem kellőképpen hatékony. Pozitívnak tartja azonban, hogy a multinacionális vállalatok, amelyek korábban a munkavállalók szociális problémáival nemigen törődtek, most álláspontjukat megváltoztatták, és újabban számba veszik a munkavállalók szociális problémáit is. A magyar szakirodalomban ezzel a kérdéssel Kun Attila foglalkozik.² Hasonló hozzáállást meg kellene követelni a Magyarországon tevékenykedő multinacionális vállalatoktól is.

Az elhangzott témakörök logikai sorrendje miatt utoljára hagytuk az elsőnek elhangzott előadást, amelyet Kees Goudswaard tartott a munkajogi szabályok EU-tagállamok közötti koordinálásának szükségességéről. Beszámolt arról, hogy ez a tevékenység most milyen előrehaladási állapotban van, és szólt arról, hogy ezt a munkát 2010-ben indították el. Kiemelte továbbá Klara Boonstra előadásával egybehangzóan a szociális biztonság fontosságát. Ez az álláspont ütközni látszik Verburg álláspontjával, aki szerint a szociális bizonytalanságnak az aktivizálódásra pozitív hatása van.

Leonard Verburg és Klara Boonstra nagyszerűen rámutatott a munkajog és a foglalkoztatáspolitikai összefüggéseire. A munkajog statikus szabályok összessége, amelynek alkalmazhatóságát többek között a foglalkoztatáspolitikai intézkedések is segítik. A foglalkoztatáspolitikai intézkedések azok, amelyek motiválhat-

ják az álláskeresőket és a munkáltatókat egyaránt, továbbá amelyek kivezethetnek a segély csapdjából, és megtalálhatják az egyensúlyt a segélyezés és a munkaerőpiacra integrálás között. Ezek az aktív és passzív eszközök minden munkavállaló életében kiemelt jelentőséggel bírnak, különösen a szülési szabadságról visszatérő édesanyák, idősebb munkavállalók, megváltozott munkaképességű munkavállalók és fogyatékossgal élő emberek, valamint pályakezdők esetében. A megváltozott munkaképességű munkavállalók és a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatása esetében külön figyelmet érdemel a rehabilitáció, amelynek az oktatással egybekötve kell a munkajogi szabályozáshoz és a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódnia.

A szimpózium egyik nagy tanulsága, hogy minden jogi kutatónak rendszerező gondolkodással kell a kutatási témájához viszonyulnia, felismerve, hogy a munkajogi intézmények más intézményekkel együttműködve lehetnek csak hatékonyak, mindez a jogterületek egymásra való hatásainak vizsgálatát és az interdiszciplináris szemléletmód alkalmazását teszi szükségessé. Ezenkívül a szimpóziumon túlmenően is levonható egy másik tanulság is a magyar munkajogi és közalkalmazotti-közszolgálati jogalkotás és jogalkalmazás számára, mégpedig az, hogy Hollandia gazdaságának li-

beralizmusa túltesz valamennyi nyugat-európai állam liberalizmusán, ugyanakkor a munkajogi szociális megkötések valamennyi itt említett államhoz viszonyítva erősebbek, mégis a gazdaság nagyon jól működik. Bár a közszolgálatban is a frankofón és a többi germán jogrendszerhez tartozó államokhoz viszonyítva könnyebben meg lehet válni a közszolgálatban dolgozó egyénektől is, azonban az igen erős szociális háló hamar vissza is segíti őket a munkaerőpiacra. A munkanélküli-ellátás, ugyanis bár háromnegyed évenként degresszíven csökken, de két évig jár. Kérdéseinkre pedig azt a választ kaptuk, hogy az ingyenes állami munkaerő-közvetítés segítségével általában egy éven belül minden állásvesztett megfelelő álláshoz jut.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis, Pécs, 2010.
- ² Lásd a vállalatok szociális felelősségéről Kun Attila írásait: *Új irányvonalak az uniós CSR-stratégiában*. HR Portal internetes szakfolyóirat, 2012; Uő: *Társadalmi felelősségvállalás: kötelezettség vagy önkéntesség? A társadalmi felelősség kérdése és a jogi megfelelés kultúrája*. In: *Társadalmi felelősségvállalás. Mit tehet a közszféra? Az Európai Unió új CSR-stratégiája – Felelősségtudatosabb vállalatokkal Európa növekedéséért*. Szerk.: Jánosik Orsolya, Vörös Andrea, Lex HR-Munkajog, jogi szaklap HR- és munkaügyi szakembereknek, 2:(12) 201, 150–157. o.

Evolution of a Technology Policy during Catch-Up: the Case of the Republic of Korea

SUMMARY

The article provides a brief overview of the development and implementation of science and technology policy in the Republic of Korea, its current state, the strategic goals and objectives of science, technology and innovation policy in the near future and the tools to implement it.

In the Republic of Korea and in East Asia technological development has been rocketing in the past fifty years. Before World War II, Korea was among the poorest countries of the world, with backward technology and practically no industry or science. The war between North and South Korea, completely destroyed the economy. After World War II, the main directions of development have been studies in the field of defence, nuclear and space science and technology.¹

Research relevance. An analysis of the characteristic features of public policy in innovative countries plays a significant role in determining the measures

required to encourage innovation. Moreover, modern science and technology policy of Korea has always been aimed at national development and is currently focused on the wider requirements of social compliance. This is fundamentally different in comparison to the previous period, when the main objective was industrialization. In addition, increasingly integrated into the global community, Korea is ready to play an active role in the international efforts to improve living conditions with the help of science and technology. The Ministry of Science and Technology makes efforts at building an innovative system that promotes knowledge-sharing and a competitive trilateral balance between the industry, education and public research.²

An analysis of the recent research and publications. The efficiency of innovation policy and means of improvement have been examined by Humeniuk, M. Krupka, S. Onyshko, V. Alexandrov, L. Antonyuk, Y. Gaits and V. Soloviev.

VALENTYNA GURMAK, postgraduate student, Vadum Getman National University of Kiev.

ISOLATION OF THE UNSOLVED ASPECTS OF THE PROBLEM

The 1990s saw another milestone in the development of science and technology policy of Korea. The country's economy hallmarked by the "chaebol" is – in fact, a holding that combines a number of companies in various industries. The board of directors of a chaebol is usually selected on family grounds. The features of their compensation were established on the basis of a mechanism of unprofitable companies from the profits of other companies belonging to the chaebol. This arrangement increases the stability of the chaebol in general, allows investment in non-profit and long-term projects, but does not stimulate the profitability of individual companies.³

The novelty of the study is that a summary is given of the successful experience in the field of innovation policy and the various alternatives of implementation in international experience

PRESENTATION OF THE BASIC MATERIAL

Korea is called an "Asian tiger" because of the incredible achievements of its economy, which is ranked 14th in the list of the world's best-performance countries in terms of gross domestic product and 10th by nominal GDP. The per capita gross national income has increased from USD 100 in 1963 to USD 20 000 in 2005. The growing popularity of the economic and technological benefits of Korea attract an increasing number of students to the country. HRD Korea – a professional organization that has a major role and a comprehensive responsibility develops and manages national human resources

in collaboration with the business community in the areas of continuous development in competence, management skills, support for the employment of foreign workers, international cooperation, and the promotion of vocational and professional competition.⁴

Its objectives include:

- 1) Support of the establishment and management of the technical sciences;
- 2) Support of e-learning and specialised technical material as well as process development;
- 3) Evaluation of the resources for training and research in the field of vocational competence development;
- 4) Promotion of vocational competence development for employees;
- 5) Support for the establishment and management of schools for VET teachers and professionals HRD, labour education for social education and labour governance;
- 6) A national qualification system, and the registration of the examiners as well as qualified persons;
- 7) Technical assistance and materials for vocational training;
- 8) Professional encouragement;
- 9) Support to the employment of migrant workers;
- 10) International cooperation.

The early 1980's saw the third stage in the development and implementation of science policy. The aim was to correct the imbalances resulting from the preferential concentration of investment in selected strategic sectors in the liberalized finances, investment and customs regulations and the construction of new research facilities. In 1982, the first national programme of research and development was launched, which was not

purely economic nature. Public priorities shifted from the industry and applied research towards the fundamental domain. Research institutions were restructured in line with the new challenges.⁵

THE ROLE OF PUBLIC RESEARCH FUNDING

The state-funded system of training was developed by highly qualified scientists and engineers with the help of prestigious foreign teachers and experts, and a system including extensive training and qualifications (primarily PhD) work abroad. A Science Park was created in order to provide a concentrated space for training and research institutions, both state-funded and private, high-tech and venture capital firms, and to promote collaboration in research. Another feature of this period was the significant contribution of domestic investment companies to research and development. The Korean government strongly supported development in the programme in order to raise the Korean industrial clusters to a globally competitive standard. The word 'cluster' originates from 'a cluster of grapes' and can also refer to any group or gathering of people or things.⁶

Conceptually, a cluster can be formed for various purposes from friendships through education and promoting business.

In our current societies, however, 'cluster' is used mainly as a synonym for 'industrial cluster'; as clusters typically form around enterprises and are aimed either at business or industry-related activities. Cluster policies should primarily be implemented in a comprehensive perspective. The OECD stresses that "cluster polices exist at the border of industrial

policies, regional development policies and science & technology policies, and their ultimate goal is to strengthen industrial competitiveness through enhanced interconnection between the industry and the research sector".⁷

Cluster policies allow us to check and diagnose the interrelationships and bottlenecks, while keeping the entire picture in sight. First, individually implemented policies are generally less than optimal, and the optimum conditions can be achieved through policies generated within the cluster system. Secondly, cluster policies do not focus on the individual constituents but on the networks built of them. While it is important to support the individual members so that they can solve urgent problems and increase competitiveness, cluster policies place more emphasis on vitalizing interconnected networks created through the collaboration of large companies and SMEs. Thirdly, cluster policies encourage active participation by private sectors, as well as central and local governments in their planning and implementation. During the past 50 years of economic growth since the Korean War, the Korean government has implemented industrial location policies, which are similar to clusters. Industrial locations refer to geographical area where companies gather to conduct business activities. Some examples are the Transition of the Industrial Location.⁸

Policy in Korea's steel industrial complex in Pohang, the machinery complex in Changwon, and the petrochemistry complex in Ulsan

Industrial locations are sites reserved and developed for industrial activities. The Korean government initiated the poli-

cy of designating industrial location to heighten the land efficiency of the nation and secure some of the territory for production and other industrial activities.

During this period, the main concern of the Korean government was to find an effective way to provide the material groundwork for the nation’s industrial growth. Accordingly, development policies focused on concentrating investment into certain locations and developing

specific areas. For example, Seoul and Inchon, which have the agglomeration economies and infrastructure of large cities, and Ulsan which has a harbour and other conditions favourable for industrial activities were chosen as special areas for industrialization. Tieback and Youngman River regions were designated as special areas for encouraging efficient investment in resource development. Let us follow the list:

| Period | the 1960s | the 1970s | the 1980s | since the 1990s |
|------------------------|-----------------------|---|---|---|
| Industrial Policy | Light industry | Heavy and chemical industries | Technology intensive industry | High tech IT industry |
| Core Businesses (Area) | Textile Sewing (Guro) | Steel(Pohang), Machinery (Changwon), Electronics (Gumi), Petrochemistry (Ulsan) | Parts and materials (Banwon-Sihwa, Namdong) | IT (Seoul Digital), Semiconductors (Suwon), Automobiles (Ulsan) |

Besides, in order to help the Korean economy jump to a higher level and join the rank of advanced economies, it was necessary to reverse the paradigm of the industrial and science & technology policies. In other words, a new policy paradigm was badly needed to link the two sectors geographically and functionally. The most efficient way to achieve innovation-driven growth is the promotion of industrial cluster policies.⁹

As an example, we can take the transition to innovative economies in East Asia.

Innovation has become vital for the future economic performance of numerous Eastern Asian countries. In the current highly competitive, increasingly interdependent world, a necessary, although by no means sufficient, condition for rapid growth is the ability to harness

technological knowledge creatively.’ In this context, Baumol (2002, /133–34) observes, “Per capita GDP [gross domestic product] has increased almost nine-fold in the United States since 1870 nearly ninety percent of current U.S. GDP was contributed by innovation carried out since 1870. The total contribution of innovation is certainly greater than that, since pre-1870 innovations such as the steam engine and the railroad add to today’s GDP.”

The Republic of Korea accepted a five-year plan for scientific and technological innovation between 1997–2002. The five-year plan was based on aspects such as:

- Public investment in research and development: increasing state investments in research and development, at least to the level of 5% of the total state

budget by the end of 2002 (in 2001, this figure was 4.4%),

– Government support for basic research: increasing investment in basic research to the level of 20% of national budget (in 2000, the figure was 16%),

– Development of human resources and their utilisation in scientific and technical sectors: increase in the number of qualified researchers to 192 thousand people (or up to 40 people per 10,000 citizens).¹⁰

Was a flexible system of human resources management, allowing reduction of the gap between supply and demand in this sector of the labour market, in which support to the local engineering colleges, schools and institutes focused on research training.

The five-year plan for scientific and technological innovation was adopted in December 1997. It was formulated in order to ensure raising national level of research to the standard of the Group of Seven (G-7). It was assumed that this would be achieved by the beginning of 21st century through supporting innovation, strategic technologies and the development of scientific research. This is a national plan that combines the efforts of many ministries and organizations.¹¹

Other Asian countries also set up various economy development strategies. Import substitution strategy prevailed in the industrial development of Malaysia between 1959–1968, within a relatively short period: domestic demand was the main factor in industrial growth only in this period, while in the immediately following one, between 1963–1968 the country already began splitting export industries. The reason for this was that the population was small and consequently, there was

no large domestic market, so external relations had a traditionally significant role in the process of reproduction.

In the Philippines the import substitution policy was first introduced some time 1950–1968, and in Thailand between 1960–1972. Development of manufacturing industry of Indonesia began in the late 1960s and ended at the turn of the 1970–80s. Due to Singapore's historical development and geographical location (when it was a British colony, it specialized in processing, the re-supply and re-export of products from Southeast Asia to Europe and the re-export of processed products from industrial countries in Asia), and the limited domestic market, the country had targeted industrial development based on exports.¹²

Implementation of the policy of import substitution in Southeast Asia changed the sector structure of the economy. Light industry, including textile, footwear, food and tobacco manufacturing was highly accelerated. External factors increased greatly in the economic development of these countries. The saturation of the domestic consumer market with goods of local production was not accompanied by decrease, and growth in total imports increased share in goods. Consequently, demand for foreign exchange resources increased and could only be met by increasing the export of raw materials due to the limited growth capacity. In addition, dependence on the international division of labour was enhanced and did not require export diversification, as the discussed countries were forced to look for opportunities to move towards a policy of export-oriented manufacturing. Thus, shift to export orientation was associated

with the depletion of opportunities in the export-substitution strategy, growth and the improvement of the industrial potential of the countries concerned. However, one should not focus merely on the various aspects of domestic policy. The actual implementation of the export and industrial strategies was heavily influenced by external factors as it coincided with economy restructuring in the industrialized countries, and the changing role of developing countries in the international division of labour. In the 1970 the industrialized countries experienced a significant increase in wages and improvement in the social protection of workers, which resulted in the unprofitability of labour intensive production. To reduce production costs, Western European and American firms began to relocate enterprises in these sectors in developing countries. The export orientation strategy of industrial development NIK was supported by multinational corporations.

This strategy was implemented in the industrial development of Southeast Asia in the 1970–1980's: in Singapore – from the time of independence (1957) up to nearly the cyclical crisis of 1980–1982, in Malaysia and in the Philippines since around 1969, and in Thailand from 1973 to nearly the end of 1980's. The prerequisites for implementing the export orientation policy manufacturing industries in Indonesia developed considerably later. The general weakness of the industrial potential and quite roomy domestic market led to the dynamic development in industry, based on the strategy of import substitution up to nearly the 1980's. Growing demand for foreign exchange was satisfied by revenues from oil exports. Therefore, the first attempt at the transformation of

the textile, woodworking, radio and electrical industries into export-oriented sectors was made before the 1980–1982 crisis, but it failed due to the overall deterioration in the global market.

This was the period in which the countries of Southeast Asia mainly established their industries that currently determine their respective specializations in the international division of labour. By the principle of “comparative advantage”, the primary role was assigned to the development of light industries (textile, clothing, footwear manufacturing etc.). In addition, through the improvement of their service provision (the manufacture of synthetic fibres, basic chemistry etc.) they also started to gradually develop heavy industries (metallurgy, chemical industry and engineering). Therefore, in the global market they appeared as manufacturers and exporters of mass consumer products, mainly for the markets of industrialized countries. Although over time the complexity of products supplied to the foreign market increased (VCRs, CD players, computers, cars), they still remain mass consumer goods.¹³

However, NIK Southeast Asia did not demonstrate such a pure version of export-oriented manufacturing. This was due to the fact that they did not only develop import-substituting industries in consumer goods, and in the second half of the 1970's they started a transition to a higher level strategy.¹⁴

Trends in industrial development in NIK Asia, which became visible in the 1980's, indicate a new, third phase in their industrial development, as these countries started transition from the traditional capital- and labor-intensive industries to the development of knowledge-

based industries and creating their own research bases. Shift from the production of consumer goods (which remained the priority) to high-tech products and other components is gradual. Its main feature is increase in public and private R&D allocations to development. At the end of the 1980's, the share of R&D expenditure in GDP terms in the NIK countries was significantly lower than in the U.S. or Japan: in Singapore, it was equal to 1.2%, while in other countries of the Association it accounted for less than 1%.

It is known that for a long time, industrial development the NIK region of Southeast Asia was based on technologies coming from industrialized countries. And despite the fact that in recent years foreign companies, especially Japanese firms, began delivering not only a proven technology, but also the "know-how" to manufacture high-tech products such as semiconductors, optical fibres, compact discs etc. to the NIK countries, it is still difficult to expect them to build their own basic research on the requirements of modern scientific and technological revolution, that is, to develop their own research base in NIK Southeast Asia and compete with the US or Japanese multinationals in the global market, as they are unable to independently acquire high technology.¹⁵

To this end, these countries have started to organize so-called research parks – special zones where favourable conditions are created for foreign and local firms for the development and production of high-tech exports. The transition to high-tech manufacturing industry specialization at the turn of the 1970–1980's began in Singapore and the other NIK countries of Southeast Asia followed a decade later.¹⁶

Both were close to success. The main functions of the Ministry of Science and Technology of the Republic of Korea are:

- Development of a state-controlled science and technology policy and forecasting technology.
- Development of key, long-term and large-scale technology.
- The development and security of nuclear technology.
- Support for basic research and applied research carried out by research institutions, state-funded universities and private research institutions.
- The policy of funding research and development, human resource development, science and technology information and international scientific and technological cooperation.

– Promotion of science and technology.

Since 1998, when it was announced that the country needed to have a "small but efficient government", the position of the Ministry of Science and Technology in the Cabinet has significantly strengthened. It was responsible for the coordination of science and technology policy with other ministries, as well as checking their activities in compliance with the policy. The Ministry supports the operations of the State Council for Science and Technology, with competence to coordinate national research programmes and identify funding priorities.

Legal basis of the scientific and technical activities

The framework of scientific and technical activities is set out in the Constitution of the Republic of Korea (Chapter 127), and a number of special laws that have been adopted to this end, namely:

- Act on Supporting Technology (1972, № 2399) – which defines the financial and tax measures to support private companies in the field of technology;
- Act on the support of engineering services (1973, № 2472);
- Act on supporting basic scientific research (1989, № 4196);
- Act on Atomic Energy (1989 № 1959);
- Act on the program of dual-use (1998, № 5535);
- Adopted in January 2001, the Framework Act on Science and Technology repealed the Act and Supporting science and technology (1967), and the Special Law on Scientific and Technological Innovation (1997, № 5340).

*Research organizations
of the Republic of Korea*

Research capacities of the Republic of Korea can be classified into several types of research organizations.

1. Public research laboratories and government agencies that conduct research and development as part of non-defence orientation, for example, the National Institutes of Health, and others.

2. Public research laboratories and government agencies that conduct research and development activities within the framework of state defence with special focus.

3. Research institutes are non-governmental, non-profit, private organizations, with funding dependent on the government. They are called GRI's (Government-supported Research Institutes).

4. Private research laboratories of industrial corporations, conducting research for profit.

5. Universities.

The development of government-funded research institutes started with the Korean Institute of Science and Technology (KIST), established in 1966 as a joint technical centre, which aims to meet the country's needs for technological development. Its status is determined as a private non-profit organization with a special status in a special statute. In the mid-1970's or early 1980's, group of specialized research institutes emerged from KIST. Each institution works in specific strategic areas: shipbuilding, earth sciences, electronics, telecommunications, engineering, chemistry, energy and others.

In the 1980's, the government reorganized the 16 institutions under the jurisdiction of different ministries, 9 large research organizations under the Ministry of Science and Technology, in order to consolidate research capacity and improve the efficiency of utilisation.

In 1996, the scheme was modified in research funding. A new funding system, called "Project-Based System" (PBS), replaced the previous cost-estimate scheme, and funds were allocated based on research contracts.

At present the institutions' task is to improve their efficiency. In January 1999, a new act regulating the creation, operation and development of the research institutions was passed by the government. This act allows institutions to work independently, manage themselves on their own, and have independent decision-making and organizational structures.

The new control mechanism consists of five research councils, which coordinate the activities of the institutions. These are:

- the Council for Scientific and Industrial Research (7 institutions);

- the Research Council for Social Technologies (8 institutions);
- the Council for Research in Fundamental Science (4 institutions);
- the Council for Economic and Social Research; and
- the Council for the Humanities and Social Studies.

The new system aims to increase the productivity of research, strengthen the ties between institutions, and provide for the transfer and commercialization of research results. Despite the existence of such a system, eight research institutes remain under the direct authority of the Ministry of Science and Technology, providing support or implementation of their special features. One of the leading Korean institutes of assessment and planning in the field of science and technology is KISTEP, which was established in February 1999.

The Institute is subsidized by the state for the following functions:

- The implementation of research and development, supporting the government in social policy: including healthcare and living standards, the environment, energy management and other fields.
- Functions assigned to them by the state: national security, the space programme, etc.
- Research in areas unattractive to investors in other sectors, or in areas where research capacity is insufficient.

In the field of applied research, an increasing role is played by industrial laboratory corporations. The number of such organizations multiplied from 1981 to 2000 (in 1981: 47 and 2000: 6789 organizations). If research staffs of more than five people are registered with a state lab-

oratory, it is eligible for an appropriate support. By the mid-1990's the number of researchers grew to a level close to the most developed countries, such as France and the UK (29 researchers per 10 000 people).

MAIN CONCLUSIONS

A review of the development and implementation of science and technology policy in the Republic of Korea reveals the basic principles and mechanisms that have contributed to the rapid adoption and implementation of decisions. The most important factors include a uniform leadership and overall consistency, as the entire executive power operates in the same manner. All key decisions are made by the supreme authority and powers are delegated to mid-level management, while the hierarchy of administration functions smoothly. The second reason for success lies in careful planning: detailed studies and strict performance developed against plans, along with high performance discipline.

These management practices are definitely based on the peculiar features of the national culture and mentality, based on the principles of Confucianism, a conscientious attitude to work and respect for hierarchy.

Prospects for the use of research results.
The development of innovation must become an integral part of reforming the economy, because insufficient attention to the development of scientific and technical advancement results in structural deformation in the economy and the predominance of low-tech industries, which are unfavourable for scientific advancement and cannot ensure the com-

petitiveness for the economy. Thus, there is a need for further detailed examination and analyses of the factors that affect the efficiency of innovative strategies into the Ukraine.

NOTES

- ¹ Korea Policies (Economic Policies): Trade Gallery of Korea, Electronic resource. www.asiatradehub.com/n.korea/eco.asp
- ² The Industrial Complex Cluster Program of Korea.
- ³ Korea: *Economic Leverage and Policy Analysis*. Electronic resource. <http://yandex.ua/yandsearch?rdnd=856655&text=http%3A%2F%2Fwww.fas.org%2Fsgp%2Fcrs%2Frow%2FRL32493.%20&clid=1537597&lr=143>
- ⁴ The political system in South Korea. Electronic resource. <http://uk.wikipedia.org/>
- ⁵ The political system in South Korea...
- ⁶ *Publication Release: Korea's Economy 2012*. Electronic resource. <http://keia.org/newsstory/publication-release-koreas-economy-2012.;> Korea: Economic analysis of government's policies. Electronic resource.
- ⁷ Korea and its neighbors: politics and foreign policy. Electronic resource. <http://polisci.uoregon.edu/syllabi/archive/PS400s-500s/PS410-510/>

PS4-510MGF09.html/; The political system in South Korea...

- ⁸ KOREA Policies (Economic Policies) ...; 4. Korea and its neighbors...
- ⁹ The Industrial Complex Cluster Program of Korea.
- ¹⁰ South Korea, Krivet. Electronic resource. www.rnmc.kz/Default.aspx?tabid=452&language=ru-RU
- ¹¹ The transition to innovative economies in East Asia.
- ¹² Critics of Southeast Asia's Political And Economic Systems. Electronic resource. www.articlesbase.com/networking-articles/critics-of-southeast-asias-political-and-economic-systems/
- ¹³ The transition to innovative economies...; Critics of Southeast Asia's...
- ¹⁴ Critics of Southeast Asia's...
- ¹⁵ Innovative East Asia.
- ¹⁶ Critics of Southeast Asia's...

LITERATURE

- The Korean Economy: *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*. Electronic resource, Dick K. Nanto, Emma Chanlett-Avery, January 22, 2010. www.fas.org/sgp/crs/row/RL32493.pdf
- The least Developed Countries Report 2007.

Török Gábor

A végrehajtó és az adós

Recenzió dr. Pataki János István könyvéről

Executor and Debtor

Reviews about the book by János István Pataki

ÖSSZEFOGLALÁS

Pataki János Istvánnak, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatójának könyve a 2013. évben jelent meg. A monográfia egy napjainkban egyre több figyelmet kapó témával, a bírósági végrehajtási eljárással, annak foganatosítási szakaszával foglalkozik. A kötet a gyakorlatban felmerülő vitás élet- és jogi helyzeteket emeli ki, és ezek megvilágítását, magyarázatát tűzte ki célul.

Summary

A book by János István Pataki, a PhD student at the Graduate School of the Faculty of Law and Political Sciences of the University of Szeged, published in 2013 discusses a topic that attracts increasing attention nowadays: judicial execution and enforcement proceedings. The book

highlights real-life legal situations during dispute resolution and makes efforts at providing explanations for them.

A végrehajtásról írni, sőt egyáltalán beszélni nem tekinthető népszerű témának manapság, mégis egyre több visszás helyzetről hallhatunk napjainkban, és ez azt jelzi, hogy aktuális a témafelvetés, még ha „sajnálatos” módon is vált azzá. Pataki János István monográfiája Budapesten, 2013-ban jelent meg az Ad Librum Kiadó gondozásában, cérnafűzött, keménytáblás kivitelben, 224 oldal terjedelemben. A formátum áttekinthető, a tartalom olvasmányos, a források megjelölése precíz, alapos. A lábjegyzetek használata pontos, áttekinthető. A könyvet dr. Krejniker Miklós, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnöke lektorálta, az előszót dr. Schadl György PhD főiskolai docens írta.

PROF. DR. TÖRÖK GÁBOR DSc, egyetemi tanár, intézetvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet (torok.gabor@uni-nke.hu).

A monográfia szerzője gazdasági mérnök, jogász, végrehajtási jogi szakjogász, jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója. Meghívott oktatóként vagyongazdálkodást, önkormányzati vagyongazdálkodást tanított a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékén.

A kötet a bírósági végrehajtási eljárás foganatosítása során a gyakorlati életben tapasztalható problémák magyarázatát tűzte ki célul, mindezt úgy, hogy az egyes bírósági végrehajtási ügyekben érintetté váló személyek (nem kizárólag jogászok) számára könnyen értelmezhetővé és érthetővé tegye az érintett gyakorlati kérdésköröket.

A téma aktualitását napjainkban a bírósági végrehajtási eljárások igen magas száma, illetve a különböző médiumokból és egyéb forrásokból egyre gyakrabban „hallható” információk kuszasága adja. A 2011. évben országosan a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara által közzétett adatok szerint 434 037 végrehajtási ügy keletkezett, az árverésre kitűzött ingatlanok száma 39 499 volt. A keletkező ügyek száma nem mutat csökkenő tendenciát. A könyv a 2012. évben novelláris jelleggel módosult jogszabályi háttérrel veszi alapul. Az egyes érintett fejezeteknél bemutatásra kerülnek a kormányzat által életbe léptetett és bevezetett reformok, egyes védelmi eszközök (pl. hitelkártszűrés, kilakoltatási kvóta bevezetése, otthonvédelmi program stb.). A szerző megfogalmazásában „a tanulmány az alábbi kérdésekre keresi a választ: Mi is a bírósági végrehajtás, milyen összetevők alkotják, mit csinál valójában a

végrehajtó? Mi a bírósági végrehajtás szerepe? Hol található a helye a társadalomban?” (15–16. o.)

1. táblázat: Adott évben indult végrehajtási ügyek (db)

| | |
|------|---------|
| 2007 | 194 482 |
| 2008 | 212 053 |
| 2009 | 255 822 |
| 2010 | 325 471 |
| 2011 | 434 037 |

Forrás: Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara.

A könyv előszava és bevezetése vezet fel a feldolgozandó témát, nevesíti a tapasztalható problémahalmazt, illetve tájékoztatást nyújt az olvasó számára a monográfia szerkezeti felépítését illetően. A továbbiakban mindenekelőtt magát a bírósági végrehajtás intézményét, az intézmény fejlődését, kiemelten a magyar történeti fejlődést ismerteti röviden a szerző. Bemutatja a bírósági végrehajtás kapcsolatát az Alaptörvénnyel, és ismerteti a szervezet rendszerét, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara szerepét.

Az első fejezetekben a bírósági végrehajtás intézményét helyezi el a szerző a társadalmi alrendszeren belül. Bemutatja a végrehajtás által ellátandó társadalmi, gazdasági, érdekvédelmi szerepköröket. A meghatározott funkciók kapcsán kitér a jogi, a gazdasági, a szociológiai szempontokra, így több nézőpontból világítja meg azokat. A könyv ezen részében kerül ismertetésre az egyik legfrekvenciáltabb dilemma, a bírósági végrehajtás és az egyéb követeléskezelési tevékenységek elhatárolása (végrehajtó-behajtó). Az elhatárolás részeként bemutatásra kerülnek az eltérő jogi szabályo-

zás sarokpontjai és az eltérő érdekeltségi rendszerek.

A következő nagyobb témakört a bírósági végrehajtási eljárás foganatosítása során tapasztalt „általános részi” elemek ismertetése jelenti. Itt kerül részletesen bemutatásra az eljárás folyamata, a folyamathoz kapcsolódó jogi szabályozási elemek ismertetése mellett. Ismertetésre kerülnek már ebben a részben is a gyakorlatban az érintett felek részéről tapasztalható negatív előjelű viselkedésminták, és az általuk gyakorolt káros hatások is. Itt kerül sor részletesen a bírósági végrehajtó által lefolytatandó helyszíni eljárás általános paraméterrendszerének ismertetésére, a vonatkozó szabályrendszer magyarázatára, értelmezésére. Kiemelésre kerül a jogi keretrendszer kógens jellege, amely sok esetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget a bírósági végrehajtó számára. Mindezeket a gyakorlati életből vett példák tipizálásával, jogszabályi és fogalmi magyarázatokkal szemlélteti a szerző. Ismertetésre kerülnek a bírósági végrehajtási eljárásban alkalmazott alapelvek, a jogalkotó által nevesített, a hitelező és az adós védelmét szolgáló jogszabályi előírások. Itt kerülnek bemutatásra a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegekre és a munkabér jellegű jövedelmekre vezetett bírósági végrehajtási eljárási szabályok is.

Az általános részi fogalmak után az egyes nagyobb, a bírósági végrehajtási eljárás foganatosításához kapcsolódó témakörök bemutatását fejezeti bontásban találhatjuk meg. Az első ilyen az ún. ingó végrehajtáshoz kapcsolódik. A fogalmi magyarázatokon kívül azok az eljárási elemek kerülnek egyesével megvilágításra, amelyek realizációja során az érdekelt felek közvetlenül találkozhatnak a végrehajtó

val. Az ingó vagyonelemekhez kapcsolódó végrehajtás kapcsán szakaszokra bontva tekinthetünk be az eljárás sajátosságaiba. Megismerhetjük a vonatkozó speciális rendelkezések tartalmát, azok magyarázatát. Külön kitér a szerző a gépjárművek mint ingó vagyonelemek foglalás alá vonásának speciális szabályrendszerére. A fejezetben belül külön egységként található meg a foglalás alá vont vagyonelemek értékére, értékesítésére, árverésére, illetve elektronikus árverésére vonatkozó fogalom- és szabályrendszer magyarázata.

A második nagyobb egységet az ingatlan-végrehajtás problémaköre jelenti. A fejezet elején az ingatlanokhoz mint speciális vagyonelemekhez köthető fogalmak és szabályok leírásával találkozhatunk. A továbbiakban ismertetésre és bemutatásra kerülnek magának az ingatlan vagyonelemnek a végrehajtás alá vonásának a szabályai, a mikor és mennyiért sarkalatos kérdésekre adott válaszok megadása mellett. Az értékesítés kapcsán már a 2012. évben novelláris jelleggel módosult jogszabályi környezet ismertetésével találkozhatunk. A következő egységet a kilakoltatás képviseli. A kilakoltatás mint bírósági végrehajtási kényszercselekmény mediatizáltsága igen magas, így különösen indokoltá vált annak külön blokkban való megjelenítése. A fejezet elején a szerző arra a kérdésre adja meg a válaszokat, hogy milyen esetekben és mikor kerülhet egyáltalán sor kilakoltatási eljárási cselekmény foganatosítására. A továbbiakban bemutatásra kerülnek az egyes esettípusok, a vonatkozó szabályrendszer és a jogalkotó által bevezetett adósvédelmi rendelkezések is.

A soron következő fejezet a kötelezettségek összegszerűségével és a járulékos költségek keletkezésének részletesebb ma-

gyarázatával foglalkozik. Külön taglalja a végrehajtás-elrendelési és a végrehajtás foganatosításához kapcsolódó egyes költségsorok lehetséges összetételét, valamint bemutatja a végrehajtás során befolyt összeg kifizetésére vonatkozó főbb szabályokat. A kötet záró gondolatsora előtt a jogorvoslati lehetőségek tételesen számba vett ismertetése található. Külön bemutatásra kerülnek a jog- és a perorvoslatok is, valamint a vonatkozó büntetőjogi rendelkezések. Végetetül a szerző rövid összefoglalást nyújt a feldolgozott témával kapcsolatban, és kiemeli, hogy a bírósági végrehajtás intézményének napjainkban megnőtt a jelentősége, valamint azt, hogy az eljárás – mint azt a gyakorlati életből vett példák és maga a szerző által végzett vizsgálat is igazolta – abban az esetben realizálható a legkisebb negatív hányadossal terheltén, ha a részt vevő felek (ideértve a bírósági végrehajtót is) együttműködő magatartást tanúsítanak egymás iránt, és közös célként jelenik meg a jogkövető magatartás tanúsítása az eljárás befejezése érdekében.

A megjelent monográfia tekintetében ki kell emelni, hogy szakít a hagyományokkal abban az értelemben, hogy nem kizárólag tételes jogszabályi magyarázattal szeretne szolgálni, hanem egy érthető, közérthető, jól olvasható itinert kíván nyújtani a bírósági végrehajtási eljárás során tapasztalható problémákat felvető, vitákat kiváltó kérdéskörökre. Nagy hangsúly helyeződik az egyes fogalmi elemek

tételes bemutatására. Több oldalról vizsgálja meg a bírósági végrehajtási eljárás foganatosítási elemeit, a fogalmak tisztázása mellett a realizációval kapcsolatos lépéseket veszi sorra. Olyan tagolást alkalmaz, amely az emberek, az érintett felek érdeklődésére tarthat számot (mikor? mennyiért? stb.), ezáltal betekintést enged a bírósági végrehajtás foganatosításának gyakorlati realizációs eljárási elemeibe. Ahogyan a könyv előszavában olvashatjuk: „Egyszerre tekinthető jogi szakirodalomnak és szociológiai tanulmánynak. A vizsgálat centrumába azon élet- és jogi helyzeteket emeli, melyekben a bírósági végrehajtó és a végrehajtási eljárás által érintett személyek »találkozása« a konfliktus lehetőségét hordozza magában. A könyv tehát nem az 1994. évi LIII. törvény (Vht.) tételes magyarázatát nyújtja, nem is ez a célja, hanem a mindennapi életben fellépő, a gyakorlatban tapasztalható egyes problémák háttérének megvilágítását tűzte ki céljául.” (9–10. o.) Külön, adott alcímeknél a szerző kiemeli és bemutatja a kormány, illetve a jogalkotó által megalkotott és életbe léptetett adós- és hitelezővédelmi intézkedéseket. A kötet értékét emeli, hogy az elmúlt évek során ilyen jellegű szakirodalmi monográfia az adott témakörben nem látott világot, így mindenképpen érdeklődésre tarthat számot.

(Pataki János István: A végrehajtó és az adós. Ad Librum, Budapest, 2013, 224 oldal.)

Szabó Imre

Taní-tani való – stílus és érvelés Makkai Béla „nemzetpolitikai olvasókönyvében”

Style and Argumentation to Be Taught in the “National Policy Primer” by Béla Makkai

ÖSSZEFOGLALÁS

Szabó Imre recenziója Makkai Béla történész (a Károli Gáspár Református Egyetem oktatója) *Híja-haza* című tanulmánykötetét mutatja be. Az egyes szövegek motívumrendszerét, metaforikus kapcsolódási pontjait kutatva azt vizsgálja, milyen nyelvi megoldásai lehetnek a korszerű tudományszerűsítésnek, a hatni képes, mértékadó, konzervatív publicisztikának, milyen lehetőségei vannak költői és tudományos, az irodalmi és közéleti nyelv közelítésének. És ezek az izgalmas nyelvi törekvések konkrétan hogyan mutatkoznak meg egy tudományosan példamutató hon- és nemzetismereti szöveggyűjteményben.

SUMMARY

Imre Szabó reviews the book entitled *Híja-haza*, a collection of studies by historian Béla Makkai, professor at the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary. Revealing the pattern of motifs and metaphorical links in each text, the author analyses the linguistic opportunities of popularizing science in a modern way and writing powerful yet conservative essays, and attempts to bring scientific terminology closer to literary and everyday language. These exciting endeavours are illustrated in a collection in the form of a textbook.

SZABÓ IMRE, szlovákiai magyar irodalomkritikus, az Universidade de Santiago de Compostela ösztöndíjasa (imrus.szabo@freemail.hu).

Mint azt a 20. század számos nagy tudósa bebizonyította, az ismeretterjesztés nemcsak poros tankönyvekbe, nyugdíjasoknak és kamaszoknak szánt filléres kiadványokba, nemcsak félreeső kultúrházak előadótermeibe való. Igen, lehetséges: a görög mitológia, a maghasadás, az evolúció, de akár még a fonetikatörténet vagy a középkori filozófia is vonzhat érdeklődő tömegeket. A tömegek „igénytelenségét” panaszló szövegek gyakorta nem mások, mint a jól bevált tudományos-egyetemi kereteiket elhagyni nem kívánó, mondanivalójukat csak bikkfanyelven megfogalmazni tudó értelmiségiek önfelmentő mantrái. Tényleg igénytelenek volnának a „tömegek”? Ha pedig nem – miként azt számos könyvsiker is bizonyítja –, akkor mi a feltétele egy, akár százezres olvasókat megmozgató „komoly” alkotás sikerének? Mi úgy véljük, az effajta visszhang nem elsősorban a szerző felkészültségén, hanem a közvetítés módján múlik.

Pedig a nem tudós olvasók nem egyszerűen leegyszerűsítést vagy közérthetőséget követelnek – ha így lenne, akkor mégsem szaktudósok (Umberto Eco, Stephen Hawking) írnák a legsikeresebb „tudományos bestsellereket”. Az olvasók által igényelt közvetlenség sok esetben nem *eszköztelenséget*, hanem nyelvi találékonyságot, a tudományos stílusnál gazdagabb retorikai-poétikai eszköztárat, sok esetben irodalmi megfogalmazást jelent. Emellett a tudománynépszerűsítés az a forma, ahol a szűkebb tudományterület és a jelen, a tudományos eredmények és a mindennapi élet közti összefüggések nem rejthetők el, még egy tudományos téma fikciós keretben történő feldolgozásakor sem – sőt, ott a legkevésbé. A szerző soha nem kerülheti meg a kérdést: mégis mire jó ez? Itt és most *mi* mihez kezdünk ezzel?

Az igényes tudománynépszerűsítés így aztán a maga sajátos szempontjaival, örökös reflexivitásával, a jelen társadalom iránti fogékonyságával pezsdítőleg hathat(na) a szaktudományokra is.

Makkai Béla történész a Magyar Nyugat Könyvkiadónál jelentette meg kisebb- és nemzetpolitikával kapcsolatos esszéit, tárcáit, konferencia-előadásait. Nagy kérdés, hogy manapság, mikor egy internetes blog tíz- vagy százezres közönséget tud mozgósítani, mikor facebookos megosztások sorozatával egy tudományos témát is „közügyé” lehet tenni, mikor a könyvpiacon megjelenő tudománynépszerűsítő műveket is méregdrága reklámkampányok vezetnek be, versenyképes-e egy nem túl nagy terjesztői kapacitással bíró, vidéki kiadó által jegyzett, tanáruasan szigorú küllemű tanulmánykötet? Gondosan megtervezett a kötet fedőlapja (a galgóczi tarsolylemez indahálózata elöl az Országház homlokzata, amelyen a nemzeti lobogó az elcsatolt országrészek címerén cicáz, s a hátapon a faluromboláskor elárasztott bőzdűjfalusi templom felkiáltójelként ágaskodó keresztjével), de a képek által sugallt szembeállítás – a mai vizuális kultúra döbbenetes erejű, akár egyetlen képpel is bonyolult jelentéseket sugallni tudó alkotásaival szemben – nem átütő erejű, nem képes egy csapásra hatni az olvasóra. Legyen nyelviileg bármilyen igényes is egy tudománynépszerűsítő munka, gondos marketing, vizuális tervezés, online terjesztés nélkül nem tud nagyobb tömegek közelébe kerülni.

Pedig a szerző megtette a magáét: a téma, a szövegek nyelvi megformáltsága ennél *többet*, több vizuális „törődést”, gondosabb terjesztést és alaposabb reklámot érdemelne. Hiszen ezeket a különféle

műfajba tartozó írásokat egybegyűjtő kötet – amit a szerző joggal nevez az előszóban nemzetpolitikai olvasókönyvnek – érdekes stíluskísérlet is, ahol a szövegek közötti belső összefüggését nem annyira a tematikus egyezések, nem is egy lassan-lassan kibomló történet, hanem a szerző által teremtett izgalmas metaforaháló biztosítja.

Hogy jutunk el az amerikai thrillereket megidéző *bárányok hallgatásától* a biblikus asszociációkkal terhes *gazdátlan nyájig*? A történész-szerző különleges és gyakran nagyon sikerült jelentésátviteli (mint itt, a *Léha pásztor – tikkadt nyáj* című esszében) már-már a költői nyelv tömörségére, sűrítéseire emlékeztetnek. A nyáj-metaphora aztán másféle jelentések irányában bomlik tovább, különféle aktuálpolitikai jelentések adódnak hozzá, mint például a *Pillantás a félmúltra* című esszében. „Másfelől, bukolikus tételben: Ha elverik a pásztor – szétszéled a nyáj. S a kisbojtár hiába kap fűhöz-fához, fűtilinkó-jelt, mikor a pásztor vérbe fagyva, ködbe takarva fekszik, s a számadó juhász a marconák tűzénél melegszik...”.

A másik, a tanulmányokban lépten-nyomon előbukkanó, a kötet egészének értelmezését meghatározó metaforasor a *híd*, a *gát*, az *árvíz* fogalmi köré rendeződik. Ezek a fogalmak azért is érdekesek, mert velük a konzervatív szókészlet és a konzervatív történelmi szemlélet kiterjeszhető a modern ökopolitika irányába is. A híddal összefüggő metaforáknak nem a bibliai hagyomány az ihletője, hanem a felvidéki párt neve és Miroslav Holub költészete. Ez arra is bizonyág, hogy az ihletett értekező nyelv éppen a legkülönbélebb területek, élettapasztalatok összekapcsolásából meríti hihetetlenül szuggesztív erejét: „A rettenetes hazai

árvízet még utolérte a szlovákiai politikai árhullám. A kár felbecsülhetetlen, hisz Mečiar bokszcetrumán túl alámosta a Magyar Koalíció Pártja építményét is. Mely ártérben épült... S közel sem volt kész, noha mind ez ideig példásan, kálákában dolgoztak rajta. A falakról még hiányzott a politikai autonómia tetőzete. A túlcsonduló nemzetállami törekvésekkel szemben – hatósági engedély híján – nem építhettek masszív jogi sáncokat, töltéseket, a Slota-féle áramlatoknak levezető kanálist... A (...) hivatásos kútmérgezők máris rákezdték (...) az MKP-t voltaképpen a Budapestről visszaduzzasztott Duna mosta le a kormányképes politikai erők palettájáról.”

A Makkai-féle értekező nyelv jól illeszkedik a kilencvenes években kezdődött publicisztikai „stílusforradalomba” – melyet talán a *Magyar Narancs* kezdeményezett, de azóta mind a „balmagyar”, mind a „jobbmagyar” újságírás átvett –, a szójátékokkal, meglepő párhuzamokkal, váratlan áthallásokkal és intertextusokkal, ironikus utalásokkal, szokatlan jelentésátvitellekkel tűzdelt újságíró- és esszényelv divatjához. Mert hiszen a magyar újságírás csak a kilencvenes években szakított az irodalmi és a mindennapi nyelvtől egyforma távolságot tartó publicisztikai stílussal, és alakított ki egy gazdagabb retorikai-poétikai apparátust mozgató, személyesebb, archaizmusokból és neologizmusokból is bőven merítő újságírói nyelvet. Egy jellegetesen „makkais” idézet: „Midőn azonban felbőgött ama láncaltalpas kirakatkellék, a T-34-es, az aktuális Helytartótanács ugyancsak sápadni méltóztatott...” Ami viszont a *Híja-haza* nyelvet döntően megkülönbözteti jó néhány ünnepelt sztárbloggertől, hogy itt a történelmi múlt és a bibliai hagyomány nem

elsősorban az irónia, a lejáratus, a rombolás kedvéért idéztetik fel. Makkai Béla számára „híjasan” is revelanciája van a magyar emlékezetnek és történelemnek.

A *Híja-hazában* megszülető metaforaháló sokszor a költői nyelv, szállóigévé vált költői idézetek „elhajlításából”, vagy éppen ironikus „kiforgatásából” meríti az erejét, ezáltal a szerző – számos liberális vagy akár konzervatív publicistához hasonlóan – aktualizálja, azaz visszaemeli az irodalmi műveket a közbeszédbe: „de ne felejtünk el nap nap után fohászodni, s tenni érte. Hogy ne legyünk ismét a hárommillió koldus országa, vagy még rosszabb: tízmillió boldogtalan léleké.” Talán tényleg nem túlzás azt állítani, hogy a közelmúltban megújult magyar publicisztikai nyelv épp a magyar irodalom (újra) olvasásából született, és amolyan magyar klasszikusokhoz fűzött kommentáriumoknak is lehet tekinteni. De nemcsak az irodalmi nyelv el- vagy kiforgatása lehet frappáns és inspiráló, hanem a politikai szlogeneké is. A jó esszéíró, a briliáns publicista a megcsontosodott nyelvi paneleket is kiforgatja, egyetlen mozdulattal leleplezván a panelek mögött rejtőző gondolatokat, így születhet az állami március tizenötödikék álságosságait „megmutató” *huszárvirtus* – *virtuális huszár* szójáték is. De ilyen a 2010-es választásokra készülő MDF jelmondatát (és azon túl persze a politikáját) „szétcincáló” – frappáns, de amúgy ellenszenvesen szexista – *Kampánykép* című publicisztika. „S a tömör szlogen: »Magyarok. Demokraták. Függetlenek.« Tehát – társra vágyók, figyelem! – partiképesek.” Néha egy ügyesen kiforgatott jelszóval, egy szójátékkal, egy ügyes bonmot-val egész programokat, pártokat „el lehet intézni” – mindez azért a túlságosan „ütős” újságírónyelv

határait, veszélyeit, morális felelősségét is érzékelteti. A kötetbe bekerült néhány ilyen „gyors és gyilkos” publicisztika. Véleményem szerint csak a szellemességük, a nyelvi kidolgozottságuk indokolja, hogy ezek is helyet kaptak az átfogóbb tanulmányok mellett.

A *hiány* a legfőbb, már a címben is kiemelt, metaforikus szervezőeleme a nagyobb ívű, a modernitás korának nemzetpolitikai törekvéseit bemutató tanulmányoknak. Hiszen a téma a fogyatkozózsugorodó „nemzeti tér”, a *híja-haza*, a 19. és 20. század *kevésé* sikeres nemzeti érdekérvényesítése. Ennek a *fogyatkozásnak*, ennek az apadásnak a tükrében pedig mind a kiegyezés kori melldőngető hazafiasság, mind a „merjünk kicsik lenni” bornírt programja is önpusztítónak hat. Mert hiszen a „fogyatkozás” okai maguk is összetettek, és nem foghatók kizárólagosan a számunkra kedvezőtlen külpolitikai körülményekre. (Ahogy a szerző fogalmaz: „a magyar politikai elit teljesítményét mindenképp indokolt kritikával szemlélni.” Hiszen tudjuk, a legnagyobb önkéntes kivándorlásra éppen a kiegyezés utáni évtizedekben, a legnagyobb gazdasági fellendülés, a szédítő iparosítás és a néhol már dagályossá váló, még a társasági érintkezésben is lépten-nyomon megkövetelt „honfiúság” korában került sor. Miközben a távlatos iparosítás korszakát éltük, és a GDP megháromszorozódott.)

És vajon hogyan, milyen okok következtében lett tabu a későbbi években a nemzeti érdekvédelem? A 2. világháborút követő évtizedekben miképp hazudta, vagy „csak” maszatolta el a határon túli magyarok létét, sérelmeit, lassú fogyatkozását, esetleges identitásvesztését a hivatalos magyar politika? Hogyan alakult ki a fokozatos önfeladás és a „merjünk kicsik

lenni” pragmatikusnak kikiáltott ideológiája? Ez a lényegileg pesszimista, egy kicsit a történelemszakma látásmódjából is következő, a múltat mindig a jelen kárára értelmező látásmód Makkai Bélánál szinte soha nem csúszik át dübörgő pátoszba, amit sokan a nemzetinek is mondható publicisztika sajátjának tartanak. A szerző többnyire mindig higgadt, szelíd, okosan mérlegelő, vagy éppen hidegen gunyoros marad.

És a bulvárkritikáiban sokszor magával ragadóan játékos is. Milyen egy futball-világbajnokság, „a jólét és a béke korának terepasztalára koreografált világháború”, vagy egy kereskedelmi tévé tehetségkutató vetélkedője, csiricsaré celeb- és sztár-csináló műsora egy higgadt, felkészült, konzervatív történész szemével? A felületes multikulturalizmusban hogy kaphat helyet a *saját*, a meghitt, az otthonos? A mai popkultúra, a bulvár értelmezhető-e egyáltalán a nemzeti romantikából és a bibliás hagyományból örökölt fogalmakkal? A vállvonogatáson kívül jár-e egy ilyen összevetés számunkra bármiféle tanulsággal? Bizony jár. Mert a stílus, a tudatos nyelvszemlélet, a nyelv tudatosan kiaknázott metaforikussága nemcsak patinát kölcsönöz a társadalomkritikának, hanem segít hidat verni a legkülönfélébb világok, a 19. századi nemzetpolitika, a posztmodern bulvár, és egyben a személyes életút és a világtörténelem dimenziói közt is.

Egy ilyen költői vénájú tudósnál és publicistánál meglepő, hogy a kötet legfelületesebb írása (*A Ghostenberg-galaxis*) éppen irodalmi témájú: a szerző a *Harry Potter*-regényfolyam ürügyén a gyerekirodalom, a gyerekre zúduló iszonyatos mennyiségű bulvárkultúra hatásait akarja vizsgálni. De itt a múlt és a jelen – törté-

nészi hivatásból, konzervatív meggyőződésből adódó – szembeállítása nem segít. Vajon „hideglelős-e” a *Harry Potter* világa? Igen, az – de a gyerekeknek szánt irodalmi szövegek ilyen „hideglelősök” többnyire. És most nemcsak a bizarr elemekben bővelkedő, gyakran groteszken tragikus Hoffmann- vagy Hauff-mesékre, hanem „ártatlan” folklórszövegekre, népmesékre és gyerekmondókákra is gondolhatunk. (A rímek, a sok játékos ismétlés sem fedheti el, hogy sok, nagyon kicsi gyerekeknek szánt, „ártatlan” gyerekmondóka mily kevésbé ártatlan életpasztyalattal, kíméletlenséggel, de még akár mágiával/mágikus gondolkodással is szembesít: *csip-csip csóka, vak varjúcska... vagy sós kútba tesznek, onnan is kivesznek, kerék alá tesznek, onnan is kivesznek...*). A gyermek befogadó – különös módon – több brutalitást visel el (vagy igényel?), mint a felnőttek. Az okokat még sem a gyermeklélektan, sem az irodalomelmélet nem tisztázta megfelelően, de talán igaz az, amit a köznyelv mindig is állított: egy gyereknek nem lehet, nem is érdemes hazudni. A *Harry Potter* – bár e sorok írója sem kedveli, és nem is tartja a kánonteremtő romantikus alkotásokkal összehasonlíthatónak – nem *ilyen* tekintetben különbözik a gyerekirodalom klasszikus alkotásaitól.

Makkai Béla legsziporkázóbb és nyelvileg is legfelszabadultabb írásai azok, melyek a számára tanárként és tudósként is otthonos, a szakterületéhez közelebb álló témákat dolgozzák fel. És miközben az olvasó nagyon sok mindent megtanul a 19–20. század emigrációs hullámairól, nemzet- és kisebbségvédelmi törekveiről (az „amerikázásról”, a hányatott sorsú vengerkákról, a különféle nemzetvédő tervekről, a *Boszniai és Szlavóniai akciókról*, a Julián Egyesületről, Kossuth

alkotmánytervezetéről, a Dunai Konföderációról, Kállay Béni vagy a fiatal Klebelsberg Kuno nemzetpolitikai törekvéseiről), minduntalan szembesül saját korával... saját nemzedéke, saját politikai elite perspektívátlanságával. A finom áthallások, aktuálpolitikai utalások egyenesen felpezsdítik ezeket a költőien papírra vetett esszéket. És csak sajnálni tudjuk, hogy a szerző óvatosan kerül két nagyon forró, érzékeny témát: a romák integrációját és a (poszt)modern kori rabszolgaság (emberkereskedelem, prostitúciós hálózatok) kérdését, pedig ezek is remekül beilleszthetők lennének egy rendhagyó nemzetpolitikai olvasókönyv szempontrendszerébe. Sőt, a fenti témákról folytatott meddő vitákat, néhány szó tabusítása körül folyó csatározásokat nem lendítené-e ki egy ilyen, a *Hija-hazában* megismert, nagyobb ívű megközelítés? Mert hiszen kijelenthető: létezhet *híd*, – gondos mérlegelés és

tapasztalatgyűjtés után – megteremthető a jelentéskapcsolat a *bárányok hallgatása* és a *gazdátlan nyáj* között.

A szerző szakterülete és egyáltalán a kötet cím alapján a 19. századi látomásos költészet megtermékenyítő hatását váránánk. De ez csak egyik – talán nem is a legmeghatározóbb – rétege a szerző utalásrendszerének. A szövegekből sugárzó finom irónia, némelykori csipkelődés, csöndes fanyarság inkább a nagy cseh költő, Miroslav Holub (maga is neves tudós, „foglalkozására nézve immunológus, hivatására nézve költő”) intellektuális erejére emlékeztet. A *Hija-haza* nyelvezte egy racionálisan kimunkált kapocs tudomány és a költészet, a higgadt reflexió és a vallomásosság között.

(Makkai Béla: *Hija-haza. Cikkék, esszék, tanulmányok. Magyar Nyugat Könyvkiadó, Vasszilvágy, 2012, 228 oldal.*)

Az igazságosság és az egykulcsos adó

...avagy milyen adókulcsot preferál Isten?

Fairness and the Flat Rate Tax

Whether God Supports Flat or Progressive Taxation?

ÖSSZEFOGLALÁS

E tanulmánnyal célokom prezentálni az adózásra vonatkozó igazságosság elméleti és gyakorlati érvényesüléseit. Az igazságosság egy rendkívül bizonytalan, erkölcsi alaptól, társadalmi szokásoktól függő értéktöltettel bíró eszme, s egyúttal a Biblia egyik legmeghatározóbb alapelve, hisz Isten szemében minden ember egyenlő, ennek fogalmi köre pedig kizárja a szegények társadalmi leszakadását. A Szentírásban fellelhető pénzügyi jogi vonatkozást megragadva igyekszem választ adni a kérdésre, hogy Isten mit mond az adózásról, az egykulcsos vagy a progresszív adókulcsot preferálja-e, illetve az adókulcs konkrét mértékének meghatározásán felül hogyan valósít meg egyfajta szociális hálót tanítása érvényesülésének korolláriuma-ként. Ezt továbbfűzve az Alaptörvény új szemléletmódját veszem alapul, mely más

jellegű kontextusba helyezi az állam és az egyén viszonyát. Ezt követően a jelenleg hatályban lévő magyar lineáris rendszer alapjairól szólok, melynek Magyarországra formált képe nem valósítja meg a szegények támogatásához fűzött reményeket, így felvetve a kérdést: igazságos-e a magyar adórendszer?

SUMMARY

My aim with this study is to introduce the theoretical principle and practical implementation of fairness related to taxation. Fairness is a rather vague concept that depends on moral principles and social traditions. It is one of the most important fundamental principles in the Bible, as all individuals are equal before God, and the widening gap between the poor and the rich unacceptable in this philosophy. Following the financial and legal aspects of

the Bible, I make an attempt at answering the question whether taxation is accepted by God? Whether God supports flat rate or progressive taxation? I also consider the new concept of the Constitution in which the relationship between state and citizens is placed in a new context. I discuss the fundamentals of the Hungarian flat rate taxation, as in its current form it is unsuitable for fulfilling the hopes of supporting the poor, and thus raises the question whether the Hungarian tax system is fair?

AZ IGASZÁGOSSÁG, MINT A VALLÁS ÉS AZ ADÓZÁS
ALAPÉRTÉKE

Az igazságosság egy rendkívül bizonytalan, erkölcsi alaptól, társadalmi szokásoktól függő értéktöltettel bíró eszme. Legtöbbször meghatározás nélkül használják a fogalmat; leggyakrabban a tökéletesség, megtámadhatatlanság fogalmi elemeivel töltik ki kereteit, hisz az igazságtalanság pontosan résként fogható fel az igazságosság hibátlan matériáján. Már Arisztotelész megfogalmazta, hogy az igazságosság megvalósulásának egyik legfontosabb követelménye az egyenlő dolgok egyenlőként, a nem egyenlőknek pedig nem egyenlőként való kezelése, hisz mindenfajta disszonancia ezeknek a feltételeknek a keveredéséből származik, tehát „vagy az egyenlők nem egyenlő részeket, vagy a nem egyenlők egyenlő részeket kapnak osztályrészül és élveznek”¹. Aquinói Szent Tamás – akin keresztül Arisztotelész tanítása az európai filozófia alapját képezte – nézetrendszere szerint igazság akkor valósul meg, ha valóság és az értelem megegyezik. Az utóbbiban annyiban lehet igazság, amennyiben az adott dolog létezéséhez hűen fogja fel, és a dolog-

ban is csak oly mértékben, amennyiben léte az értelemnek megfelel. Ez Istenben található meg a legnagyobb mértékben, hisz ő maga a legfőbb és első igazság.² A különböző történelmi korok és társadalmak részben mindig alakítottak fogalmi körén, ám ez a legkevésbé sem jelenti azt, hogy az igazságosság nem foglalja magában a stabilitást, éppen ellenkezőleg: az állandónak tekintett értékek közé tartozik, de idomulnia kell a különböző módosulásokhoz, sajátosságokhoz, hogy mindig maximálisan ki tudja elégíteni azt, amit megtestesít. Ezt magyarázza Aquinói Szent Tamás oly módon, hogy az emberi értelem igazságosságról alkotott képe változhat ugyan, az isteni értelemé azonban változhatatlan.³

Az igazságosság a jogban, a vallásban és az adózás tekintetében is kiemelkedő jelentőséggel bíró fogalom. John Rawls az elméleti igazságosság és a jog közé emel hidat: „Ahogy a gondolatrendszernek az igazság, a társadalmi intézményeknek az igazságosság a legfontosabb erénye. Bármilyen kifinomult vagy jól felépített egy elmélet, ha nem igaz, el kell vetnünk, vagy meg kell változtatnunk. Hasonlóképpen van ez a törvényekkel és az intézményekkel is: nem számít, mennyire hatékonyak, vagy mennyire fejlettek, meg kell reformálnunk, vagy el kell törölnünk azokat, ha igazságtalanok.”⁴ Minden vallás kinyilatkoztatja valamely formában az igazságosság elvét. Jelen írásomban a Bibliát veszem alapul, melyből egyértelműen kitűnik, hogy Isten az igazságosságot az egyenlő elbánással teszi egyenlővé, hiszen szemében minden ember ugyanannyit ér. Az adóztatásban az igazságosságnak több fogalmi elemet is tartalmaznia kell. Ezek közé tartozik az adóprivilegiumoktól mentes,

fajlagosan egyenlő, egyéni teherbíró képességet számba vevő rendszer, ahol a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás egyenlő lehetősége biztosítva van mindenki számára.⁵ Ronald Dworkin egyik elmélete megerősíti, hogy az emberek igazságosságról vallott nézetei rendkívül sokfélék, így ebből kiindulva nem lehet egy államnak úgy egyenlőséget teremtenie, ha valamelyikkel egyetért, tehát az igazságosság megvalósulásának feltételeként az állam, illetve a kormányzat függetlenségét jelöli meg.⁶ Ez áttételesen azt is jelenti, hogy egy adott országban a kormányzati politika igazságosságról vallott meggyőződése dönt az igazságos adórendszer alkalmazásáról. Ezt fogalmazza meg Szilovics Csaba is: „Az adóztatás igazságossága a közösségben érzékelhető igazságosság részeként értelmezhető. Néhány kisebb eltérés, jellegzetesség ellenére határait a jogi alapértékek, gyakorlati érvényesülését az általában működő társadalmi gyakorlat határozza meg, és benne a közösség értékfelfogása tükröződik. Megállapíthatjuk, hogy az adóztatási igazságosság mindig a társadalmi feltételektől meghatározottan működik, a folyamatos államháztartási reform szándékainak kiszolgáltatottan.”⁷ E feltételek összességének megvalósulása azonban egyértelműen az optimális adórendszer irányába mutatna, melynek elméleti konstrukcióját is többször, többféleképpen fogalmazták meg, tehát nincs minden kétséget kizáróan egységes modellje az igazságosságról vallott eltérő értelmezések okán. Az egyes adórendszerek tehát csak megpróbálnak minél több feltétel teljesítésével az igazságosságra törekedni. Ennek sikerességi foka attól függ, hogy az adott állam sajátosságait – gyakorlatilag patikamérlegre téve – mennyi-

re sikerül összeegyeztetni az adóztatás igazságossági feltételeivel.

A BIBLIA, MINT A VALLÁS ÉS AZ ERKÖLCS
ALAPMŰVE

A Szentírás meglehetősen sok része foglalkozik az anyagi javakkal: ötszáznál kevesebb igevers hirdeti a hitet, valamivel több mint félezer a száma az imádságról szólóknak. Ezzel szemben magával a pénzzel, illetve az adókkal foglalkozó strófák mennyisége körülbelül kétezer-ötszázra tehető. A Bibliában tehát Isten többször beszél a pénzről, mint bármi másról. Vélhetően ennek oka az, hogy az ember számára esszenciális jelentőséggel bírnak az anyagiak, Isten számára pedig maga az ember fontos, ezért is szól ennyiszor e téma kapcsán.⁸

Igazságkoncepciók a Szentírásban

A nem csupán a hit, hanem az erkölcs tekintetében is általános mérceként számon tartott műben értékelésre kerülnek az igazságosság elvei, melyek mindekelőtt megkövetelik az elnyomottak támogatását, valamint kinyilatkozzák, hogy Isten törvényei nem tartják megengedhetőnek az olyan társadalmat, mely a nincstelenek leszakadását fogalmi körébe beengedi. Az ember Isten képmásának tulajdonosa,⁹ mely azzal a bibliai tanítással van összefüggésben, hogy Isten számára minden ember egyenlő, vagyis ugyanahhoz a morális mércéhez méri őket, melyből pedig következik az a kíváncsalom, hogy a Teremtő által nyújtott lehetőségekkel minden ember élhessen. E lehetőségek az Ótestamentumban kerülnek megfogalmazásra, melyek közé tartozik a rabszolgák szabadon bocsátása,¹⁰ az

adósságok elengedése,¹¹ a szegényeknek nyújtandó kamatmentes hitelek, az özvegyeket védő szabályok,¹² valamint a föld birtoklásának joga.¹³ Ezek tulajdonképpen olyan morális törvények, melyeket szentírásbeli tartalmuk emel a szociális igazságosság egy magasabb szintjére. Modern kontextusba helyezve e bibliai elvárásokat, ez az elv sokkal többet jelent a létminimumnál; ide kell, hogy tartozzon ugyanis a megfelelő oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, munkalehetőséghez és lakhatáshoz való hozzáférés.¹⁴ Nyilvánvaló, hogy ezeknek a lehetőségeknek a megteremtéséhez elegendő mennyiségű állami bevétel kell, melynek egyetlen útja a kötelező adófizetés, ami számos vitát váltott ki a kutatók között: elrendelt-e Isten effajta kötelezettséget? Véleményem szerint ez az Írásból többször egyértelműen kitűnik – a teljesség igénye nélkül például: „Adjátok meg azért mindenkinek, a mivel tartoztok: a kinek az adóval, az adót, a kinek a vámmal, a vámot, a kinek félelemmel, a félelmet, a kinek a tisztességgel, a tisztességet.”¹⁵ Illetve idetartozik Jézus Krisztus sokat emlegetett mondata: „Adjátok meg a császárnak, ami a császáré, és az Istennek, ami az Istené!”¹⁶ Ha elfogadjuk az adózásnak a Biblia, s ezen keresztül Isten által helyesnek tartott voltát, felmerül a kérdés, hogy a szentírásbeli princípiumokból levezetve hogyan kellene ezt kivitelezni. A Biblia rendkívül nagy hangsúlyt fektet az igazságosság elvei tárgyalására, és mivel – mint említettem – e fogalom értelmezése elsősorban értékválasztás kérdése, az emberek egyre gyakrabban az Íráshoz – mint vallási és morális relevanciához – fordulnak útmutatásért az adóterhek lehető legigazságosabb és legméltányosabb elosztása tekintetében,

hiszen ezek teremtik meg a társadalom számára az emberhez méltó élet nélkülözhetetlen alapjait.¹⁷ Az igazságosság és a méltányosság¹⁸ különböző vetületeit tartalmazó alapelveket kell számba vennünk ahhoz, hogy el lehessen dönteni, mikor kell hasonló helyzetűnek tekinteni az embereket, illetve hogy mi alapján osszák el igazságosan az adóterheket. A kutatók közt azonban vita tárgyát képezzi – a Szentírásból levont eltérő igazságkonceptiók okán – az ezt kivitelezni képes adórendszer alkalmazása, életre hívva ezzel az amúgy is oly gyakran felmerülő nézetkülönbségeket a progresszív és az egykulcsos adórendszer tekintetében.

Többen leszögezik,¹⁹ hogy az Isten által megfogalmazott egyenlőség és azonos elbánás követelménye nem a jövedelem és a javak számszerűen azonos mennyiségének azonosítását jelenti az igazságosság követelményével,²⁰ hanem az arányosság aspektusa köré építenek. A közösség tagjainak ugyanis nem egyenlő mértékben, hanem érdemeik, hasznosságuk és szükségleteik alapján kell részesedniük a közösségi javakból. Ez a három kulcsfogalom pedig az osztó igazságosság²¹ három alappillére.²² Aquinói Szent Tamás a következőképpen jellemzi az osztó igazságosság elvét: A társadalomban kívánatos rend és harmónia akkor valósul meg, ha minden ember a Teremtő által adott képességeinek megfelelő helyet és szerepet tölt be.²³ Úgy véli, hogy az igazságosság csak akkor érvényesülhet, ha a képességek és a társadalmi helyzet (és funkció) között fennálló természet adta viszonyt figyelembe veszik. Az osztó igazságosság elve tehát akkor érvényesül, ha az egyén a közjóból az arányosság mértéke szerint részesedik.²⁴ A Biblia által hirdetett zsi-

dó-keresztény értékekből,²⁵ melyek közé tartozik Isten teremtményeinek egyenlősége, valamint a szegények segítése, következik az opresszió tilalma is, mely modern kontextusban továbbgondolva pedig a szegénységi küszöb alattiak adóztatásának és az alsó középosztály regresszív terhelésének elutasítását jelenti.²⁶ A kutatók²⁷ megpróbálták ezen elveket különféle igazságosságkonceptiókkal alátámasztani, legtöbbször²⁸ a fizetőképesség princípiumára mint kiindulási alpra építkezve. Az alapelv kimondja a (fizető) képességgel (illetve jövedelemmel) arányos adóteher-elosztást, melynek központjában a formális igazságosság áll, ami annyit tesz, hogy ugyanazokra az esetekre ugyanaz a szabály vonatkozik, vagy az azonos osztályokba tartozó emberekkel azonos módon kell bánni.²⁹ Ez pedig elvezet bennünket a horizontális³⁰ és a vertikális³¹ méltányosság problémaköréhez. Ebből eredeztetve az a konklúzió, hogy jobb módú embernek relatíve több adót kell fizetnie, mint egy szegénynek ahhoz, hogy ugyanakkora áldozatot vállaljanak hozzájárulásként a közkiadásokhoz, s így a nagyobb vagyon – magasabb fizetési kötelezettség, valamint az adókulcsok és a fizetőképesség között fennálló egyenes arányosság megvalósuljon. Az említett egyenlő áldozattal az ún. áldozatelmélet³² foglalkozik, mely kívánalomként fogalmazza meg az igazságosság és méltányosság érvényesülése érdekében, hogy mindenki egyenlő áldozattal járuljon hozzá a közkiadásokhoz, mely a pénz csökkenő határhasznát alapul véve³³ egy mérsékelten növekvő adósávokat kivitelező progresszív rendszer felé mutat, melyet – mint azt salamoni végkövetkeztetésként kijelentik – a Szentírás kívánalomként fogalmaz meg.³⁴

Mégis: milyen adókulcsot preferál Isten?

El kell ismerni, hogy valóban említ a Biblia progresszív adót: „De Fáraó-Nékó (...) az országra adót vetett, száz talentom ezüstöt és egy talentom aranyat.”³⁵ „Az ezüstöt és az aranyat megadta ugyan Joákim a Fáraónak, de az országot sarczoltatta meg, hogy megadhassa a pénzt a Fáraó parancsolata szerint; a föld népe közül mindenkitől az ő értéke³⁶ szerint hajtott be ezüstöt és aranyat, hogy Fáraó-Nékónak adja.”³⁷ Mindazonáltal a szövegből az következik, hogy nem elég, hogy egyszeri kötelezettségről, nem folyamatos progresszív adóteherről van szó, a szöveg kvázi azonosítja a progressziót a büntetéssel.³⁸ Ugyanis a fáraó is büntetésül rötta azt a királyra, aki pedig áthárította azt a népre, de arányosan, számba véve vagyoni helyzetüket. Sőt, ezt a büntetésjellegét a Biblia is megerősíti azzal, hogy kinyilatkozza: „És gonoszul cselekedék az Úr szemei előtt...”³⁹ Ahhoz azonban, hogy valós képet adjon a Biblia által kinyilatkoztatott adórendszerről, ez az egyetlen példa nem elegendő. Sokkal inkább szükséges a két legfontosabb bibliai adó, a templomadó és a mezőgazdasági tized megvizsgálása annak érdekében, hogy alá lehessen támasztani, valójában melyik adókulcsot preferálta Isten.⁴⁰

A templomadót minden 20 év feletti zsidó férfinak kellett megfizetnie,⁴¹ elsősorban a templom karbantartására szolgált,⁴² értéke pedig fél siklus volt.⁴³ Ez az összeg tehát jövedelmi és vagyoni helyzetre tekintet nélkül egyforma volt, a személyük után fizették, ami azt jelenti, hogy – ha eltekintünk attól a nyilvánvaló tényről, hogy ez az adófajta nem a központi kormányzatot, hanem a templomot illette – fejadóról beszélünk. Ebből az is

következik, hogy meglehetősen regresszív terhelést valósított meg, hiszen egyenlő összegével mindenki számára ugyanakora terhet jelentett teherviselő képességére tekintet nélkül,⁴⁴ mely látszólag ellentétben áll a Szentírás által hangoztatott igazságossággal és a szegények támogatásával. Felmerülhet tehát a kérdés: Isten valójában a regresszivitást pártolta? E kérdéskör pontosításához létrejöttének oka és funkciója függvényében kell értékelni a templomadót: „Mikor Izrael fiait fejenként számba veszed, adja meg kiki életének váltságát az Úrnak az ő megszámláltatásakor, hogy csapás ne legyen rajtok az ő megszámláltatásuk miatt.”⁴⁵ E bibliai sorokból kitűnik, hogy az adó népszámlálási céllal jött létre, vagyis azért, hogy a pusztában számba vegyék a hadviselésre alkalmas korban lévő férfiakat. A fizetési kötelezettség népszámlálással történő egybekötésének oka az, hogy a korabeli zsidó törvények tiltották az emberek (közvetlen) számbavételét,⁴⁶ így az egyúttal engesztelési pénzként szedett összeg⁴⁷ vezeklésül szolgált ugyan, de ezzel párhuzamosan a törvény kikerülése is volt, ugyanis az emberek helyett a pénz megszámlálásával kivitelezték a zsidó nép számbavételét. Ugyanez az egyik oka a fejadójellegnek is: mivel minden ember egyenlő Isten szemében, lelke megváltása is ugyanannyit ér, tehát ennek fogalmi köre összeegyeztethetetlen lett volna az összegek közötti differenciálással, valamint az adó azon vallási funkciójával, hogy a meglehetősen kicsi – mondhatni jelképes, de valós terhet semmiképpen nem jelentő – összeg a közösség templomát támogatta,⁴⁸ erősítve ezáltal, hogy Izrael népe egy vallási közösséget alkot, hisz az adót csak zsidók fizethették meg. A személyenként fizetett egységes összeg

korlátozott felhasználása is sejtetni engedti, hogy az adó végső célja nem az igazságosságot szolgálta, így nem lehet iskolapéldája a közös terhek bibliai alapelveire épülő elosztásának sem.⁴⁹

Ezzel szemben a mezőgazdasági tized, mint a föld hozamának a szentélyt megillető része, a jövedelem egytized részének Isten javára történő felajánlása,⁵⁰ vagyis az egyház munkájának anyagi támogatása⁵¹ arányosan teríti szét az adóterheket, egykulcsos terhelést valósít meg, hiszen minden ember tizede az általa megtermelt összes termény fényében változik. Az adó proporcionális 10%-a megtevészto lehet, ha nem vesszük figyelembe azt, hogy a korabeli mezőgazdasági tizednek három fajtája is létezett.⁵² Az egyik a leviták nevezetű papi törzs számára fizetendő tíz százalékot takarta, akik a Szentírás fennmaradásáért és a templomi imádat fenntartásáért voltak felelősek.⁵³ Ők voltak azok, akik nem részesültek az ígért földjéből, tehát nem volt földjük, ahol megtermelhették volna a létfenntartásukhoz szükséges terménymennyiséget, megélhetésüknek egyetlen forrása így csak ez a juttatás volt. A tized második fajtájára is találunk a Bibliában utalást: „A levitáknak pedig szólj, és mondd meg nékik: Mikor beszéditek Izrael fiaitól a tizedet, a melyet örökségtekül adtam néktek azoktól, akkor áldozatok abból felemelt áldozatot az Úrnak; a tizedből tizedet. És ez a ti felemelt áldozatok olyanul tulajdonítatik néktek, mint szérűről való gabona és mint a sajtóból kiömlő bor. Így vigyetek ti is felemelt áldozatot az Úrnak minden ti tizedetekből, a melyet beszédtek Izrael fiaitól, és adjátok abból az Úrnak felemelt áldozatot Áronnak, a papnak.”⁵⁴ Ebből következik, hogy ez a levitákra rótt kötelezettség volt, melyet a papoknak kellett

adományozniuk mintegy hozzájárulásként az Isten tiszteletére tartandó áldozatokhoz és ünnepekhez. Mértéke, amint azt a Szentírás megjelöli, a tizednek tizede, vagyis a leviták szemszögéből nézve a zsidók által számukra adományozott egész tíz százalék, a zsidók szempontjából viszont ez azt jelenti, hogy 11%-ot adnak a papoknak közvetlenül, a levitákon keresztül, mivel ez utóbbiak számára volt ez kötelezettségként szabva. A tized harmadik formája az a kötelezettség, melyet háromévente kellett a szegényeknek adni. Vagyis ez azt jelenti, hogy az egykulcsos mezőgazdasági tized valójában nem tíz százalék éves kötelezettséget rótt a népre, hanem 13,13%-ot⁵⁵, ha a levitáknak nyújtandó éves és a szegényeknek biztosítandó hároméves terheket egy évre lebontjuk.

A bibliai „szociális háló”

A redistribúció a fiskális politika részte-rülete, melyen keresztül lehetőség van a jövedelemkülönbségek csökkentésére. Ez történhet az adórendszeren keresztül, tehát bizonyos adókedvezmények juttatásával – melynek elsődleges célja a munkára ösztönzés, ugyanis akkor kaphat valaki kedvezményt, ha van jövedelme, amiből adózik –, és közvetlen, célzott kifizetésekkel, ún. szociális támogatásokkal is. Azonban azt, hogy Isten szemében minden ember egyenlő, a Biblia nem úgy valósítja meg, hogy nem tesz különbséget az emberek között jövedelmi és vagyoni viszonyaik alapján. Éppen ellenkezőleg: a szegények támogatásával egyidejűleg számos szentírásbéli példával illusztrálható a nincstelenek kisebb-nagyobb mentesítése a terhek alól. Példának okáért az egyes áldozatokban elfogadja a szegényektől

a kevésbé értékes áldozatokat.⁵⁶ Ezenfelül mikor Menachem király hatalmát az asszír uralkodó fenyegeti, s az annak érdekében, hogy hatalmát megszilárdítsa, pénzt ad neki, az összeg visszaszedését kifejezetten a gazdagok terhelésével oldja meg.⁵⁷ Ennek alapján a sorok között olvasva észrevehető, hogy a Biblia gyakorlatilag egyfajta szociális hálót hoz létre az újraelosztás egy speciális fajtájának életre hívásával, mely leginkább a direkt transferekon történő támogatással van összefüggésben: „Mikor ti földetek termését learatjátok, ne arasd le egészen a te meződnek szélét, és az elhullott gabonafejeket fel ne szedd. Szőlődöt ne mezgérelj le, és elhullott szemeit se szedd fel szőlődnek, a szegénynek és a jövevénynek hagyd meg azokat.”⁵⁸ „Mikor learatod aratni valódat a te meződön, és kévét felejtessz a mezőn, ne térj vissza annak felvételére; a jövevényé, az árváé és az özvegyé legyen az, hogy megáldjon téged az Úr, a te Istened, kezeidnek minden munkájában.”⁵⁹ A szántóföldek széleiben található, valamint a földre hullott termés szegényeknek történő fenntartása együtt szemlélve a tized harmadik fajtájával, melyet háromévente teljes egészében a rászorulóknak kellett juttatni, két dologra enged következtetni. Az egyik, hogy bár alapvetően az egykulcsos adórendszer dominál a Szentírásban, tagadhatatlanul vannak benne progresszív elemek. A tényleges adókulcs így nem 13,3% volt egységesen és effektíven mindenki számára, mert a nincstelenek e sajátos újraelosztás eredményeként hozzájutottak a fentebb említett juttatásokhoz. Ez pedig egy további konklúziót rajzol ki: a Biblia a progresszív jellemzőkkel átszőtt egykulcsos rendszerét úgy kivitelezte, hogy a létminimum adómentes volt. A fizetőképesség

elvéből a mérsékelt progresszív adórendszer logikai láncolatát levezetők, s azt mintegy követelményként – az egykulcsos adó szegényeket büntető igazságtalansága mellett – megfogalmazók két dolgot hagynak figyelmen kívül. Az egyik, hogy a fizetőképesség elvének jelentős hiátusa az, hogy az adórendszert elszigetelten, újraelosztási és közkiadási feltételektől mentesen vizsgálja, márpedig, amint azt láthattuk, a Szentírás megvalósít egyfajta redisztribúciót. Ezek mérlegelése nélkül pedig, csupán objektivitásra hagyatkozva, az igazságosság elveinek az adórendszert nem lehet megfeleltetni.⁶⁰ A másik, hogy a jövedelmi és vagyoni viszonyokat alapul vevő arányosan, mérsékelt, a jövedelem nagyságát követően növekvő progresszió egyetlen jelent a fizetőképességi elv túlhangsúlyozásával, melynek kapcsán felmerül a kérdés: elvárja-e Isten e túlzást pusztán az egyenlőségből és az igazságosságból eredeztetve? Véleményem szerint nem, mégpedig azért, mert ennek az elvnek egy arányos, egykulcsos jövedelemadó egy rögzített adómentes sávval ugyanúgy képes eleget tenni.

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ EGYKULCSOS ADÓ:
AVAGY ÉRVÉNYESÜLNEK-E A BIBLIAI ELVEK
A MAGYAR VALÓSÁGBAN?

Való igaz, hogy Isten szemében minden ember egyenlő, evidenciába kell vennünk, hogy embertársainktól nem várhatjuk el ugyanazt, mint Istentől – függetlenül a Biblia vallási és erkölcsi tanításától. Az egykulcsos adó azt jelenti, hogy „a bevételek típusától függetlenül egy adóalapot képeznek, amelyre egyetlen, általában alacsony mértékű 10 és 20% közötti adókulcsot vetnek ki.”⁶¹ Gyakran illetik az igazságtalan, szegényeket megbüntető jel-

zőkkel, azonban önmagára mint adófajta-ra ezt nem lehet egyértelműen kinyilatkoztatni, szükséges figyelembe venni, hogy eszköze mennyire felel meg az adott ország problémái kezelésének.⁶²

Az Alaptörvény születésekor⁶³ az egykulcsos adó már bevezetésre került Magyarországon,⁶⁴ ez az újítás azonban nem nyert expressis verbis deklarációt alkotmányunkba. Vannak, akik ezt hibaként szemlélik, s arra hivatkoznak, hogy az alaptörvényi beemelés elmaradásával a stabilitás megerősítése maradt el, hisz számos alkotmány a redisztribúcióval kapcsolatos igazságosságot a progresszióval kívánja kivitelezni.⁶⁵ Véleményem szerint ez Magyarország esetén több okból sem lenne szerencsés. Először is azért, mert sok helyen, például a nyugat-európai államokban társadalmi elfogadottsága van a progresszív, mint igazságosságot megtestesítő adórendszernek, így az alkotmányba való beemelés kétséget kizáróan indokolt. Ezzel szemben Magyarországon az egykulcsos adó igazságosságáról nem-hogy ösztársadalmi egyetértés nincs, de néhányan egyenesen erkölcstelennek bélyegzik a szegények megbüntetése miatt. Másodszor pedig lineáris adó bevezetése egyértelműen egy adott párthoz köthető, így – akármennyire az igazságosság elősegítése volt is a célja – figyelembe kell venni, hogy egy alkotmány nem válhat politikai csatározások színterévé.

Az igazságosság és alaptörvényi koncepció

Az Alaptörvény számos szakasza új nézőpontot fogalmaz meg. Első két szavaként, s egyúttal bevezetése címeként szereplő Nemzeti hitvallás fordulat önmagában alkotmányi szöveggörnyezetbe deklarált vallási tartalmat sejtet, s a „Valljuk az el-

esettek és a szegények megsegítésének kötelességét” mondatban pedig fel is ismerhető a már emlegetett bibliai tanítás Isten parancsaként. Új fordulatként köszönhető az egyén és az állam kapcsolatának megváltozott jellege; a régi Alkotmány ugyanis szigorúan az alá-főle rendeltségi viszony keretei között maradvva egyenesen megmondta, hogy kinek, mit és milyen feltételek teljesülése esetén biztosít, az új Alaptörvény mintegy átszakítva ennek határait a mellérendeltségi viszony felé tekint: igényt tart az emberek együttműködésére, továbbá a „törekszik” igével fejezi ki az egyén felé történő teljesítést. Ezzel az a probléma, hogy magában foglalja az esetlegességet, ami nem helyénvaló egy alkotmány esetén.⁶⁶ Korrekt dolognak tartom feltételhez, tehát az egyén tevőleges cselekvéséhez kötni a támogatás nyújtását, azonban az állított kritériumok teljesülése esetén a hátrálási lehetőséget magában foglaló ige nem méltó kifejezni az állam szükséges viszonyulását polgáraihoz.

A szociális háló adórendszerrel történő elkülönítését⁶⁷ a cikk (3) szakasza fejezi ki. Célja a társadalmi hasznosság egyéni látókörbe vonása, valamint hangsúlyozása annak, hogy a rászorultság nem mentesít a társadalom számára az egyén állapotával arányos tevékenység megtétele alól.⁶⁸ A redisztribúció jövedelmkülönbségek csökkentésére hivatott célját ebből következően az Alaptörvény a célzott transferek juttatásával kívánja elérni, ám ez véleményem szerint sokkal kevésbé ösztönöz munkára, aktív teljesítményre, mint az adórendszeren keresztül juttatott kedvezmények, így felmerül a kérdés, hogy ez-e a leghelyesebb technikai megoldás a célzott hatás elérése érdekében.

Ezenfelül az önhibán kívül eső ok egy olyan többszörös viszonyítást igénylő fogalom, melynek megállapítására az államnak nincs objektív lehetősége, nem mérlegelheti ugyanis minden embernél a számításba jöhető körülményeket, ez gyakorlatilag kivitelezhetetlen lenne, így kérdésként nyitva marad: mi alapján dől el, hogy önhibának minősül egy körülmény?⁶⁹ Növumként értékelendő továbbá, hogy a közteherviselésre kötelezettek személyi köre kibővül:⁷⁰ az Alaptörvény világossá teszi, hogy a közkiadásokhoz való hozzájárulást mindenkitől elvárja.⁷¹ Ehhez jön hozzá az a körülmény, hogy míg a jövedelmi és vagyoni viszony, illetve a teherbíró képesség a fizetőképesség elvén⁷² nyugszik, a gazdaságban való részvétel fordulat a haszonelv irányába mozdítja el az alkotmányi közteherviselést, mely egyúttal „az állam teljes körű adóztatási felhatalmazásának burkolt megfogalmazását” is jelenti, mely által „a többes adóztatás veszélye nélkül kötelezhető minden adóalany az adóalap kiszélesítésével az adófizetésre”.⁷³ A szélesebben mért adóalap viszont nem vonta maga után az adóforrás alaptörvényi megjelölését, vagyis nem kapunk meghatározást azoknak a javaknak az összességére, melyekből az adó fizetésére ténylegesen sor kell, hogy kerüljön.⁷⁴ Tény tehát, hogy a közszolgáltatásokhoz mindenkinek hozzá kell járulnia, viszont nem mindegy a hozzájárulás mértéke, melynek alaptörvényi deklarációjával szintén adós marad a törvényhozó. 1776-ban Adam Smith⁷⁵ fogalmazza meg elsőként a képességek szerinti adózás követelményét azzal, hogy négy – mára alapelvként számon tartott, és a modern kor sajátosságaival kiegészült – feltételt fogalmaz meg, kikötve az adó általánosságát, igazságosságát, egyértelműségét, olcsóságát.

gát, valamint hangsúlyozva a likviditást. Ezeket az elveket azonban a kormányzatok felettébb gyakran szegik meg, hiszen meglehetősen sokszor a legkisebb ellenállással rendelkező társadalmi csoportok felé tolódik a terhelés azzal, hogy a legkisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező rétegekre hárítják az adóterhek legnagyobb részét.⁷⁶ Pedig tekintettel kell lenni az adózói létfenntartásra azzal, hogy az elvonásnak csak azon mértéke megengedhető, mely az alapvető szükségletek fedezése után fennmarad. Ez azt jelenti tehát, hogy az arányos közteherviselés feltétele a létminimum adómentessége,⁷⁷ azonban ez utóbbi deklarálása kimaradt az Alaptörvényből. Sőt, mondhatni az arányosság követelménye sem található meg *expressis verbis*. Valószínűsíthetően a jogalkotó a „megfelelően” szó használatával akarta ezt érzékeltetni, azonban véleményem szerint egy módhatározó, akármilyen jól megválasztott legyen is, nem alkalmas az arányosság alaptörvényi deklarálására. E hiány pótlása azért is lenne indokolt, mert kifejezésre juttatná a konfiskáló adók tilalmát és a regresszív adómérték – azaz az alacsony adósávba tartozókra háruló nagy adóteher – kizárását is. A gyermeknevelés költségeinek beemelése az alkotmányi közteherviselés fogalmi körébe hatalmas lépést jelent az arányosság és igazságosság felé, hisz a teherviselő képességet nagymértékben befolyásolja az, hogy egy jövedelemből hányan élnek, s alkotmányi szinten deklarálni a gyermeknevelés adójogi vonzatát nemcsak a haszonelv fogalmi elemeinek ismételt megjelenését, hanem a gyermekvállalás ösztönzését is megvalósítja.⁷⁸ Hiányzik viszont ennek az összegnek a pontosítása, s nem utalja ezt a tisztelet sarokalatos törvény feladatai közé sem.⁷⁹

Az egykulcsos adó bevezetése és hatása

Az adóterhek egyenletes elosztása a jogalkotó feladata, akinek az autonómia és a szolidaritás egyensúlyának fenntartása érdekében az adóztatás és újraelosztás optimális, Magyarországra szabott egyensúlyát kell figyelembe vennie az egyéni teherbíró képességgel egyetemben.⁸⁰ Ennek kellene kiegészülnie egy kívánalommal: „A modern jogállam adóztatási rendszerében olyan szociális érzékenységgel kell fontos szerepet kapnia, amely a közterhek viselését az arra való képesség figyelembevételével, illetve e képesség javításával éri el.”⁸¹

Magyarország 2009-ig a világ egyik legprogresszívabb adórendszerével bírt.⁸² Ez több problémát is felvetett, melyek orvoslásához elsőként a költségvetés helyzetét kellett stabilizálni. Új adórendszer bevezetésére kellett sort keríteni, „mely munkára ösztönöz, családbarát, támogatja a gyermekvállalást, versenyképes, lehetőséget nyújt a kis- és középvállalkozások fejlődésére, mely visszaszorítja az adóelkerülést, s mely figyelembe veszi az emberek teherbíró képességét, és ezért olyan módon szélesíti az adóbázist, hogy megszorítások helyett a korábban kiváltságokat élvező szektorok, monopóliumok megadóztatására helyez hangsúlyt.”⁸³ A fő cél tehát elsődlegesen egy egyszerűbb, kevesebb adókulcsból álló és szélesebb adóalapot magáénak mondható, átláthatóbb, reálisabb terhet jelentő adórendszer bevezetése, amely a munkát terhelő adók csökkenését, a gazdasági folyamatok mérsékeltebb torzítását, valamint a globalizációra visszavezethető árversenyben történő előnyök növekedését vonná maga után.⁸⁴

Az egykulcsos adó bevezetése mégis számos vitát váltott ki, melynek fő oka Magyarország sajátos megoldása: adómentes

jövedelemsávot nem alkalmaz, hatályba lépése pedig az adójóváírás megszüntetésével járt.⁸⁵ Figyelembe véve az előbb leírtakat, és azt a nyilvánvaló tényt, hogy csökkent a munkát terhelő adók mértéke, s a súlypont a fogyasztást, forgalmat terhelő elvonások irányába tolódott el,⁸⁶ ebből az következne, hogy az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszere már nem bünteti kiemelkedően magas marginális adókulccsal a többletmunkával megszerzett többletjövedelmet.⁸⁷

Azonban be kell látnunk, hogy ez valójában nem jelent többet, mint hogy nagymértékben módosult az adóteher a különböző társadalmi csoportok vonatkozásában: néhány közelmúltbeli kutatás rávilágított, hogy a 2012-ben jövedelemadó-bevallást benyújtók közül megközelítőleg 57,7%-nak emelkedett az adója, 39,2%-nak csökkent, a fennmaradó 3%-nak pedig nem változott. Tovább szűkítve a kört ez azt jelenti, hogy a minimálbér környékén kereső magánszemélyek adója nőtt, mégpedig 46%-kal. Ez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy az adójóváírás eltörlésével okozott hátrány önmagában nagyobb terhet jelentett, mint az adóalapkiegészítés eltörlése, a családi adókedvezmény és az adókulcs mérséklése. Ez pedig újból felveti a kérdést: igazságos-e a magyar adórendszer?⁸⁸

JEGYZETEK

¹ Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Európa, 1997.

² Aquinói Szent Tamás: *Summa Theologiae*, I–II.

³ Aquinói Szent Tamás, i. m.

⁴ John Rawls: *Méltányosságként felfogott igazságosság*. In: *Modern politikai filozófia*. Szerk. Huoranszki Ferenc, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1998.

⁵ Szilovics Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről*. Inter-szféra Kft., Pécs, 2012.

⁶ Ronald Dworkin: *Liberalizmus*. In: *Az angolszász liberalizmus klasszikusai II*. Szerk.: Ludassy Mária, Atlantisz, Budapest, 1992.

⁷ Szilovics, i. m.

⁸ W. A. Chriswell: *Why I Preach That the Bible Is Literally True*. Broadman & Holman, 2008.

⁹ Ter 1,26.

¹⁰ Ésa 58,6.

¹¹ 5Móz 15,1–2.

¹² 5Móz 24,19.

¹³ Kihangsúlyozandó, hogy az ember a földi javakat csak birtokolhatja, de tulajdonosa nem lehet, ugyanis a földön minden Istené: „Az Úr é a föld s annak teljessége; a föld kerekége, s annak lakosai. Mert ő alapította azt...” Zsoltárok könyve 24, 1–2.

¹⁴ Vö. Susan Pace Hamill: *A Fair Tax. An evaluation of Federal Tax Policy based on Judeo-Christian Ethics*. Virginia Tax Review, 2006.

¹⁵ Pál levele a rómarebeliekhez 13,7.

¹⁶ Máté 22,21. http://biblia.hu/szentiras_com_cikkek/adjakok_meg_a_caszarnak

¹⁷ Vö. <http://lexikon.katolikus.hu/I/igazs%C3%A1goss%C3%A1g.html>

¹⁸ Az adókérdések bármely perspektívájának tárgyalását az igazságosság, a méltányosság és a hasznosság fogalmi körének behatárolásával célszerű kezdeni, mivel ezek azok a fogalmak, melyek döntő jelentőséggel bírnak az adórendszer megtervezésében. Sokszor szinonimaként használatos a méltányosság az igazságossággal. Ez azért nem helyénvaló, mert bár a két fogalom jelentéstartománya közt nagymértékű átfedés van, ám ez nem jelenti következetesen azt, hogy teljesen azonosak, az igazságosság elvei a méltányosság kiindulási pontjaként foghatók fel. Rawls analógiájára Szilovics Csaba fogalmazza meg írásában. Szilovics Csaba: *Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában*. Jura, 2012/I.

¹⁹ Diana Butler Bass: *A People's History of Christianity: The other side of the Story*. HarperOne, First Edition, March 3, 2009.

²⁰ A definíció a kiegyenlítő igazságosság fogalmi körével esik egybe.

²¹ Takács Péter megfogalmazásában az osztó igazságosság annyit tesz: „mindenkinek megadjuk, ami megilleti, vagy amihez joga van, vagy amit megérdemel”.

²² Takács Péter: *Jog és igazságosság*. In: *Jogbölcseleti előadások*. Prudentia Juris 11, szerk. Huoranszki Ferenc, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1998.

- ²³ Aquinói Szent Tamás, i. m.
- ²⁴ Bodai Zsuzsa: *A pénz filozófiája I. Az ókori, a középkori és a kora újkori pénzelméletek*. Aula, Budapest, 1998.
- ²⁵ Adam S. Chodorow: *Biblical Tax Systems and the case of Progressive Taxation*. Economics of Ancient Law, ed. Geoffrey D. Miller, 2009.
- ²⁶ Susan Pace Hamill: *The Least of These: Fair Taxes and the Moral Duty of Christians*. 2003.
- ²⁷ Chodorow, i. m.
- ²⁸ Például Christopher Townsend vagy Susan Pace Hamill.
- ²⁹ Takács, i. m. Idézi Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m.
- ³⁰ Az azonos jövedelmi és vagyoni helyzetben lévők azonosan adóztatják.
- ³¹ Az eltérő jövedelmi és vagyoni helyzetben lévők eltérő módon történő adóztatása.
- ³² Christopher Heady: *The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems. The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*. OECD, Párizs, 1991.
- ³³ Ti. egy jövedelemegység alacsonyabb bevétel- és vagyonszintnél nagyobb áldozat, nagyobb teher, mint magasnál.
- ³⁴ Vö. Pace Hamill: A Fair Tax..., i. m.
- ³⁵ 2Kir 23,33.
- ³⁶ Más fordításban vagyona.
- ³⁷ 2Kir 23,34.
- ³⁸ Vö. www.mindennapi.hu/cikk/szubjektiv/milyen-adokulcsot-szeret-isten-/2012-01-20/12039
- ³⁹ 2Kir 23,32
- ⁴⁰ Harold S. Kushner: *To Life: The Celebration of Jewish Being and Thinking*. Grand Central Publishing, 1994.
- ⁴¹ <http://lexikon.katolikus.hu/T/templomad%C3%B3B3.html>
- ⁴² 4Móz 30,16. „...és add azt a gyülekezet sátorának szolgálatjára...”
- ⁴³ 2Móz 30,13. „a siklusnak fele áldozat az Úrnak”.
- ⁴⁴ 2Móz 30,15.
- ⁴⁵ 2Móz 30,12.
- ⁴⁶ Kushner, i. m.
- ⁴⁷ 2Móz 30,16.
- ⁴⁸ Uo.
- ⁴⁹ Vö. Adam S. Chodorow: *Agricultural Tithing and Flat Tax complexity*. 68 U. Pitt. L. Rev., 2006.
- ⁵⁰ Ti. azon az elgondoláson alapul, hogy a földön minden Istené, így megilleti az ún. zsengeáldozat, vagyis az első termés, és mindennek a legjáva.
- ⁵¹ www.lexikon.katolikus.hu/T/tized.html
- ⁵² Vö. Arnold Fruchtenbaum: *Az adakozás bibliai elvei*. 53 4Móz 18,20.
- ⁵⁴ 4Móz 18,26–28.
- ⁵⁵ Fontosnak tartottam hangsúlyozni ezt az öszszeget, ugyanis a kutatók többsége nemes egyszerűséggel csak 10%-kal számol, csupán az adófajta elnevezéséből kiindulva, s utána nem gondolva a tényleges terhelésnek, de találkoztam már 23, illetve 23,3%-os vélelmezett adókulccsal is, mely véleményem szerint hibás számítás eredménye.
- ⁵⁶ Butler Bass, i. m.
- ⁵⁷ 2Kir 15,18–20.
- ⁵⁸ 3Móz 19,9–10.
- ⁵⁹ 5Móz 21,19.
- ⁶⁰ Zsombor Ercsey: *Personal income tax: provisions regarding fairness*. Társ szerző: Emina Jerković. In: Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Ed.: Tímea Drinóczi, Mirela Župan, Zsombor Ercsey, Mario Vinković, Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs–Osijek, 2012.
- ⁶¹ Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m.
- ⁶² Vö. Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m.
- ⁶³ 2011. április 25.
- ⁶⁴ 2011. január 1.
- ⁶⁵ Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m.
- ⁶⁶ Uo.
- ⁶⁷ Simon István: *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban*. Tervezet. Pázmány Law Working Papers, 2011/6.
- ⁶⁸ Erdős Éva: *A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében*. Különszám, Miskolci Jogi Szemle, 2011.
- ⁶⁹ Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m. 62. o.
- ⁷⁰ Klicsu László: *Közteherviselés az új Alkotmányban*. Pázmány Law Working Papers, 2011.
- ⁷¹ Ti. korábban ezt a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre redukálta.
- ⁷² A. Musgrave – P. Musgrave: *Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai*. In: Adózás, adórendszerek, adóreformok – Elvek, elméletek, tapasztalatok. Szerk. Semjén András, Szociálpolitikai Értesítő, 1993/1–2.
- ⁷³ Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m. 71. o.
- ⁷⁴ Az adófizetés, s ezáltal a teherviselő képesség

- két forrás alapján határozható meg: a jövedelem mint folyó elem és a vagyon mint statikus elem alapján.
- ⁷⁵ Adam Smith: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Budapest, 1940.
- ⁷⁶ Lentner Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
- ⁷⁷ Vö. Simon, i. m.
- ⁷⁸ Szilovics: Az igazságos és arányos közteherviselés..., i. m. 78. o.
- ⁷⁹ Kecő Gábor: *Szemle. Nemzetközi összehasonlító adójogi szeminárium a családi adózás témájában*. Új Magyar Közigazgatás III. 2010/9–10., 74–81. o.
- ⁸⁰ Takács, i. m.
- ⁸¹ ERCSEY ZSOMBOR: *A személyi jövedelemadó és az igazságosság egyes kérdései*. In: Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Szerk.: Bencsik András, Fülöp Péter, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs.
- ⁸² Kovács Ilona: *A jövedelemeloszlás és jövedelemegyenlőtlenség a személyi jövedelemadó bevallási adatok tükrében*. Statisztikai Szemle, 89. évf., 3. sz.
- ⁸³ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013.
- ⁸⁴ Uo.
- ⁸⁵ Eleinte az egykulcsos rendszer abszolút nem volt teljes körű, ugyanis az összevonandó jövedelmekre alkalmazni kellett a 27 százalékos adóalap-kiegészítést, a külön adózó jövedelmekre viszont nem, ezek egységesen 16 százalékos kulccsal adóztak. Ennek megfelelően az előbbieket tényleges adóterhelése 20,32% volt. Erre – véleményem szerint – a legkevésbé sem illeszthető rá sem a hatékony, sem az igazságos jelző.
- ⁸⁶ Lentner: *Közpénzügyek...*, i. m.
- ⁸⁷ Uo.
- ⁸⁸ Lentner Csaba álláspontja a témával kapcsolatban: Valószínűsíthető, hogy az egykulcsos adórendszer a maga teljességében nem mondható igazságosnak, ugyanis ennek a korrekciónak a célja az volt, hogy a költségvetés intézményein keresztül az államháztartás pénzügyi egyensúlyát, stabilitást teremtsen, többletjelzésre sarkalljon.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Biblia – Ószövetségi és újszövetségi szentírás Magyarország Alaptörvénye

Szathmáry Ágnes

Bankrendszer és gazdaságirányítás: Az új gazdasági mechanizmustól a rendszerváltozásig

Banking System and Economy Management: From the New Economic Mechanism to the Fall of Communism

ÖSSZEFOGLALÁS

A rendszerváltozás gazdasági téren szervezeti és intézményrendszeri reformot, tulajdonreformot és külgazdasági nyitást foglalt magában. E reformok egyik elsőként útjára indított eleme az 1980-as évek elejétől érlelődő, majd 1985-től útjára indított bankreform volt. Az egyszintű bankrendszer lebontását követően az 1987 és 1991 közötti évek a bankok önállóvá válásának és az új feladatok begyakorlásának időszaka. A piacgazdasági átmenetet követően a jegybank és a kereskedelmi banki szféra számára is egy hosszú tanulási időszak vette kezdetét. Az új jogszabályi környezet nem jelentette egyidejűleg a szocialista korszak öröksé-

gének eltűnését, legyen szó az államigazgatásról, a különféle gazdasági ágazatokról vagy a bankszektorról.

SUMMARY

In Hungary the Change of Regime entailed several structural, institutional and ownership reforms, and opening to the world economy. One of the very first elements of these economic reforms was the bank reform, the idea of which had been on the table from the early 1980s but the actual project was only launched in 1985. After the one-tier banking system was dismantled, in the period between 1987 and 1991 commercial banks in Hungary became independent and started to perform

SZATHMÁRY ÁGNES, végzett közigazgatási mesterszakos hallgató, Nemzeti Közszerológiai Egyetem (agnes.szathmary@gmail.com).

their functions. In the years of transition the Hungarian Central Bank and the commercial banks had a long way to go before adjustment to western standards. The new legal regulations did not put an end to the socialist heritage – which lingered on in state administration, the various economic sectors or the banking system as well.

A SZOCIALISTA BANK- ÉS GAZDASÁGI RENDSZER

Magyarország a 2. világháborút követően négy évtizedre a Szovjetunió érdekszférájába került, s 1945 végétől megkezdődött a politika és a gazdaság szovjet mintára történő átalakítása. Az addigi kétszintű bankrendszert a kereskedelmi pénzügyintézetek felszámolásával, beolvasztásával egyszintűvé alakították, s 1948-tól egészen 1987-ig egyszintű bankrendszer működött Magyarországon. Hazánkban az egyszintű bankrendszer azon al típusa működött négy évtizeden át, melynek a központi bank nem kizárólagos szereplője, hanem rajta kívül léteztek további állami bankok, takarékszövetkezetek, melyek részben ügyfélkör, részben tevékenységi terület szerint tagozódtak.¹ A rendszer középpontjában a Magyar Nemzeti Bank állt, mely a jegybanki feladatok ellátásán túl e négy évtized során kereskedelmi banki funkciókat is ellátott: közvetlen kapcsolatban állt a gazdálkodó szervezetekkel, bonyolította kifizetéseiket, vezette a számlájukat, a hiteltervek alapján hitelt folyósított részükre.² Az egyszintű bankrendszer kisebb módosításokon átesett ugyan, de alapstruktúráját e négy évtized során megőrizte.

A gazdasági rendszer különösen káros sajátsága volt az a jelenség, melyet Kornai János puha költségvetési korlátként fogalmazott meg: a vállalatokat veszteséges

működés esetén sem fenyegette a csőd veszélye, biztosak lehettek abban, hogy az állam segítségükre siet. A vállalatok veszteségességét az állami finanszírozás különféle eszközeivel (költségvetési támogatás, adókedvezmény, az árak adminisztratív úton történő megállapítása) kezelték, illetve a Nemzeti Bank akkor is teljesítette a hitelkérelmeket, amikor valószínűsíthető volt, hogy a vállalat nem lesz képes azt visszafizetni. Az állami közbeavatkozás elmaradása esetén munkahelyek megszűnése, termelés-visszaesés, az állami bevételek csökkenése, fokozódó elégedetlenség és annak politikai következményei lettek volna várhatóak. A társadalom azonban ragaszkodott a növekvő életszínvonalhoz, a politikai vezetés pedig hatalmához, vagyis e következmények nem voltak elfogadhatóak: az állam mindannyiszor kisegítette a vállalatokat. Ilyen módon nem kellett költséghatékonyságra törekedni a vállalatvezetőségnek, melynek következménye felelőtlen, soha meg nem térülő beruházások sora lett.³ A pazarlás, az alacsony hatásfokú teljesítmény, a rossz minőségű, még a KGST-n belül is eladhatatlan árukészletek, az innováció teljes hiánya volt a kádári gazdaságpolitika kísérőjelensége.⁴

Ez a fajta gazdaságpolitika az ország eladósodásának egyik fő okozója volt: az életszínvonal fenntartását, ártámogatásokat, a kompenzációkat, az adókedvezményeket, a vállalatok veszteséges működését, a nyugati alapanyagok importját finanszírozni kellett valamilyen módon. Az újabb hiteleket egyre inkább a lejáró hitelek finanszírozására, semmint megtérülő fejlesztésekre fordították, miközben a Kádár-rendszer fő legitimáló tényezőjének számító, lassan, de folyamatosan emelkedő életszínvonal biztosítása

tarthatatlanná vált. Az infrastruktúra-fejlesztések is elmaradtak, ami különösen a rendszerváltást követően, a piacgazdasághoz való alkalmazkodás idején mutatta meg hátrányát.⁵

A Szovjetunió és Magyarország közti gazdasági kapcsolatok vázlatos modellje szerint a világgpiacon is jól értékesíthető szovjet nyersanyagokért és energiahordozókért cserébe hazánk iparcikkkel – a világgpiacon nem, vagy sokkal rosszabb feltételekkel értékesíthető „puha” áruval – fizetett. Az 1970-es évekbeli olajárrobbanást követően az energiakereskedelem a KGST-n belül is megrárgult, romlottak az import feltételei, valamint egyre fokozódtak a mennyiségi korlátozások, így felértékelődött a Nyugattal való kereskedelem. A nyugati reorientáció ellenében hatott azonban, hogy a cserearányromlás ellenére is megmaradtak a Szovjetunióval való viszonylatban az árelőnyök. A hazai vállalatok egységnyi szovjet nyersanyagszállítmányért cserébe egyre nagyobb exportra kényszerültek, így azonban a Nyugatra szánt árukészletek leapadtak, miközben a hazai ipari termékek előállítása jelentős részben nyugati importból származó alkatrészek felhasználásával történt. Mindez pedig nagyban hozzájárult Magyarországon fokozódó nyugati viszonylatú – konvertibilis devizában fennálló – egyensúlyhiányához.⁶

A korszakban a preferált ágazatok és vállalatok fejlesztése élvezett előnyt a makroszintű követelményekkel szemben. A költségvetés és a jegybank azokkal a vállalatokkal szemben tanúsított restriktív magatartást, amelyknél képződtek egyáltalán jövedelmek és fejlesztési források, míg számos nem hatékony vállalat kapott kedvezményt és hitelt felső szintű egyedi döntések alapján. A bankok a szocializ-

mus évtizedei során nem üzleti elképzeléseket, hanem vállalati tervszámokat finanszíroztak, s a kihelyezési kockázat inkább csak elviekben létezett. A gazdasági vagy jogi felelősség viselése egy-egy rosszul sikerült művelet kapcsán fel sem merült, a piacgazdaságra jellemző gazdasági csődeljárás nem létezett, a vállalatok a folyamatos veszteségek esetén is tovább működtek. A tervgazdálkodás idején a belföldi banktevékenység szakmai színvonalára visszaesett – még ha egy-egy szűkebb szakterületen a külföldi bankkapcsolatok meg is követelték a korábbi szakmai színvonal fenntartását.⁷

A gazdaságirányítási rendszer 1968-as reformja nem hozott változást a Nemzeti Bank feladatkörére vagy a bankrendszer működésére tekintetében: a gazdaságirányítás egyéb, sokrétű módosulása mellett a bankszektor működésének változatlan-sága egyfajta biztos pontként szolgált.⁸ A reform 1972-től bekövetkező lefékezése következtében a bankrendszer átalakítására irányuló gyakorlati törekvések még inkább háttérbe szorultak. Azonban számos, a pénzügyi struktúra fejlesztésének elméleti kérdéseit elemző írás született,⁹ melyek hozzájárultak az 1980-as években kibontakozó bankreform meg-
alapozásához.¹⁰

Az egyszintű bankrendszer keretei között a Magyar Nemzeti Bank hitelmonopóliuma révén az államot és a vállalati szférát egyaránt finanszírozta. Az 1970-es évek végétől a Nemzeti Banknál is megjelentek az említett adminisztratív eszközök: a hitelek elbírálása során törekedtek a vállalati hitelkeretek visszafogására, illetve egyre magasabb kamatokkal sújtották a vállalatok hitelezését.

Az egyszintű bankrendszer kereteit már az 1970-es évek elejétől kezdte feszegetni

több nyugati pénzintézet (New York-i First National City Bank, Banco di Sicilia) budapesti képviselőlet-nyitási szándéka. E terveket a Nemzeti Bank támogatta az üzleti kapcsolatok bővítése érdekében, az MSZMP azonban több mint egyévi várakozás után adta csak meg az engedélyeket. Ugyancsak az egyszintű bankrendszer kereteit feszegették az 1976–1977 során folyó tárgyalások, melyek egy közös tulajdonú finanszírozási intézet – magyar állami és az amerikai MERBAN bank részvételével történő – létrehozását célozták. A pénzintézetnek a külkereskedelmi és a fizetési mérleg hiányának olcsóbb finanszírozásában lett volna szerepe, de megállapodás végül nem jött létre. 1979 novemberében Magyarországon kezdte meg működését a szocialista tömb első offshore bankja,¹¹ a Közép-európai Nemzetközi Bank Rt. (CIB), mely az MNB, valamint európai és japán bankok részvételével alakult.¹²

Az állami pénzügyekről hozott 1979. évi II. törvény pedig lehetővé tette, hogy Magyarországon külföldi részvétellel – de nem kizárólagos külföldi tulajdonlással! – is lehessen bankot vagy pénzintézetet alapítani, illetve ilyen bankok vagy pénzintézetek képviselőletet létesíthessenek.¹³

A KÉTSZINTŰ BANKRENDSZER FELÉ

A kétszintű bankrendszer kialakításának első lépései az 1980-as évek elejére nyúlnak vissza: 1982–1983 során három szervezet (Gazdaságirányítási Egyeztető Bizottság, pénzügyminisztériumi munkacsoport, MSZMP Gazdaságpolitikai Osztálya Konzultatív Testülete) is létrejött, mely a bankrendszer továbbfejlesztésének alternatíváival foglalkozott. Nagyobb lökést a bankrendszer átalakításának azonban a központosított tő-

keallokációs rendszer kifulladására adott. Az 1980-as évek elejének adminisztratív eszközökkel megvalósított restriktív gazdaságpolitikája csak a teljesítmény-viszataratásra, illetve a tartalékok eltitkolására ösztönözte a vállalatokat, miközben a központi tőkeallokáció csatornáit nem tudták a hatékonyan működő vállalatok tőkeigényét kielégíteni. Az anomáliák kezelése érdekében megkezdődött a tőkeallokációs rendszer liberalizálása. Így egyfelől jogszabályi változásokkal ösztönözték a közvetlen, vállalatok közötti tőkemozgásokat, másfelől kisbankok alapításával törekedtek a pénzintézeti rendszer decentralizációjára, végül pedig 1985 és 1987 között sor került a kétszintű bankrendszer kialakítására. A központi pártirányítás 1989 tavaszáig még érvényesült a bankok felett,¹⁴ de az MSZMP maga is támogatta a monetáris politika fő célkitűzéseit, a forint értékállóságának megőrzését, a pénzügyi egyensúly javítását, illetve a pénzügyi intézményrendszer további strukturális formálódását.¹⁵

A bankrendszer átalakításának fő célja a tőkeáramlás elősegítése, a jövedelmezőséget és megtérülést előtérbe helyező üzleti hitelezés megvalósítása és elterjedése, a monetáris politika és a Nemzeti Bank gazdasági folyamatokra való ráhatásának érvényre juttatása volt. A pénzügyi intézményrendszer átalakítása során törekvés volt, hogy az állami beruházások során szintén érvényesíthetők legyenek a jövedelmezőségi követelmények, illetve a lakosság megtakarítási-befektetési lehetőségének és hajlandóságának növelése. Így e területeken is egymással versenyző, jövedelemérdekelte intézményekre volt szükség. A pénzügyi reformok eredményeként a pénz szabályozó szerepének növekedését remélték.

A jegybanki és az üzleti banki funkciók elválasztásától a szakemberek azt várták, hogy a Nemzeti Bank képes lesz a legfontosabb makroszintű célok – a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a fizetésimérleg-egyensúly és a forint viszonylagos stabilitásának biztosítása – hatékony támogatására. Az üzleti bankokkal szembeni elvárás pedig az volt, hogy hitelkihelyezéseiket saját és a jegybanktól származó refinanszírozási forrásaikhoz igazítsák, olyan kamatpolitikát valósítsanak meg, ami megfelel a piaci viszonyoknak, verseny bontakozzon ki közöttük.

Kétéves konszenzuskeresés eredményeként az MSZMP Központi Bizottsága 1984. decemberi határozatával döntött a jegybanki és kereskedelmi banki funkciók intézményes elválasztásáról, mondta ki nyíltan a kétszintű bankrendszer kialakításának szükségességét. A döntését követően két vonalon indult el a reform 1985 és 1987 között.¹⁶

Egyfelől tovább folytatódott a központosított tőkeallokációs rendszer decentralizációja a Nemzeti Bank hitelezési monopóliumának oldásával, illetve a pénzügyi közvetítő intézmények számának növelésével. Pénzügyi alapokat hoztak létre, leánybankok és szakosított pénzintézetek alakultak, szervezeti egységek váltak ki meglévő intézményekből, és önállósodtak. Az MNB szervezetét közvetlenül érintő változásként 1984 őszén a bank vezetése megkezdte az átállás keretében tervezett három leánybank (Budapesti Hitelbank, Innofinance Általános Pénzintézet és Általános Vállalkozási Bank) létrehozásának előkészítését.

Másfelől megkezdődött a Magyar Nemzeti Bank szervezeti és funkcionális szétválasztása, valamint a jegybanki szabályozás piackonform módszereinek ki-

alakítása. 1985. január 1-jétől megkezdte működését a jegybank két hiteltagozata, melyek keretén belül lehetővé tették a gazdálkodó szervezetek számára a szabad „bankválasztás” lehetőségét. Az egyik hiteltagozat az ipart, építőipart, közlekedést, hírközlést és ezek belkereskedelmi vállalatait fogta össze, a másik pedig a mezőgazdaságot, élelmiszeripart, illetve ezek belkereskedelmi vállalatait foglalta magában. E hiteltagozatokból jött létre a két legnagyobb kereskedelmi bank (a Magyar Hitelbank és az Országos Kereskedelmi és Hitelbank) 1987-ben. A jegybank elkezdte a pénzintézetek új típusú irányításának kidolgozását, mely szerint egyre nagyobb jelentőségre tett szert a tartalékráta meghatározása, a refinanszírozási hitelkeretek rögzítése és a kamatpolitika.

A kétéves előkészítő munka eredményeként 1987. január 1-je óta ismét kétszintű a bankrendszer Magyarországon.¹⁷ A kétszintű bankrendszer szervezeti keretei 1987 elején a következőképpen alakultak: a Magyar Nemzeti Bank, az állam központi bankja és egyben jegybank állt a rendszer középpontjában. Öt részvénytársasági formában megalakuló nagybank (Magyar Hitelbank, Országos Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Hitel- és Fejlesztési Bank, Magyar Külkereskedelmi Bank, Általános Értékforgalmi Bank) rendelkezett általános kereskedelmi banki felhatalmazással. Tíz szakosított pénzintézet működött, s közülük 1988 óta több is kereskedelmi banki jogot szerzett (kis-, illetve középbankok).¹⁸ Ezenkívül a bankrendszerhez tartozott az 1989-től teljes körű kereskedelmi banki tevékenység végzésére jogosult Országos Takarékpénztár, valamint a takarékszövetkezetek.¹⁹ A kétszintű

bankrendszer létrejöttkor több külföldi érdekeltségű bank is működött már az országban: a Közép-európai Nemzetközi Bank (CIB) (1979), a CIB leánybankja, a Közép-európai Hitelbank (1988), a Citibank Budapest (1986) és az Unicbank (1987). A pénzügyi intézményrendszerhez tartozott továbbá az állami fejlesztési politika finanszírozási feladatainak megvalósítására létrehozott Állami Fejlesztési Intézet, több biztosítótársaság és az 1987-ben megalakuló Állami Bankfelügyelet.²⁰

A kereskedelmi bankok létrejötte után azonban még hosszú út vezetett a piacgazdaságra jellemző pénzügyi intézményrendszer és szabályozás teljes kibontakozásáig. Szükség volt a kormányzattól, a költségvetési politikától valóban független jegybank létrehozására, további magánbankok alakulására, bankprivatizációra, a pénzintézeti felügyelet kiépülésére.

TERVGAZDASÁGBÓL A PIACGAZDASÁG FELÉ,
AZ ÁTMENET IDŐSZAKÁNAK BANKRENDSZERE
(1987–1991)

A politikai rendszerváltás folyamata 1988 elejétől gyorsult fel, és az 1990. márciusi országgyűlési választásokkal ért véget a hároméves átmeneti időszak. A nagy hatású politikai események mellett a gazdaságot érintő változások kevesebb figyelmet kaptak, pedig e téren is jelentős változások bontakoztak ki, hiszen a legsürgetőbb feladatok egyike a működőképés pénzügyi rendszer kiépítése volt, s már a rendszerváltás időszakában megfogalmazódott az Európai Közösséghez való csatlakozás gondolata.

Az Országgyűlés 1988–1989-es törvényhozási tevékenysége nyomán egy sor olyan

jogszabályt hozott, melyek megléte elengedhetetlen feltétele volt a piacgazdaság kibontakozásának, a tulajdonreformnak, a privatizációnak, a hazai és külföldi magántőke garanciákkal is megerősített, fokozott szerepvállalásának, a vegyes vállalatok alapításának, illetve az értékpapírok szabad forgalmának. 1987 és 1989 között háttérbe szorultak a restriktív fiskális, adminisztratív elemei, a „kézi vezérlés”, vagyis a kormányzatnak a vállalatok napi termelési és értékesítési döntéseibe való beleszólása. Összességében elmondható, hogy a piaci intézmények kiépülése felgyorsult, s megkezdődött a dereguláció és a liberalizáció (a külkereskedelemben, a vállalat alapítás, a piacra való belépés, a termelési tényezők ármeghatározása terén egyaránt).²¹

A bankrendszer főbb jellemzői 1987 és 1991 között a következőképpen alakultak:

A bankrendszer tagjainak száma a kétszintű bankrendszer működésének megkezdésekor viszonylag alacsony volt, s a piac döntő hányadát a Nemzeti Bankból kivált nagybankok birtokolták. 1991-ig a kereskedelmi bankok száma megkétszereződött, a piaci koncentráció pedig jelentősen csökkent. Az átmenet időszakának legszembeűnőbb jellemzője a középbankok számának és bankrendszeren belüli részarányának gyors növekedése, ami a banki struktúra egészségesebbé, kiegyenlítettebbé válását jelentette.

A bankrendszer átalakulásakor a tulajdonosi szerkezet tekintetében az állami tulajdon dominált. A kereskedelmi bankok tőkéje az állam által nyújtott közvetlen tőkejuttatásból és az állami tulajdonban levő nagyvállalatok tulajdoni hányadából tevődött össze. Az 1980-as évek első felében megalakuló szakosított pénz-

Tudományos szemle

1. táblázat: A kereskedelmi bankok és speciális pénzügyi intézmények száma (1987–1991)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Kereskedelmi bankok | 15 | 16 | 16 | 23 | 32 |
| Nagybank | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 |
| Középbank | 9 | 10 | 9 | 17 | 26 |
| Lakossági bank | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Szakosított pénzügyintézet | 6 | 8 | 8 | 8 | 5 |
| Pénzügyintézetek összesen | 21 | 24 | 24 | 31 | 37 |
| Ebből: vegyes és külföldi | 3 | 3 | 8 | 9 | 15 |

Forrás: Nyers Rezső – Lutz Gabriella: A bankrendszer főbb jellemzői az 1987–1991. évi mérlegbeszámolóik alapján. Bankszemle, 1992/8., 11. o.

2. táblázat: A mérlegfőösszeg megoszlása bankcsoportonként, % (1987–1991)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kereskedelmi bankok | 98,44 | 97,47 | 97,11 | 97,92 | 99,25 |
| Nagybank | 58,17 | 53,26 | 52,03 | 48,21 | 42,36 |
| Középbank | 4,68 | 6,10 | 7,24 | 13,74 | 22,12 |
| Lakossági bank | 35,59 | 38,11 | 37,84 | 35,97 | 34,77 |
| Szakosított pénzügyintézet | 1,56 | 2,53 | 2,89 | 2,08 | 0,75 |
| Pénzügyintézetek összesen | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Forrás: Nyers–Lutz, i. m. 12. o.

intézetek – az utóbbi kisbankok – állami decentralizált pénzalapok bázisán jöttek létre. Az átalakuláskor létezett már néhány korlátozott tevékenységi körű pénzügyintézet, melyeknek külföldi tulajdonosaik is voltak a jegybanki társtulajdonlás mellett. Az 1990-től kezdődő privatizáció eredményeként néhány év alatt drasztikusan átváltozott bankrendszerünk tulajdonosi struktúrája: a vegyes vagy külföldi tulajdonban levő pénzügyintézetek száma ötszörösére növekedett.²²

A piacgazdasági működés kibontakozásának egyik nehézsége a nagybankok tulajdonosi szerkezetéből adódott. A bankok részvénytulajdonosa az állam, illetve

állami vállalatok és szövetkezetek voltak, a tulajdonosok pedig egyben a bankok ügyfélkörét is képezték. Ilyen körülmények között nem lehetett szigorú hitelbírálatra számítani, vagyis az első években nem történt érdemleges változás a vállalatok hitellel való ellátásában. Az állami ráhatás több szempontból is érvényesült. Nemcsak abban, hogy az államot mint részvényest a Pénzügyminisztérium és a Pénzügyintézeti Központ képviselte, de abban is, hogy a Pénzügyminisztérium volt a kereskedelmi bankok adózását és jövedelemszabályozását befolyásoló szerv, egyúttal a minisztérium látta el a bankszféra felügyeletét is.²³

A piaci verseny sem jelent meg automatikusan a bankszférában a bankrendszer átalakulása után. A jogi szabályozás szerint az öt kereskedelmi bank országos hatáskörrel jött létre, valamennyi kereskedelmi banki tevékenység végzésére jogosultsággal rendelkeztek. Elvileg versenyben álltak egymással, a gyakorlat azonban mást mutatott. A nagybankok létrehozásakor központilag osztották szét részükre az MNB hitel-főigazgatóságainak ügyfélkörét.²⁴ Ezt 1987. július 1-jétől szabadon alakíthatták, ugyanis megteremtődött a – szocializmus idején nem létező – szabad bankválasztás lehetősége. Azonban az első években mégsem volt túl nagy változás a kereskedelmi bankok ügyfélkörében. Három nagybank (Magyar Hitelbank, Országos Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Hitel- és Fejlesztési Bank) felosztotta elődei vidéki hálózatát, ami azt jelentette, hogy a legtöbb vidéki városban csupán egyetlen banknak volt fiókjintézete, vagyis vidéken még korlátozottabb volt a bankok versenye. A bankok piaca a vizsgált időszakban erősen szegmentált maradt, ez pedig a versenyre és a tőkeáramlásra negatívan hatott. A nagyvállalatok üzleti partnere szinte kizárólag a négy legnagyobb kereskedelmi bank volt, és az ágazati felosztás tovább darabolta a piacot.²⁵ A kis- és középbankok alacsony tőkeerejükől kifolyólag csak a kisebb vállalatok partnerei lehettek. A kis magánvállalkozások és a lakosság további szektort képezett, ők elsősorban a nagy fiókhálózatú takarékpénztárak és szövetkezetek ügyfelei voltak.²⁶

Ezen túl problémás volt a bankok forrás- és tőkeellátottsága, különösen a tőkeellátási problémák jelentkeztek rövid időn belül. A kereskedelmi bankok és ügyfeleik, a vállalatok is tőkeszegények

voltak: vagyis tőkeszegény bankok – melyek pénzeszközeinek nagy részét ráadásul a jegybanki refinanszírozás adta – hiteleztek tőkeszegény vállalatoknak. Tették ezt megfelelő jogi szabályozás híján a kockázatos kihelyezések fedezetéül szolgáló tartalékok hiányában és a prudenciális elvek figyelmen kívül hagyásával. Így aztán a három legnagyobb kereskedelmi bank már 1989-re – a rendszerváltással járó transformációs válságot megelőzően – igen nagy veszteséget halmozott fel.²⁷

Az 1987 és 1991 közötti időszak összességében az új feladatok „begyakorlásának” és a bankok önállóvá válásának időszaka volt. Erőteljes extenzív, mennyiségi jellegű növekedés jellemezte a bankrendszert szinte minden szempontból (banki szféra intézményeinek létszáma és nyeresége, a szolgáltatások bővülése). 1987-ben több versenykorlátozó tényező (a vállalati és lakossági banktevékenység elválasztása, bankválasztási és számlavezetési korlátozások, normatív refinanszírozás, erőteljes ágazati specializáció a vállalati tevékenységet folytató bankok körében) is fennállt, ezek azonban a vizsgált időszak végére jórészt megszűntek.²⁸

A piaci reformok gyors ütemben növelték a bankrendszer szolgáltatásai iránti keresletet. A társasági törvény hatálybalépését követően 1989 és 1991 között közel ötszörösére növekedett a gazdálkodó szervezetek száma. Ebből kifolyólag a számlaforgalom közel két és félszeresére emelkedett, a számlatulajdonosok száma pedig meghaladta a félmilliót.

Elsőként a vállalatok finanszírozása került át a Magyar Nemzeti Banktól az üzleti szférához 1987-től. Majd 1989-ben tovább folytatódott a decentralizáció: megszűnt a lakossági bankműveleteknek az Országos Takarékpénztár és a taka-

rékszövetkezetek által birtokolt monopóliuma. Egyfelől a többi kereskedelmi bank is jogosultságot szerzett a lakossági bankműveletekre, másfelől maga az OTP is kereskedelmi bankká alakult.

A devizaügyletek decentralizálása több lépcsőben történt meg. 1989-ben előbb az arra felkészült bankok számára lehetővé vált a devizabetétek gyűjtése, illetve devizahitel nyújtása, majd 1990-ben nyolc bank kapott engedélyt a külkereskedelmi műveletekkel összefüggő kifizetések lebonyolítására. 1991 végén pedig már 19 bank rendelkezett e jogosultsággal. A korlátozott bankközi devizapiac időszakában a kereskedelmi bankok a Nemzeti Banktól vették a devizát, és neki adták el ügyfeleik külfölddel kapcsolatos fizetései teljesítéséhez. A külföldi hitel felvételi tevékenység az adósságszolgálat terhe miatt maradt centralizált: a kereskedelmi bankok kivételesen, egyedi engedélyek alapján vehettek fel – elsősorban áruforgalmi – hiteleket.²⁹

A kétszintű bankrendszer formai keretei fokozatos kiépültek tehát, a háttérben azonban számos feszültség húzódtott meg. Az államháztartást illetően 1991-ig nem alakult ki a „kemény” költségvetési korlát, a jegybank és a kereskedelmi bankok pedig több nehézséggel álltak szemben. A Nemzeti Bank 1987 után is a kormány felügyelete alatt maradt, a monetáris politika formálisan is alárendelt volt a kormány gazdaságpolitikájának. Ez pedig megnehezítette a bankszektor hatékony működését. Az államháztartás tetemes finanszírozási szükségletét mutatja, hogy 1987 és 1989 között a jegybanki pénzeszközök háromnegyedét az államháztartás finanszírozása emésztette fel, elvonva a hitelforrásokat a kereskedelmi bankoktól és pénzügyintézetektől. Ezért fontos követel-

mény volt a leendő jegybanktörvénnyel szemben, hogy az államháztartás finanszírozásának határt szabjon. Az 1991-es jegybanktörvény megalkotásáig terjedő időszakban a Nemzeti Bank a forint értéke védelmének feladatát csak úgy tudta volna ellátni, ha nem vállal felelősséget a tervben szereplő gazdasági folyamatok finanszírozásáért, illetve inkább tudott volna az ország fizetőképessége felett örködni a devizagazdálkodás monopóliumának leépítésével.

A likviditási nehézségekkel küzdő kereskedelmi bankokat és pénzügyintézeteket nem fenyegette a csődvészély, mert ez a szocialista örökség a bankok és vállalatok nagyarányú csődhullámát eredményezte volna, ami az államhatalomnak sem állt érdekében. Így viszont nem kellett, hogy tekintettel legyenek a likviditási szempontokra, és nem volt szükségük arra, hogy betétbiztosítási rendszerrel drágítsák – és tegyék biztonságosabbá – forrásaikat. Mindez azonban azt is jelentette a kereskedelmi bankok és pénzügyintézetek számára, hogy rossz adósaikat továbbra is finanszírozniuk kellett, ez pedig megkötötte aktíváik szerkezetét. A kereskedelmi bankok tehát egyfelől élvezhették nagyvállalati-nagyszövetkezeti részvénytulajdonosaik politikai-gazdasági erejének előnyeit, másfelől azonban az adóminősítések során indokoltnál jobb kategóriába voltak kénytelenek sorolni őket. A piaci részesedésük növelésére törekvő pénzügyintézetek jelentős hányada a forrásaikat meghaladó hitelkihelyezéseket hajtott végre, s túl nagy kockázatot vállalt. Ez a fajta pénzügyintézeti magatartás a befagyott követelések összegének drasztikus növekedését és az ún. vállalati sorban állások tömegessé válását eredményezte. A befagyott követelések viszont

csökkentették jövedelmezőségüket és jövőbeni hitelkihelyezéseik lehetőségét is.

A vállalatok is sajátos kettős szorításban voltak az időszakban: érdekükben állt, hogy hitelképességüktől függetlenül is hitelhez jussanak, azonban maguk is kiszolgáltatottak voltak a – miattuk is – szűkös pénz- és hitelpiaci forrásoknak, az állandósuló hiteltülkereslet miatt felfelé kúszó hitelkamatlábaknak és a pénzhiány miatt fizetéképtelen partnervállalataiknak.

Ezen terhes örökség feloldására tett kísérletet az Antall-kormány. 1991 a jogszabályalkotás éve volt: az Országgyűlés ekkor fogadta el a pénzügyi törvényt, a jegybankról szóló törvényt, a számviteli törvényt és a befektetési alapokról szóló törvényt, a csődtörvényt, melyek korszerű, a nemzetközi normákat meghonosító jogi keretet jelentettek. Az 1991. évi LX. törvény megalkotásakor a cél egy olyan jegybanktörvény megalkotása volt, amely a verseny és a biztonság szempontjait egyaránt szem előtt tartva gyakorol befolyást a bankrendszer struktúrájának és működésének további alakulására. Egyik szempont sem tudott ugyanis maradéktalanul érvényesülni az 1987 és 1991 közötti időszakban. A bankok közötti versenyt az ügyfélkör és a banki üzletágak koncentrációjából és monopolhelyzetéből eredő esélykülönbségek korlátozták. A bankbiztonság pedig sem a szabályozási (bankfelügyeleti), sem intézményi (betétbiztosítási) oldalról nem volt megfelelően kialakítva.³⁰

Másfelől azonban 1991-re zsákutcába jutott a bankrendszer reformja. Az új jogszabályi környezet még inkább felszínre hozta a problémákat. A kétszintű bankrendszer kialakítását követően ugyan látványos volt a bankszektor fejlődése – a magas infláció melletti „látszólagos” extraprofitok mellett évekig nem érződtek

a veszteségek –, azonban az átalakításkor az üzleti bankok tőkeereje nem volt összehangban a Nemzeti Banktól megörökölt hitelállomány kockázatával.

Az újonnan létrehozott kereskedelmi bankok az MNB-től olyan hitelportfóliót örököltek, melyben igen nagy arányt képeztek a válságos helyzetbe került állami nagyvállalatok részére nyújtott kétes és rossz hitelek. A kereskedelmi bankok egyrészt elegendő tartalék hiányában nem is írhatták volna le a fizetéképtelen vállalatoknál befagyott hiteleiket. Másfelől erre a lépésre saját érdekükben sem került sor, mivel a lejárt hitelek hosszabbításával vagy új hitelek nyújtásával ugyanolyan kamatjövedelemre tehetek szert, mint fizetőképes ügyfeleiktől. A jogi szabályozás ekkor még lehetővé tette ugyanis, hogy bukott hitelek is a bank eszközállományát gyarapítsák, miközben a források oldalán nem különültek el a hitelezési veszteség fedezetül szolgáló tartalékok. Így e bankok éveken át komoly nyereségeket mutattak ki mérlegeikben, tetemes mennyiségű adót fizettek be a költségvetésbe, osztalékot fizettek tulajdonosaiknak – a legnagyobb tulajdonosnak, az államnak is –, míg valójában tőkeerejük csak papíron volt számottevő a rendkívül magas kockázattal terhelt kihelyezési struktúráik miatt.³¹

A hiteleket nem szigorú számviteli szabályok betartásával kezelték, nem minősítették megfelelően, és nem képeztek tartalékot kockázatos kihelyezéseik fedezetére. Az örökölt hitelállomány ilyen módon tovább duzzadt a múlt nélküli vállalkozások behajthatatlan adósságaival. A lappangó veszteségeket a megváltozott jogszabályi környezet (pénzügyi, számviteli, csődtörvény) hozta felszínre. Ekkor derült ki, hogy az igen jövedelmezőnek

vélt magyar bankrendszer valójában tökehiányos, és a csődhelyzet közelében áll. A banki és vállalati szféra válsága a tranzsformációs krízissel párosulva vezetett aztán az 1990-es évek első felében előbb az állami konszolidációs lépésekhez, utóbb pedig a magyarányú privatizációhoz.³²

JEGYZETEK

¹ Az egyszintű bankrendszer másik lehetséges altípusa a monobankrendszer, melyben egyetlen bank létezik, s lát el minden banki funkciót. Ilyen monobankrendszer működött például Albániában, Kubában, Mongóliában. Losonczy Csaba – Magyar Gábor: *Pénzügyek a gazdaságban*. Juvant Kiadó, Budapest, 1993, 213–215. o.

² Várhegyi Éva: *Bankvezetők kiválasztása a nyolcvanas-kilencvenes években Magyarországon*. Szociológiai Szemle, 1996/3–4. www.szociologia.hu/dynamic/960304varhegyi.htm

³ Szemléletes példa erre az 1980-as évekbeli algériai, líbiai és iraki építőipari beruházások. Lásd Mong Attila: *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956–1990*. Libri, Budapest, 2012, 261–264. o.

⁴ Kornai János: *Pénzügyi fejelem és puha költségvetési korlát*. Közgazdasági Szemle, 1997/11., 941–942. o.; Kornai János: *Mit mond A hiány és A szocialista rendszer a mai magyar olvasónak?* Közgazdasági Szemle, 2012/4., 438. o.

⁵ Az ország Kádár-rendszer idején történő eladósodásáról bővebben lásd Földes György: *Az eladósodás politikatörténete 1957–1986*. Maecenas Könyvkiadó, Budapest, 1995.; Mong, i. m.

⁶ Az 1980-as években előbb megszűntek tehát azok a feltételek, melyek működőképessé tették a KGST importhelyettesítési stratégiáját, majd a rendszerváltozást követően a katonai-politikai szembenállás megszűnése, a Szovjetunió és a KGST felbomlása lehetetlenné tette az addigi gazdasági-kereskedelmi orientáció fenntartását. Az autarkia helyébe a rendszerváltás utáni gyors privatizáció és liberalizálás, valamint a nemzetközi tőke megjelenése nyomán a világgazdasági nyitás, külgazdasági reorientáció lépett. Köves András: *A KGST-kereskedelemtől az EU-csatlakozásig*. Közgazdasági Szemle, 2003/7–8., 637–641. o.

⁷ Huszti Ernő: *A monetáris gyakorlat néhány vonása hazánkban (1968–1985)*. Bankszemle, 1986/6.,

27. o.; Bod Péter Ákos: *A piacgazdaság pénzügyi intézményrendszerének kifejlődése. A Magyar Nemzeti Bank helye és feladatai a magyar átmenetben*. In: *Rendszerváltás és stabilizáció. A piacgazdasági átmenet első éve*. Összeáll.: Mellár Tamás. Az átmenet trendjei 1. Magyar Trendkutató Központ, Budapest, 1995, 13–14. o.

⁸ Annyi változás azért történt, hogy az előző évtizedek gyakorlatához képest nagyobb teret engedtek a hitelezésnek a beruházások finanszírozásában; a külkereskedelemben pedig a korábban alkalmazott árkiegyenlítési és lefölözési mechanizmust az egységes transzferábilis rubel és amerikai dollár árszorzókkal váltották fel, melyet távolilag egy korszerűbb árfolyamrendszer alapjának szántak.

⁹ Például Hagelmayer István, Szajáni Béla, Huszti Ernő tollából.

¹⁰ Botos János: *A Magyar Nemzeti Bank története III. A jegybank útja rendszerváltozástól rendszerváltozásig, 1948–1989*. Tarsoly Kiadó, Budapest, 2004, 354–355., 365–368. o.

¹¹ Az offshore banki státusz azt jelentette, hogy a CIB Bank mentes volt a központi banki irányítás és a valuta-deviza szabályozás alól. Üzleti tevékenységét konvertibilis valutákban folytathatta.

¹² Botos, i. m. 354–365. o.

¹³ 1979. évi II. törvény 33. § (2) bek.

¹⁴ A helyi és területi pártszervek pedig 1989 őszéig vettek részt az újonnan megalakult kereskedelmi bankok irányításában, ellenőrzésében.

¹⁵ Az MSZMP Gazdasági és Szociálpolitikai Bizottságának 1989. február 16-i állásfoglalása alapján kezdődött meg a jegybank feletti pártirányítás lebontása, azonban az elképzelések végrehajtására már nem került sor ebben a formában, mivel a politikai-gazdasági rendszerváltás folyamata felgyorsult, s ez lehetőséget adott az MNB teljes körű, valódi önállóságának helyreállítására. Botos János: *Pártpolitikai döntések a magyar bankrendszer működéséről, a pártpolitika és a jegybanki tevékenység kapcsolata 1948–1989*. In: *Válságos idők tegnap és ma. Pénz, gazdaság és politika a 19–21. században*. Szerk.: Rab Virág, Pro Pannonia, Budapest, 2009, 90. o.

¹⁶ Dr. Bódy László: *Az új bankrendszer működése és fejlődése*. Pénzügyi Szemle, 1988/1., 27–28. o.; Cseresznyák István – Kismarty Lorándné – Járai Zsigmond: *Bankrendszerünk változásai, a kétszintű bankrendszer kialakítása*. Saldo, Budapest, 1987. 30. o.; Huszti Ernő: *A szocialista bankrendszerek*

- és -szervezetek fejlődésének főbb vonásai. Gazdaság, a Magyar Közgazdasági Társaság gazdaságpolitikai folyóirata, 1980/2., 57–59. o.
- ¹⁷ Az átállás a szocialista tömb országai közül elsőként hazánkban zajlott le. A kétszintű bankrendszer létrejött a régióban: 1989: Bulgária, Lengyelország; 1990: Csehszlovákia, Románia. Novák Tamás – Túry Gábor: *A külföldi tőke szerepe*. In: Rendszerváltás a gazdaságban, rendszerváltás Magyarországon. Szerk.: Glatz Ferenc, Műhelytanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ – MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2006, 74. o.
- ¹⁸ A kereskedelmi bankká váló, korábbi szakosított pénzintézeteket illeték középbank megnevezéssel. A szakosított pénzintézeteket pedig kisbanknak is kezdték nevezni. E kisbankok jellemzője, hogy a gazdálkodó szervezetekkel széles körű betéti és hitelkapcsolatokat építhettek ki, részt vehettek vállalkozásokban, folytathattak értékpapír-műveleteket, azonban nem vezethették ügyfeleik folyószámláit. 1987 decemberéig át kellett alakulniuk részvénytársasággá.
- ¹⁹ A takarékszövetkezetek 1989-ben alapították meg a középbankokhoz sorolható, teljes kereskedelmi banki jogosítvánnyal felruházott közös bankot, a Magyar Takarékszövetkezeti Bankot.
- ²⁰ Botos, i. m. 384–399. o.; Ligeti Sándor: *A bankrendszer átszervezése*. Külgazdaság, 1987/1., 17–19. o.; Ligeti Sándor: *Bankrendszerek és bankműveletek*. Pénzügytan I./2. Aula, Budapest, 1990, 15–20. o.; Cseresznyák–Kismarty–Járai, i. m. 32–33. o.
- ²¹ A többi közép-európai szocialista országban hasonló változások kezdtek kibontakozni: Lengyelország és Magyarország haladt az élen, míg a Német Demokratikus Köztársaságban, Csehszlovákiában, Romániában és Bulgáriában 1989 végétől kezdődött az átalakulás. Antal László és munkacsoportja: *Gazdaságpolitika, gazdasági folyamatok (1987–1989)*. Külgazdaság, 1990/5., 17–19. o.
- ²² Szelényi Endre – Ursprung János: *A kétszintű bankrendszer tíz éve Magyarországon (1987–1996)*. MNB, Budapest, 1998, 7–9. o.
- ²³ Nagy Zoltán: *A kétszintű bankrendszer kialakításának első lépései Magyarországon (1987–1989)*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, II. kötet, szerk. dr. Szabadfalvi József, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2003, 438. o.; Várhegyi Éva: *„Felvilágosult” reformért kiált a bankrendszer*. Gazdaság, a Magyar Közgazdasági Társaság gazdaságpolitikai folyóirata, 1992/1., 66–70. o.
- ²⁴ A Magyar Hitelbank főleg a nehézipari, a Kereskedelmi és Hitelbank a mezőgazdasági, élelmiszeripari, kereskedelmi és idegenforgalmi vállalatokat kapta meg. Huszti Ernő: *A hazai kétszintű bankrendszer kialakítása: A gondolattól a megvalósításig II.* CEO magazin, 2001/3., 26. o.
- ²⁵ Míg Magyarországon az MNB kereskedelmi banki funkcióit három nagy kereskedelmi bank vette át szektorális felosztás szerint, addig a térség országai közül Lengyelországban regionális alapon történt meg a funkciók szétosztása, s kilenc állami kereskedelmi bankot hoztak létre, Csehszlovákiában pedig három nagy univerzális állami bank jött létre (az egyik a cseh, a másik a szlovák vállalati ügyfeleket kapta meg, a harmadik pedig beruházási bankként működött). John. P. Bonin: *Átalakulóban a bankszféra: a magyar, a lengyel és a cseh bankprivatizáció*. Külgazdaság, 1996/7–8., 11–12. o.
- ²⁶ Várhegyi: „Felvilágosult” reformért..., i. m. 70. o.
- ²⁷ Lásd bővebben Várhegyi Éva: *Bankok versenyben. A magyar bankpiac állapota, fejlődése és jövője*. Pénzügykutató Rt., Budapest, 1995, 24–25. o.
- ²⁸ Glatz Ferenc Henrik: *A bank- és tőkepiac szabályozásának fejlődése*. In: A rendszerváltás gazdasági joga. Szerk.: Sárközy Tamás, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005, 80. o.
- ²⁹ Tarafás Imre: *Bankrendszer és monetáris politika Magyarországon 1987–2000*. Aula Kiadó, Budapest, 2002, 19–20. o.; *Magyarország bel- és külgazdasági helyzete 1989-ben*. Bankszemle, 1990/7–8., 49. o.
- ³⁰ Várhegyi Éva: *A bankreform néhány megoldatlan kérdése*. Bankszemle, 1990/4., 14–17. o.; Szelényi-Ursprung, i. m. 9. o.; Botos, i. m. 667. o.
- ³¹ Várhegyi: „Felvilágosult” reformért..., i. m. 69–70. o.
- ³² Várhegyi: *Bankok versenyben...*, i. m. 24–25. o.; *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Szerk.: Lentner Csaba, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 89. o.

Tóth Zoltán Balázs

Bankmenedzsment a változó világban

Gondolatok a Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv nyomán

Bank-management in the Varying World

**Thoughts about the Book of Bank-management
– Bank-regulation – Financial Consumer Protection**

ÖSSZEFOGLALÁS

A Lentner Csaba nevével fémjelzett könyv egyike azon pénzügyi témájú kiadványoknak, amely közérthetően, oktatási-ismeretterjesztő céllal mutatja be Magyarországot és a világ pénzügyeinek alakulását, a hitelintézetek működését, valamint az európai uniós és egyesült államokbeli szabályozási keretek alakulását. A könyv aktualitása a 2007-es, az amerikai másodlagos jelzálogpiac több okra visszavezethető zavarai rejlik, amelynek tovagyűrűző hatásai az EU tagállamaira máig hatással bírnak. Ennek következtében a hitelintézeti élet szabályozása nem maradt változatlan,

immáron az EU és az USA döntéshozatalára nehezedik a regulációs törekvések keresztülvitele – több-kevesebb sikerrel. Jelen könyv végigveszi a hitelintézetek fejlődését, napjaink szabályozásait, a 2007-es válság utóhatásait és a jelenlegi unortodox magyar gazdaságpolitika elemeit.

SUMMARY

This book hallmarked by the name of Dr. Csaba Lentner overviews developments in finances in Hungary and the world, the operation of credit institutions and changes in the regulatory systems of the European Union and in the United States in a clear,

TÓTH ZOLTÁN BALÁZS, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Európai és nemzetközi igazgatás mesterszakának II. évfolyamos hallgatója, a PolSpect.eu elemzőportál főszerkesztője (toth.zoltanbalazs@gmail.com).

easy to follow language and for educational purposes. The 2007 turmoil in the US sub-prime mortgage market gives a special relevance to the book, as it did not leave the regulation of credit institutions unaffected. By now the burden of carrying regulatory efforts through is the responsibility of decision-makers in the EU and the US – and they perform it with more or less success. The book follows the development of credit institutions, discusses the current regulations, the after-effects of the 2007 economic crisis, and the elements of the incumbent Hungarian government's non-traditional economic policy.

Mit várhat az olvasó a könyvtől? A könyv tudományos elismertségét jelzi, hogy számtalan kiemelkedő tisztséget betöltő tudós-közszereplő is hozzájárult a könyv megvalósításához, többek között Darák Péter, a Kúria elnöke, Patyi András, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora, Szász Károly, a PSZÁF elnöke, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke – csak hogy néhányukat emeljük ki –, valamint Matolcsy György is még miniszteri mivoltában, aki a 2010-es Fidesz–KDNP-kormánykoalíció megalakulásától nemzetgazdasági miniszterként volt jelen a politikai mindennapokban, majd 2013. március 4-től a Magyar Nemzeti Bank elnökévé nevezte ki Áder János köztársasági elnök. Az új jegybankelnök a jelenlegi kormányzati irányvonalakkal sokkal inkább szinkronban van, mint elődje.

Matolcsy személye a köztudatban összefonódott az unortodox gazdaságpolitika gyakorlati megvalósításával, ami az Alaptörvény óta egy erősebb állami felügyeleti rendszer kiépítésével, valamint nagyobb állami befolyással társul. Lentner Csaba, a könyv szerkesztője viszont az unortodoxia

elméleti-tudományos síkon történő megalapozását, szakmai bemutatását végzi el. A recenzió alá vett könyv mellett, hogy bővebben kifejti a magyar unortodox gazdaságpolitikát, nagy hangsúlyt fektet az intézmények technikai működésének, valamint múltbéli szabályozásainak leírására is. Lentner Csaba az aktív állami gazdaságpolitikai befolyásolás híve, sőt, a kormányzati fiskális, valamint jegybanki mechanizmusok eddigi különválasztását is károsnak ítélte. Tudományos koncepciójához társul még, hogy az intenzív banki felügyeleti rendszer kiépítésének híve, amely az általa írt rendszertani fejezetekből is kitűnik. A könyv szakkönyv-kézikönyv jellegét igazolja viszont, hogy szép számmal gazdagodhat az olvasó a hazai és nemzetközi intézmények részletes bemutatásaiból, akár a mindennapokban is felhasználható információkkal, összefüggésekkel.

AZ UNORTODOXIA ÚTJÁN

A könyv bemutatása kapcsán szót kell ejteni arról az unortodox környezetről, amelyben a könyv lényegi tartalma fogant. A jelenlegi kormányzati ciklus legfontosabb, a mindennapi vitákban is szóban forgó pontjait jelenti a magánnyugdíjpénztárak megtakarításainak beolvasztása az állami büdzsébe, a dohánykereskedelem állami monopóliumba vétele,¹ avagy a magyar tulajdonú bankok, takarékszövetkezetek likviditásának megerősítésére szánt 100 milliárd forint. A takarékszövetkezetek reformja keretében kerül sor a Magyar Posta és Magyar Fejlesztési Bank kulcsszereplővé válásával az államosításra, Vojnits Tamás kormánybiztos szerint így a bennük lévő 400 milliárdos hitelezési potenciált sokkal inkább a kis- és középvállalkozások javára lehetne használni. Az állami tulaj-

donú kereskedelmi bankrendszer egyet jelent az ország stabilitásával, míg Németországban szövetségi tulajdonban van, addig Svájcban a kantoni helyhatósági tulajdon felelős a pénzügyi mozgásokért.

2010 óta erőteljes centralizációs törekvési hullámot láthatunk kibontakozni a kormányzat működése kapcsán. 2011-ben együttműködési megállapodást írt alá a Gazdasági Versenyhivatal, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete. Az önálló szabályozó szervek koordinációja alól a Magyar Nemzeti Bank sem jelenthet kivételt – jó példát szolgáltat erre a PSZÁF-fel történő összeolvadás előzetes koncepciója. A központi bank a 90-es évek közepére elveszítette a reálszektor-finanszírozó képességét, majd az EU-s csatlakozáshoz közeledve az *acquis communautaire*-nek megfelelően a mindenkori kormányzat refinanszírozási szerepét is maga mögött hagyta. Ennek következtében függetlenné vált a fiskális politikától, míg az amerikai Fed céljai között továbbra is szerepel a foglalkoztatásnövelés. 2001-től átalakult az MNB működése, az 1995 óta érvényesülő árfolyamkövető rendszer helyett inflációs célkövetésre kiépülő monetáris rendszerre tért át – és szinte teljesen függetlenné vált a mindenkori kormányzattól. 2003-ban viszont az új kormányzó pártok megnövekedett kiadásai okán összetűzésbe keveredtek a jegybankkal, leértékelték a központi paritást, a további kamatdöntések és jegybanki dezinflációs törekvések sáveltőlódása következett be, ráadásul nemzetgazdaság-stabilizáló szerepe ismét megingott.

A zöldpárti portugál politikus, Rui Tavares által benyújtott jelentés az Európai Parlament plénuma előtt többek között ezeket a folyamatokat kritizálta, miszerint az ország jelenlegi irányvonala össze-

egyeztethetetlen az integráció értékeivel. A gazdasági folyamatok megítélésével párhuzamosan erőteljes politikai kommunikációs csata is zajlik. Míg a jobbközép konzervatív oldalt képviselő Fidesz–KDNP retorikailag szabadságharcot vív Brüsszellel szemben a nagyobb nemzeti önrendelkezésért, addig a radikális bázist maga mögött tudó Jobbik egyenesen az EU-ból történő kilépést hangoztatja. Az EU tengelyének számító Németország 2013. év elején egy gyermekeknek szóló rajzfilmben mutatta be a magyar antidemokratikusnak ítélt változásokat, többek között a rádiók frekvenciakiosztásánál politikai szempontok figyelembevételét. Míg a *Zeit Online* Magyarország államcsődveszélyeit taglalta a veszélyesnek ítélt unortodox intézkedések fényében, addig a *Der Spiegel* a romák jogait találta megsértve az ózdi vízelzárási ügy kapcsán.

De bármennyire is unortodox utat választott a kormányzat a gazdaságpolitika terén, teljes szélességében egy szabadságharc – Orbán Viktor terminológiája értelmében – kivitelezése megvalósíthatatlan. A neoliberális paradigma begyűrűzése, valamint az uniós szabályok implementálása éppúgy elkerülhetetlen, mint a 80-as évektől kezdődően a kereskedelmi bankok létrejötté a szocialista Magyarországon – a gazdaságpolitikai lazításokat az IMF diktálta a hitelekért cserébe. Kezdetét vette az ország gazdasági kiszolgáltatottságának erősödése az amúgy is államcsőd szélén táncoló szocialista rezsim érájában. Az exportált értékek és kodifikációs kultúra életidegen volt a nemzeti-társadalmi-gazdasági hagyományokkal szemben, az intézmények mesterségesen megteremtett nagy mozgásteret a válságok csíráját, és nem a konszolidációt hozta magával. Ehhez társult egy kiforratlan

pártrendszer, a Kádár-korszaki szocializáció erős utóhatásai, valamint látványos gazdasági hanyatlás (a szekunder szektor összezsugorodása, míg a primer szektor termelőségvetkezeti társulásainak gyakran versenyképtelen földekké történő erodálása). A nyugat-európai termelési színvonalról és hatékonyságtól lemaradt ország küzdött a működő tőke beáramlásának hiányától is, a privatizációval egyidejűleg meredeken megemelkedett az általános árszínvonal, nőtt a munkanélküliség, így minél előbb a nyugati út implementálásában látták a megoldást. A hitelek felvétele révén szűkült az ország mozgásteret, melyet 2013 augusztusában a kormányzat azzal kívánt enyhíteni, hogy az összes IMF-hitelt határidő előtt visszatorlesztette.

Amíg Magyarország az uniós előcsatlakozási tárgyalások szereplője volt, már rengeteg uniós jogharmonizációs lépést kellett megtenni, míg a teljes jogú tagság egyértelműen az ország önállóságának egy jelentős részének feladását vonja maga után, érintve a pénz- és tőkepiaci szabályozásokat is. Ráadásul a válság nyomán egy új törekvés is kirajzolódóban van, ami természetesen kiváltja a radikális pártok, valamint az euroskeptikusok ellenállását: a single rulebook, más szóval az egységes szabálykönyv gondolata. Ennek értelmében a minimumharmonizációt a maximum váltaná fel, csökkenne a nemzeti diszkréciók száma, a direktívák/rendeleteket további technikai standardok egészítenék ki, illetve az uniós felügyeleti hatóság általános módszertana alól csak kivételes és indokolt esetben térhetne el egy tagállam. Az amúgy is demokratikus deficittel küzdő integrációs intézményrendszer tovább csökkenti a bizalmat a lakosság körében, mind több ra-

dikális politikai csoportosulást termel ki, valamint már csak a kevésbé versenyképes országok számára kecsegtető a tagságért folyamodás (kelet-európai és balkáni országok).

Az alrendszereket minél mélyebben átszövő szabályozások a válság hatására kitermelték a politikai paletta jobboldalán a radikális – Jobbik Magyarországért Mozgalom –, valamint unortodox – Fidesz–KDNP – megoldási alternatívákat. A jelenlegi kormányzat kétharmados parlamenti felhatalmazásával mindent képes újraszabályozni, az ország versenyképességének megteremtéséhez olyan hosszú távú reformprogramokat dolgoztak ki, mint az Új Széchenyi Terv, a Széll Kálmán Terv 2.0 és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.

NEMZETKÖZI KÖRNYEZET

Az elmúlt húsz év magyar és nemzetközi bankpolitikai és gazdaságpolitikai eseményeire óhatatlanul rányomta bélyegét a világban regnáló neoliberális gazdaságfilozófia. A könyv szerkesztője, Lentner Csaba azonban elutasítja a *free banking* szemléletet, ami a washingtoni konszenzus neoliberális célkitűzéseinek egyik alapeleme. A neoliberalizmus vonatkozásában a piac mindenhatóságának kiterjesztéséről van szó a pénz- és tőkepiacokon is, melynek értelmében az Adam Smith-i láthatatlan kéz elvének automatizmusa elvezet a stabilitáshoz. Csakhogy a fejlett világban a reagani és thatcheri „példamutatásra” kialakult gyakorlat következtében különvált a reálszféra és a pénzügyi ágazat, utóbbi kvázi spekulatív színezetet öltött. A 80-as években kibontakozó deregulációs áramlatok kedveztek a pénzügyi intézeteknek, valamint nagy

mozgásteret biztosítottak a hitelminősítő vállalatoknak. Utóbbiak – a három legnagyobb mind angolszász tulajdonú, a Moody's, a Fitch Ratings, valamint a Standard & Poor's – mára alapvető befolyással bírnak az országok életére, kvázi közfeladatokat látnak el. Egy-egy jelentés azonnali ráhatást produkál az árfolyamra, az állampapír-vásárlási hajlandóságra, hitelezési életre. A dereguláció mögött főképp az Egyesült Államokban nagyméretű lobbierdek is működött: 1998-ban a Commodity Futures Trading Commission (CFTC) kodifikációs kezdeményezését a Fed elnöke, a pénzügyminiszter, valamint a SEC vezetői semlegesítették, míg 2000-ben a szenátus az árucikkek határidős piacát modernizáló törvény értelmében megtiltotta a derivatívák szabályozását. A spekulációs lehetőségek viszont a törvényi szabályozás (hiányának) hatására indultak meg, a hitelminősítők mögött álló magánbefektetők érdekeltségében a minél több és kedvezőbb minősítésű pénzügyi eszközök létrehozása volt a cél. Ebbe a körbe tartoztak bele az ingatlanpiaci kötvények, valamint hitelek csoportjai, mint az RMBS-ek és a CDO-k, melyek a másodlagos jelzálogpiacokról kigyűrző válság elindítói voltak.

Ennek következtében a dereguláció életképessége megkérdőjeleződött mind az Európai Unióban, mind az Egyesült Államokban. A piaci bizalom helyreállításához elsősorban a hitelminősítők újraszabályozása került szóba. Az Ecofin közös álláspontja értelmében szűkebb mozgásteret engednek, ennek fényében nem végezhetnek üzleti tanácsadási tevékenységet, a minősítést elkészítő modellekről tanácsadás az EU-nak, évenkénti átláthatósági jelentéstétel, valamint folyamatos ellenőrzésre való lehetőség köti az

intézményeket. Ugyanakkor a felügyeleti és szabályozási keretet még 2012-ben sem lehetett tökéletesnek mondani, a minősítési folyamatok továbbra is nehezen átláthatók, valamint a hitelminősítők közötti monopolisztikus verseny mindenféleképpen egy tiszta piaci versennyel történő felváltása lenne kívánatos.

Az USA-ban a hitelminősítőkre a SEC legelőször 2008 augusztusában fordította tekintetét, hogy megvizsgálja a válság elindító okait. Röviden összefoglalva, a 2007 előtt működő rendszer – kiváltképp az RMBS- és CDO- minősítések kapcsán – irányítása kicsúszott a létrehozóik kezéből, ami a nem nyilvános minősítési eredményekkel, a módszertani dokumentáció és folyamatos ellenőrzés hiányával mély recesszióhoz vezetett. A 2010-es Dodd–Frank-törvény igyekszik újrarendezni a szövetségi pénzügyeket, ebbe beletartozik a Federal Reserve System és a jelzálog-hitelezés reformja éppen úgy, mint a fogyasztóvédelem új szabályozási keretrendszerének kialakítása. A központosítás a pénzpiacok újrarendezése mellett több tucat monitoring-szervezetet is létrehozott, Barack Obama amerikai elnök szerint a törvény képes lesz egy olyan ellenőrzési metódus kiépítésére, hogy nem kell többé az adófizetők pénzéből megfékezni a pénzintézetek közötti dominóeffektust.

A továbbiakban már-már unortodox jelzővel is lehetne illetni a Pénzügyi Stabilitási Tanács egyes hatásköreit. Minősített többséggel ugyanis az ellenőrzése alá vonhat olyan nem pénzügyi szervezetet, amely csőd esetén negatív hullámokat gerjesztene a pénzügyi szektorban, avagy veszélyeztetné az amerikai pénzügyi stabilitást. Másodízben pedig segítségül hívhatja a Federal Reserve-et

annak érdekében, hogy az USA pénzügyi stabilitásának megőrzése végett bizonyos komplex nagyvállalatokat feldaraboljon.

Ugyanakkor további reformok is napvilágot láttak, amelyek a Fed és a SEC működését alakították át. Létrejött a Szövetségi Biztosítási Iroda, szigorították a hitelminősítők szabályozását, avagy az önkormányzati kötvénykibocsátási képességet.

A Fed tevékenysége továbbra sem áll meg a monetáris politika alakításánál – amely gyakorlat a kontinentális Európában kevésbé élvez legitimitást. Nemcsak pusztán figyelembe veszi a fiskális politika alakítóit, hanem azok támogatására élezi ki eszközeit és céljait. A 2012. szeptember 13-án bejelentett gazdaságélénkítő csomag is kettős küldetésű: növelni kell a foglalkoztatottságot az árstabilitás megőrzése mellett. Szintén 2012-ben havonta mintegy 40 milliárd dollárral (a magyar államadósság egyharmada) stimulálta az amerikai gazdaságot úgy, hogy nem sterilizálja a kötvényvásárlásait – nem tartja azonos szinten a gazdaságban meglévő pénzmennyiséget.

Az USA gyors regenerálóképessége részben abban is rejlik tehát, hogy a harmonizált monetáris és fiskális politikáknak köszönhetően nem szakadnak el a hosszú és rövid távú gazdasági célkitűzések, ami nem mondható el az Európai Unió tagállamaiban, sőt, a monetáris politikát illetően még azok között sincs összehangolt koordináció.

A transzmissziós mechanizmusokon keresztül a kereskedelmi bankrendszer adja az adott nemzetgazdaság vérkeringését, így amikor a konjunktúraciklus csúcspontját eléri, recesszióba rántja az országot is. A mindenkori kormányzatoknak

kötelességévé válik a magántulajdonú pénzügyi rendszer megőrzése, máskülönben bedől a gazdaság. A *too big to fail* elv hipotézise, hogy az ország pénzügyi vérkeringését biztosító bankokat, pénzügyi intézeteket mindenáron meg kell menteni a gazdaság életben maradása érdekében.

Az óvintézkedések ellenére a válság alatt olyan pénzügyi intézetek dőltek be, mint a Fortis, a Lehman Brothers vagy több izlandi bank. Az Európai Unió tagállamai 2009 és 2011 között az integráció GDP-jének 37%-val megegyező pénzmennyiségű állami támogatásban részesítették a bankszektort, ami a konjunktúra időszakában a Versenypolitikai Főhatóság koncepciójával ellentétes lenne. Viszafelé viszont nincsen olyan piaci szereplő, amely finanszírozná az országok államadósságát, kötvényeit felvásárolná. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) tranzakciói, illetve a Világbank az a két szupranacionális szervezet, amely ideiglenes segítséget tud nyújtani az országoknak. Ennek viszont közvetlen kihatása van az országok belpolitikájára, az 1980-as években a hitelek segítették elő Magyarországon a liberalizálódást, de vezetett ugyanakkor Romániában Ceaușescu törlesztési kényszere az ország hosszú távú elszegényedéséhez. Görögországban és Cipruson a lakosság mindennap érzi az IMF által előírt megszorítások negatív hatásait, mint a 100 000 euró feletti bankszámlák megadóztatása, készpénzkivétel, kényszerprivatizálások, avagy felülről diktált fiskális politika. Nos, a pénzügyi világ ezen neoliberális rendszere és az összeomlása azonban változásokért kiált. E szíréhangok egyik magyarországi észlelője Lentner Csaba egyetemi tanár, aki a változó európai központi banki, argentin, egyesült államokbeli példák

keresztül igazolja, tudományos keretek között bemutatja az új típusú bankpolitikák lényegét és tudományos hátterüket.

VÁLTOZÁSOK ÉS HIÁNYOSSÁGOK
AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A 2007-es válság olyannyira meghatározó az EU életében mind a mai napig, hogy 2011-ben szinte minden uniós tagállamban tovább csökkent a GDP, valamint 2012 egymást követő negyedévei negatívan túlteljesítették egymást.² Hasonlóan Magyarországon, ahol az ipari termelés 1,1%-kal, az építőipar 6,6%-kal csökkent, negatív tendencia figyelhető meg a foglalkoztatottság terén,³ és nőtt a csődöt jelentő vállalkozások száma.

A könyv szintén bemutatja az EU új típusú monetáris mechanizmusait, jegybankpolitikát, pénzügyi tűzfalat, kiváltképp az Európai Központi Bankra helyezve a vizsgálatok fókuszát.

Az integráció pénzügyeit két nagy csoportra lehet bontani: egyrészt a disztribúciót megvalósító finanszírozási források és alapok, másrészt az allokációt és stabilizációt biztosító intézetek⁴ – legfőképpen az 1979-es Európai Monetáris Rendszerből továbbfejlődő Európai Központi Bank (EKB), nagyobb keretrendszerben a Központi Bankok Európai Rendszere, vagy az Európai Beruházási Bank.

Az elsőbe olyan szakpolitikák tartoznak, mint a közös agrárpolitika, halászati politika, kohéziós és strukturális alapok, valamint a támogatási programok széles spektruma – a szocialista országok átmenetét segítő PHARE-program például. Utóbbi viszont a közös monetáris politikával, a GMU megvalósításával és a közös valuta bevezetésével nyilvánvalóan hatalmas eredmény az EU életében.

Az európai integráció kialakulását már a kezdetek óta az országok gazdaságainak összehangolása is vezérelte, mára viszont a monetáris unió kifejlődésével egyértelműen elsőbbséget élvez. Míg az eurót bevezető államokban – jelenleg 17 – értelemszerűen mélyebb és egységesített, Brüsszel-centrikus gazdaságpolitika kötelező, addig az Európai Unió más területén, a „második sebességben lévőkre” is ugyanúgy kötelező érvényű határozatok és irányelvek lépnek hatályba, valamint kiterjedő illetékességű pénzügyi és politikai szervek monitoringtevékenységei vannak jelen.

Mindazonáltal a gazdasági válság kétségkívül új korszakot is nyitott az EU életében. Míg korábban bárminemű fiskális politikai beavatkozástól tartózkodott, addig mára a másodlagos piacokon fölvásárolja az államkötvényeket, ami az 1–3 éves lejáratú ügyletekkel tulajdonképpen meghitelezi a tagállamokat. Mindazonáltal az uniós alapok, mint az ESM, EFES, önmagában nem tudják a korlátlan kötvényvásárlási opciót nyújtani, ezért az államok rákényszerülnek az IMF-fel történő megállapodások kidolgozására is. Összhangban áll a Fidesz–KDNP-kormánykoalíció politikájával, hogy Magyarországon bezárják az IMF helyi kirendeltségét – az amúgy sem olajozottan működő tárgyalások után.

Ugyancsak unortodox jelzővel lehet illetni az Európai Központi Bank olyan intézkedéseit, mint 2010-ben a két, egyenként 500 milliárd értékű hitelkeret biztosítása, avagy az 500 milliárd tényleges hitelezési kapacitású tűzfal felhúzása. 2011-ben az eurózóna 17 pénzügyminisztere aláírta az európai stabilitási mechanizmust (ESM), valamint 2012-ben állam- és kormányfők javaslatot nyújtottak be

Herman Van Rompuynek, hogy integrált pénzügyi, költségvetési, gazdaságpolitikai keret kidolgozásával mélyítsék a GMU működését.

A többsebességes Európa meglétét támasztja alá azon tény is, miszerint az EKB közös monetáris politikájában nem minden tagállam vesz részt – az eurózónán kívül az országoknak nincs ráhatásuk a zónát érintő döntéshozatalra, ugyanakkor az ország szuverenitásának nagyobb része marad meg belátható ideig a tagállamok kezében (mivel csatlakozáskor a lisszaboni szerződés értelmében minden belépő kötelezettséget vállal az euró bevezetésére).

Az eurórendszer elsődleges célkitűzése az árstabilitás megvalósítása – az EKB Kormányzótanácsának 1998-as meghatározása értelmében a fogyasztói árindex (HICP) 2% alatti éves növekedése. A GMU 3. szakaszának megvalósulásával sikerült a valutaátváltásokból adódó árfolyam-ingadozást a közös pénznemmel kiküszöbölni, ugyanakkor további megoldandó kérdés, hogy az infláció ne lehessen akadály a kereskedelemnek és szabadpiaci műveleteknek, ne termelődjön „inflációs kockázati felár” a befektetőknek.

Az EKB olyan feladatokat lát el, mint az egységes bankközi pénzpiac megteremtése, az integrált eurókötvények piacának kiépítése, a részvényt piac egységes kezelése, avagy az egyre gyakoribbá váló banki felvásárlások/egyesülések koordinációja. Az eurórendszer működési keretrendszerén belül biztosítja a bankok likviditásának refinanszírozását, határozza meg a pénzpiaci tartalékokkal kapcsolatos kondíciókat és a pénzpiaci kamatokat, valamint tartalékolási kötelezettségeket ír elő a bankok számára. A bankok a különböző befektetések és hitelműveletek

kapcsán sosem bírnak az összes elhelyezett bankbetét fedezetével, ami például egy meg nem erősített hír következtében csődbe vitte a Postabankot.

További uniós vívmány még az egyelőre ingatag lábakon álló makroprudenciális felügyelet, ami tagállami szinten a hitelboomokat, valamint a rendszerkockázati tényezőket tompítja. Intézményszerűsítése 2011-ben valósult meg az Európai Rendszerkockázati Testület keretén belül, Magyarországon a 2011-es jegybanktörvény a központi bank kompetenciájához sorolta. A már fent említett magyar unortodox politika része, hogy a rendszerkockázati tényezőket vizsgáló MNB ezen feladatát a PSZÁF-fel együtt végzi el.

A kétségkívül színes összeurópai, valamint az amerikai szövetségi pénzintézeti működés mögött nem csupán jogi, technikai, regulatív különbségek húzódnak meg, az egyes területi egységek gazdasági teljesítőképessége számos ok mellett erőteljesen függ a népesség „hozzaállásától”. Az OECD legfrissebb, Better Life Index felmérése mögött egyenesen korreláció mutatható fel a társadalom vélekedése, valamint a gazdasági teljesítőképessége között (hogy melyik az ok és okozat, annak feltárása nem célja ennek a dolgozatnak).

A klasszikus versenyképességét egy országnak az államháztartás stabilitása, az oktatás, valamint az egészségügy együtt biztosítja, mindhárom alapvető befolyással bír az emberek életére. Magyarország esetében például a 2010-es kormányváltás óta több tucat új adónem került bevezetésre, növekszik a tönkrement vállalatok száma, csökken az egy főre jutó GDP, ami a társadalmi morálra mind-mind kihatással van.

1. táblázat: Országok összehasonlítása

| | Magyarország | USA | Németország | Csehország |
|--|--------------|--------|-------------|------------|
| Átlagos háztartás éves bevétele (USD) | 13 858 | 38 001 | 28 799 | 16 957 |
| Foglalkoztatottság (15–64 évesek) | 56% | 67% | 73% | 66% |
| Várható élettartam (év) | 75 | 79 | 81 | 78 |
| Politikai részvétel | 47% | 70% | 71% | 63% |
| Érettségivel rendelkezők | 81% | 89% | 86% | 92% |
| Éves munkaóra | 1980 | 1787 | 1413 | 1774 |
| Élettel való elégedettség (tízfokú skálán) | 0 | 7,6 | 6,6 | 5,3 |
| Hosszú távú munkanélküliség | 5,36% | 2,8% | 2,84% | 2,8% |
| Munkanélküliségi ráta | 10,9% | 8,1% | 5,5% | 6,8% |
| Egészségesség (tízfokú skálán) | 4,1 | 8,4 | 7,1 | 5,6 |

Forrás: OECD Better Life Index 2013.

ZÁRSZÓ HELYETT

Lentner Csaba a Millenárison tartott könyvbemutatóján fejtette ki azt, hogyha egy hasonló könyv jelent volna meg szélesebb körben a 2000-es évek elején, akkor az emberek felkészültebben gondolhatták volna végig a devizahitelek felvételét, egyben többeket eltántorított volna. Lentner Csaba szerint a pénzügyi-banki eredetű krízis hármas kiindulópontjának egyik elemeként tartják számon a lakossági céltudatosság és felkészültség hiányát. Ezenkívül a kínálati oldalon elhelyezkedő bankok és pénzügyi intézmények szolgáltatásai, valamint a működésük hátterét szabályozó alkotóelemek hiányosságának tudhatók be elsődlegesen az Európában máig kihatással bíró negatív gazdasági folyamatok.

Magyarországon a devizahitel – töb-

bek között – az árfolyamok drasztikus megváltozása óta aktuálpolitikai kérdésé formálódott. A civil oldalon megjelent például a Koppány csoport, a Haza Nem Eladó Mozgalom, a Banki Adósok Érdekvédelmi Szervezete, avagy a Devizahitelkülönbözet Károsultjainak Egyesülete, akik céljaikat egy erőteljes nemzeti-radikális keretbe foglalják. Másrészt a kormányzati oldal sem tétlen, erre példa az ócsai lakópark felépítése, az ingatlanláz devizahittel és devizaalapú ingatlanlázalékkal rendelkezők árfolyamrögzítés-igénylése, avagy egy újabb adósságmentő terv a kormányzat részéről, melynek feltételezett/rossz nyelvek hatására Csányi Sándor több mint tízmilliárd forint értékű OTP-részvényt értékesített. Valószínűsíthető, hogy a kormányzat lakossági hitelezéssel folytatott küzdelme végigkíséri majd a kampányidőszakot,

aminek már jelenleg is napi szintű megmutatkozása tapasztalható.

2011 decemberében a kormány és a Magyar Bankszövetség tárgyalásainak következtében született meg az árfolyamgát, a devizahitelek forintalapúvá konvertálása – amennyiben az ingatlan értéke nem haladja meg a 20 millió forintot –, valamint a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. ingatlanvásárlási kvótáját mintegy 20 ezerrel megnövelték, ami a bankokra és hitelezőkre egyaránt pozitív hatást gyakorolhat.

A kérdéskör érdekessége, hogy míg a Fidesz–KDNP 2008-as szociális vagy háromigenes népszavazási kezdeményezése politikai tőkét kovácsolt az akkori ellenzéki párt javára, addig a jelenlegi nyíltan jobboldali-radikális szervezetek működése nem befolyásolja számottevően a Jobbik támogatottságát. Ez azzal is összefügg, hogy a kormányzat a lakosság szemében jól menedzseli a széles rétegeket érintő problémákat, egyúttal az ellenzék nem tudott eddig kidolgozni egy működő variánst a problémák orvoslására. Vagy ha például a baloldali csoportosulásokat vesszük szemügyre, akkor még kiforrott együttműködési mechanizmusokat se vélhetünk felfedezni. Jól szolgálja a következetes kormányzati gazdaságpolitikát az a napjainkban formálódó tudományos rendszertan, amelyet a *Bankmenedzsment – Bankszabályozás –*

Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv esz- közöl, illetve az a szellemi műhely, amely Lentner Csaba vezetésével az unortodox gazdasági kormányzás tudományos meg- alapozására, javaslatok megtételére és a kormányzati lépések igényes, nemzet- közli viszonyítású szakmai bemutatására törekszik.

(Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Szerk.: prof. dr. Lentner Csaba, Nemzeti Közszolgálati és Tan- könyv Kiadó, Budapest, 2013, 526 oldal.)

JEGYZETEK

- ¹ A monopóliumok mindig kiemelt figyelmet érdemeltek. Míg Tudor Erzsébet a 16. század Angliájában azért árusította ki a monopóliumokat, hogy hatalmát megerősítse a parlamenttel szemben, addig a 20. század Franciaországában a meghatározott piaci részesedéssel bíró vállalatokat államosítják. Az Egyesült Államokban fel- darabolták az AT&T telekommunikációs vállalatot piactorzító hatása miatt, és az Európai Unió Versenypolitikai Főhatósága tilt bármely, a piaci kudarcokból kialakult monopóliumot.
- ² www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdn/gdn21212.pdf
- ³ Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara adatsora szerint.
- ⁴ H.-Dieter Wenzel – Thomas Geppert – Holger Kächelein – Jörg Lackenbauer: *Pénzügypolitika az Európai Unióban*. Bamberg Economic Research Group – Verlag, Bamberg. Magyarra fordítást koordinálta: Meyer Dietmar, Balogh László.

Pál Katalin

Székelyföld Brüsszeli Képviseleti Irodája

The Office of Szeklerland in Brussels

ÖSSZEFOGLALÁS

Székelyföld mint létező, élő entitás ezeréves múltra tekint vissza, történelme szervesen összekapcsolódik a magyarság történelmével. Mai politikai-gazdasági helyzete mégis méltatlanul alatta marad a szabad Európában őt megillető státusnak. A tanulmányban ennek a tézisnek kibontásával jutunk el Székelyföld önálló brüsszeli képviseletének létrehozásához, amely maroknyi elhivatott erdélyi magyar politikus sokévi munkájának köszönhetően válhatott álomból valósággá.

SUMMARY

The existing and live entity of Szeklerland has a history of a thousand years closely intertwined with the history of the Hungarians. Nevertheless, its current

political and economic status remains unjustly below its rightful status according to the relevant European regulations. In this study an analysis of the latter is performed to justify the need to establish an independent representation of Szeklerland in Brussels, a dream that was actually and finally realised as a result of many years of dedicated efforts by a handful of Transylvanian politicians.

A SZÉKELYSÉG EREDETE

Székelyföld története a magyar honfoglalással kezdődött, és ahogy a magyarság átvészelte az elmúlt évezredet, úgy Székelyföld is túlélte megannyi nehézséget. Túlélte, és Európa részévé vált, ahová mindig is tartozott. Ezt a szép gondola-

PÁL KATALIN, végzős hallgató, Kodolányi János Főiskola, Társadalomtudományi Tanszék, Nemzetközi Tanulmányok szak (palk74@gmail.com). A tanulmány a saját szakdolgozat alapján készült.

tot gyakran árnyékolta be nehéz sorsa, és Székelyföld még mindig kénytelen megtapasztalni végzetének árnyoldalait, még most, a soknemzetiségű Európában is.

Székelyföld autonómiája gyakorta visszatérő ügye a romániai politikának, különösen a romániai magyar belpolitikának. Ennek ellenére ez az ügy nem csak romániai belügy, és nem csak a magyarság és a székely nemzet közös küzdelméről szól. Az Európai Unió egyik fő elve, a regionális megközelítés is elvárásokat teremt az autonómia tárgyában. Az Európai Unió egyidejűleg a régiók hazája is, amely azt jelenti, hogy a fejlesztési programok felosztása regionális alapon történik. Nyilvánvaló, hogy Székelyföldnek össze kell hangolnia fejlesztési elveit a regionális tervekkel. Ugyanakkor a román állam, ahová Székelyföld kényszerűen tartozik, nem adja meg a lehetőséget, hogy önálló régióvá válhasson, bár területe és az itt élő székely nép homogenitása magától értetődő módon igazolná ezt a lépést. A hivatalos román álláspont elutasító a Székelyföld független régiós státusának megszerzését célul kitűző székely törekvésekkel, és teljességgel elzárkózó a székely nemzet autonómiatörekvéseivel szemben. Ez a negatív hozzáállás csak politikai és érzelmi indokokkal magyarázható, amelyeknek vajmi kevés közül van a valós szakmai és tárgyilagos érvekhez. Ebben a barátság-talan környezetben egy kitaró székelyföldi politikusnak sikerült mégis nagy eredményt elérnie: egy székelyföldi regionális iroda megnyitását Brüsszelben, „Európa fővárosában”, a magyar uniós elnökség féléves periódusa alatt, 2011-ben.

A megnyitó komoly politikai vihart kavart a román és a magyar kormányzat kö-

zött. Az iroda működésképtelenségének így közvetve az egyik legfőbb okát marketingjének hiányosságaiban látom. A valós gazdasági jelentőségén szimbolikusan messze túlmutató kezdeményezésnek – még ha időleges – sikere reményt ad az idegen országban hagyományait, nyelvét, kultúráját megőrizni igyekvő nemzet sorsát szívükön viselőknak, hogy az összefogás, a magyar és a székely nép egymást segítő küzdelme eredményeként végül megvalósíthatja a közös álmot: az önálló Székelyföld régió megszületését.

A székelyek eredetéről már ősidők óta vita folyik. A középkori királyok mint háttárvédő népet telepítették be őket a mai Székelyföldre, akik egy földrajzilag zárt tömböt alkotnak ma is. A székelyek ma is Attila hunjainak, „Csaba királyfi népe” utódainak vallják magukat. Feladatuk és kötelességük ősidők óta az volt, hogy háború idején a magyar főcsapatok előtt járjanak felderítőcsapatként, béke idején pedig a megszállott területek határait védjék az ellenséges betörés ellen. Így ők és utódaik őrizték a megszállt terület legkeletibb határait. A székelyek szellemi és erkölcsi világa pontosan olyan, mint a külseje: józan és egyenes, reálsan fogja fel az életet, akit nem lehet becsapni. Azt mondják róluk, hogy „két eszük van”, és hogy mikor melyiket veszik elő, azt csak ők tudják. Barátságosak, jó modorúak, akik elítélik a parasztmódot, erős bennük a hazafias és nemzeti érzés, ebben soha semmilyen körülmények között nem ismernek megalkuvást. Az tud igazán bánni velük, aki kiválóbb egyéniség, mint ők, őt elfogadják vezetőjüknek, és engedelmeskednek is neki, de csak ha velük is megosztja az aktuális témát, problémát.

ERDÉLY A ROMÁN FENNHATÓSÁG ALATT
(1920–1941)

Erdély önállósága és vele együtt külön történelme is 1867. február 17-én szűnik meg a legfelsőbb királyi kéziratral, amit az erdélyi országgyűlés és a pozsonyi magyar országgyűlés a VII. törvénycikkkel erősít meg. A törvények innentől kezdve minden nemzetiségűre érvényesek lesznek, viszont a nemzetiségek nem kapnak politikai jogot, mint közösséget nem ismerik el őket. Erdély számára 1867 új történelmi korszak kezdetét jelenti. Az osztrák–magyar kiegyezés értelmében, valamint az unió életbelépésével Erdély Magyarország részeként éli meg az 1867–1918-as korszakot, melynek hatására nagy lépéseket tesz előre a gazdaság és a korszerűsítés terén. Az első világháború kitörése azonban gátat vet ennek, és megállítja Székelyföld felzárkózását.

Az első világháború győztes hatalmai (Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország) és Magyarország mint vesztes állam között létrejön egy megállapodás 1920. június 4-én – a trianoni békeszerződés –, amely Magyarország jelentős részével együtt Székelyföldet is Romániának adományozza. Az 1920-ban Romániához csatolt, a háború előtt „Királyhágón túli országrész” (Erdély) területének lakossága jelentős kulturális, nyelvi és szokásrendszerbeli különbséget mutat a romániai lakossághoz képest, amely különbség a kezdetektől fogva konfliktusok forrása az etnikumok között. A romániai bukaresti központi kormány 1920-tól kiterjeszti hatáskörét Románia új tartományaira, innentől kezdve elnyomja az uralma alá került nemzetiségeket. Az élet minden területén megkezdődik az elnyomás a kisebbségek számára. A román sajtó egyre

szenvedélyesebb hangon ír a székelységet érintő visszaramánosító politikáról, de a román értelmiséget aggodalommal töltik el ennek a nyomásnak a hatásai, aminek hangot is ad egy székelyföldi román lapban, a *Gazeta Ciucului*-ban, 1936. november 15-én: „A székely parasztot – úgy tekintik, mint egy sovíniszta kisebbséget. Minden tettét és gondolatát gyanakodással kísérik. És egyáltalán nem adunk számot maguknak, hogy ez a vad nacionalizmus, mellyel közülünk annyian üldözzük... eltávolítja tőlünk, és ellenséges magatartásba szorítja vissza... Akiben megvan a székely paraszt megértéséhez szükséges kritérium, az tudja, hogy a székely megértést kíván, és békés politikát vár. Azonban nem egy bosszantó politikát. Bánjunk vele emberi módon, másképpen saját házunkban ellenséggé tesszük...”¹

AZ AUTONÓMIA FOGALMA ÉS FEJLŐDÉSE

Az autonómia mint fogalom a köznyelvben a függetlenség, az önállóság jelentésű szavakkal asszociálható, míg politikai és közigazgatási értelemben egy államon belül egyes közigazgatási egységek vagy embercsoportok önálló döntési jogait jelenti, amelyekben az önmagát érintő ügyekben kizárólag ők járhatnak el, valamint jogi értelemben ezen embercsoportok önmagukat saját jogszabályaiknak megfelelően, saját intézményeik révén kormányozhatják.

A 20. század elején a nemzetállamok folyamatos merev elutasításba burkolóznak, elutasítják az autonómiát kérő kisebbségek kérését, melyet a szeparatizmus első lépcsőfokának tekintenek. Az 1990-es évek elején, a kommunizmus bukása után az autonómiára nézve ked-

vezőtlen légkör lassan oldódni kezd, és az átalakuló Európában új lehetőségek bontakoznak ki. Olyan, etnikai alapú autonómiára utaló nemzetközi dokumentumok, politikai nyilatkozatok, ajánlások születnek, amelyek nem jelentenek az államok részére semmilyen számon kérhető kötelezettséget.

Igazi áttörést ehhez képest az ún. Gross-jelentés hoz, melyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003. június 24-én fogad el.² A Gross-jelentés Andreas Gross svájci képviselő, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének volt alelnöke nevéből ered. Négyéves munkájával olyan jól összeszedett és kidolgozott jelentést hoz létre, mely fordulópontot jelent az autonómia lehetséges törekvéseiben. Jelentésében az autonómián belül definiálja a területi autonómia, kulturális autonómia fogalmát, olyan gondolatokat fogalmaz meg, melyek úttörő jelentőségűek. Az autonómiát nem konfliktusforrásként kezeli, hanem a konfliktusok megoldásának forrásaként. Az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, szétziláló forrásként, a kisebbségi kérdés megoldásának helytelen formájaként kezeli, hanem olyan megoldást mutat, ami a kisebbségek számára lehetővé teszi jogaik gyakorlását, ezzel egy időben pedig garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására, valamint területi integritására.

Egy további fontos kérdés az, hogy Románia hogyan viszonyul Székelyföldre mint létező régióhoz? Mindannyian tudjuk, hogy Székelyföld igenis egy létező régió, de fontos megmutatni, hogy mi igazolja ezt. Mi is az a régió? Mit takar ez a szó? Ahhoz először is a régió fogalmát kellene tisztázni, meghatározni. A régió nagyon sokféle értelmezésű lehet, sok tanulmány, különböző tudomány foglalko-

zik ennek a megállapításával, de konkrét egységes megállapítás, világos és általános érvényű definíció mind a mai napig nem született.

A *régió* szó kapcsán nagyon sok fogalom és megközelítés keveredik egymással. A különböző tudományágak is mind másképpen látják ennek megfogalmazását. Ami viszont mindegyik megállapításban közösnek tűnik, ami majd elvezet valamikor egy egységes definícióhoz, az nem más, mint *egy határon belüli valamiféle összetartozást és ezen alapuló lehatároltságot* jelent.

Minden ország külpolitikáját alapvetően befolyásolja földrajzi fekvése, geopolitikai adottságai, azaz valamely régióhoz, szubrégióhoz való tartozása. Románia helyzete ilyen szempontból igen sajátos. Az ország különböző régiók és nagyhatalmi érdekövezetek találkozásában fekszik. Tekintettel a Fekete-tenger övezetének közelségére, *tranzitország* a *Balkán* és *Nyugat-Európa* között. Románia Közép-, Kelet- és Dél-Európa határán, annak érintkezési sávjában fekszik, ezért stabilizációs szerepe felerősödően van. Geopolitikai szempontból Románia egyben a stabilitás, a tolerancia országa a kelet–nyugat tengely, valamint az észak–dél gazdasági folyosók és erővonalak mentén. A területét alkotó három történeti tartomány Európa három különböző régiójához köti: a *Havasalföldet a Balkánhoz*, *Moldvát Kelet-Európához*, *Erdélyt pedig Közép-Európához* fűzik történelmi, vallási, kulturális és politikai hagyományai. A román politikai elit mindig tudatában volt e hármas kötődésnek, ezért élt és él bennük a félelem, hogy e különbségek bizonyos történelmi-politikai körülmények között az ország integritását veszélyeztetik.

Székelyföld földrajzi behatárolása sok vita tárgyát képezi. Ami a jelen Székelyföldet illeti, az egykori Magyar Autonóm Tartomány (1952–1960) szerint, vagyis a három megye, Hargita, Kovászna, Maros által alkotott régió szerint határozható meg. Ugyanakkor mértékadó erdélyi politikusok szerint a székelyföldi iroda létrehozásánál „az első probléma, hogy Székelyföld, mint olyan, jogi meghatározásban nem létezik”. Az 1990 és 2002 közötti időszakban a fent említett megyék nem rendelkeztek jól felkészült és megalapozott fejlesztési stratégiával, a fejlesztési terv szükségessége nem is igazán jelent meg a közéleti vitákban. A bekövetkezett változásról 2003-tól beszélhetünk, ennek hátterében az elmúlt tíz évben az egymással szemben álló politikai csoportok között zajló ádáz küzdelem, versengés áll a székelyföldi autonómia és regionális önrendelkezés mellett. Fontos, hogy mindannyian egyetértünk abban, hogy a ma létező Székelyföld területszervezési és közigazgatási kerete hosszú távú fenntarthatóságának szempontjából nem kielégítő. A regionális fejlesztés kereteit a rendelkezésre álló erőforrások és lehetőségek függvényében kell megtervezni, amit egy koherens fejlesztési alapidokumentummal szükséges alátámasztani az európai praxisnak megfelelően. Autonómiaformákról, regionális átszervezésekről beszélni mindaddig, amíg mindez nincs kidolgozva, nem több tüneti kezelésnél.

A jelenleg kormányzó koalíció régióát-szervezési szándékai akár végzetesek is lehetnek a székelyföldi távlati elképzelésekre, amennyiben nincsenek „jól kezelve”.

Első, legfontosabb lépés lenne az önálló programkészítés a három megye szintjén, ami elfogadható a román hatalmi tényezők által, a másik pedig az általános Székelyföld-definíció és állandó egyeztetési fórumok létrehozása. A kommunikációs stratégia kialakítása a régió megyei és helyi önkormányzatai, felsőoktatási intézményei, civil szervezetei között. Fontos lenne a civil szervezetek bevonása, az erdélyi (székelyföldi) önkormányzatok és a civil szervezetek munkájának összehangolása, mely jelenleg még gyerekcipőben jár.

A felsőoktatási hálózat létrehozása a térség önkormányzatainak, civil szervezeteinek első számú prioritását képezte, mára ezek a célkitűzések jórészt teljesültek. Nagyon rossz a közlekedési infrastruktúra, ami a fejlődés egyik akadályát jelenti. A közlekedési infrastruktúra felújítása nélkül a fejlődés üteme nem növelhető. Alkalmi együttműködések léteztek, és ma is léteznek a közlekedési infrastruktúra terén a három megye között, viszont egy jól megalapozott és együttesen elfogadott regionális közlekedési hálózati stratégia mind a mai napig nincs, vagy a kivitelezése akadályoztatott. Az országos közlekedésfejlesztési stratégiákba való beépítésébe nagyobb eséllyel indulna a három megye, ha együttesen összefogva, közös stratégia mentén lépne fel egy gyorsforgalmi út kiépítésére Marosvásárhely–Székelyudvarhely–Csíkszereda–Sepsiszentgyörgy útvonalon.

A RÉGIÓ NEMZETKÖZI KÖZVETÍTŐ SZEREPÉNEK
ERŐSÍTÉSE

Székelyföld ma a romániai hetes számú, ún. Közép régióhoz (Maros, Kovászna, Szeben, Brassó, Fehér megyékhez) tartozik, ami az ország központi részén helyezkedik el, és azért érdekes, mert nem rendelkezik határ menti területtel, ami miatt nem tud részt venni a határ menti együttműködést támogató programokban. Kivételként említhető meg, hogy Hargita megye bekerült a Kárpátok euro régióba, ami bizonyos forrásokhoz való hozzáférést jelent. Székelyföld nemzetközi közvetítő szerepének növelésére a turisztikai szektorban rejlő potenciál említhető első helyen. Ezen a területen az elmúlt években jelentős változás ment végbe. A „régióimázs” kialakításának szerves része a specifikus termékek előállítása, ezen termékek árusítása, ami Székelyföldön átlagon felüli. Másik fontos tényező a kulturális kapcsolatok, a kulturális örökség, mely a fejlesztés, programkészítés kidolgozása szempontjából idegenforgalmi, turisztikai célt képez. Megvalósítható feladat lenne külképviseleti irodák létrehozása nagyobb nemzetközi központokban. A gazdaság versenyképességének javítása céljából primer ágazatban olyan technológiákra lenne szükség, amelyek segítségével versenyképes székelyföldi árut lehet előállítani és szállítani akár az Európai Unió piacára is. A szekunder ágazat teljesítménye kiváló, fejlesztésére további tökebevonásra van szükség. Fontos lenne egy gazdasági, fejlesztési hálózat kialakítása, amely az egész vidéket átfogja, és nyomon követi a vidék településeinek gazdasági fejlesztését.

Másik fontos tényező a mezőgazdaság, amely ugyancsak fejlesztésre szorul,

ebben a szektorban dolgozók száma az országos átlag felett van, cél a gazdasági élet jó megszervezése és fellendítése. A fejlesztési és innovációs tevékenységek még mindig kezdetlegesek, változások már mutatkoznak, de nem képezik még az előre megtervezett regionális stratégiai cél részét. Fontos lenne a székelyföldi megyék fejlesztő intézményeinek összehangolt együttműködése. A munkaerőpiac terén nagy hiányosságok vannak, kevés munkaerő-képzési és -átképzési program működik Székelyföldön a lehetőségekhez és igényekhez képest. A gazdaság munkaerőigényének kielégítésére fejleszteni kell a munkaerőpiac változásához gyorsan alkalmazkodó felnőttoktatási, posztliceális (érettségi utáni) szakképzések arányát.

Az egészségügyi ellátás minden szinten megtalálható az alapellátástól az egyetemig, a népesség egészségügyi mutatói országos szinten mégis igen kedvezőtlenek. Az ellátás minőségének javításához szükség van az intézmények hálózatszerű fejlesztésének összehangolására, egészségfejlesztő programok beindítására. A vidék-város kapcsolat intenzitása jelentősen csökkent, az állami vállalatok megszűnésével csökkent a vidékről városba való utazás, ennek következtében a közlekedési infrastruktúra is leépült, aminek következménye a nehézkes információáramlás. Elsőrendű prioritásként kell kezelni a közlekedési infrastruktúra kiépítését, a vidék és város közti fejlődésbeli különbségek csökkentését, a vidéki térségek felemelkedését szolgáló elérhetőség javítását. Vidéken fontos lenne a falugazda intézmények létrehozása saját és uniós források bevonásával.

Székelyföld régió sorsának alakításában az ott élő emberek nagy része saját

szavazatával mind a mai napig igen kevés alkalommal szólhat bele a döntéshozatalba. Nem alakultak ki azok a közvetlen csatornák – a központi államberendezkedés miatt –, amelyek lehetővé tennék a lakosság bevonását a döntéshozatalba, ez jól irányzott adminisztratív intézkedéssel viszont kiküszöbölhető, és jelentős eredményt lehetne elérni vele.³

A ROMÁNIAI RÉGIÓK JELENLEGI HELYZETE
AZ ÁTALAKÍTÁS ELŐTT

A legfrissebb állás szerint Romániában az egyik legégetőbb probléma a fejlesztési régiók átalakítása. A román parlament még idén elfogadja a közigazgatási régiók létrehozásáról rendelkező törvényt, és jelenleg még nem tudni, hogy hány régióra osztják az országot, és mi lesz az egyes térségek központja. Annyi bizonyos, hogy nem etnikai alapon hozzák létre ezeket a régiókat. A jelenlegi fejlesztési régiók nem felelnek meg a földrajzi, történelmi, kulturális, gazdasági-társadalmi uniós kritériumoknak. 1997-ben a román kormány elfogadta Románia Régiófejlesztési Zöld Chartját, 1998-ban pedig megalkották a fejlesztési stratégiák végrehajtásához szükséges intézményi és jogi keretet, a 315-ös törvényt, az akkor elfogadott nyolcrégiós felosztás érdemi vita nélkül került be Románia jogrendjébe. Ez az ideiglenes felosztás megoldásként került be akkor Románia európai uniós csatlakozási szerződésébe, ami nem szolgálta a gyengén fejlett területek felzárkóztatását, sőt a régiókon belül fokozódott a szegény megyék leszakadása, valamint a gazdag régiók még gazdagabbak, a szegények még szegényebbek lettek. Az Európai Bizottság már jóval korábban, 2006-ban felszólította Romániát, hogy a régiókat alakítsa át, Bu-

karest pedig kötelezettséget vállalt, hogy 2014-ig a brüsszeli kérésnek eleget is tesz. A felszólítás ellenére most úgy néz ki, hogy Románia nemhogy nem tett eleget ennek a kérésnek, hanem az átalakuló régióknak még közigazgatási hatáskört is adnak, ami annyit jelent, hogy az Európai Unió nem szólhat bele az ország adminisztratív felosztásába, ehhez viszont jelenleg módosítani kell az alkotmányt.

A legújabb értesülések szerint a jelenlegi kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormány, a Szociálliberális Unió (USL – Uniunea Social Liberală) kormányfője, Victor Ponta úgy fogalmazott, hogy a jelenlegi 8 fejlesztési régió túl nagy, ezért nem ezek alapján kellene átszervezni az ország közigazgatását, hanem 10-12 közigazgatási régiót kellene létrehozni. Úgy nyilatkozott, hogy szerinte nem kell megvárni a jövőre esedékes alkotmánymódosítást, amely lehetővé teszi, hogy közigazgatási régiók alakuljanak, hanem a 315-ös törvény módosításával el lehet indítani a decentralizáció folyamatát, és javítani lehet az európai források felhasználásának hatékonyságát. A jelenlegi kormány azért siet ennyire a régiósítással, mert attól tart, hogy az alkotmánybírók által kimondott népszavazási küszöb, amely a jelenlegi 50 százalékról 30 százalékra csökkenne, csak egy év múlva lenne alkalmazható, ezáltal meghiúsulhat az alkotmánymódosítás, vagyis a népszavazás akár érvénytelen is lehet a nehezen teljesíthető 50%-os küszöb miatt. A kormányfő szerint az őszi parlamenti ülészak legfontosabb feladata, hogy megoldják a régiók közigazgatását.

Románia az ország 41 megyéjét 8 fejlesztési régióra osztotta, amelyből a főváros önállóan pályázik uniós támo-

gatásokra. A romániai magyar politikai szervezetek elfogadhatatlannak tartják és ellenzik a nyolc fejlesztési régió alapuló közigazgatási felosztást, a fejlesztési régiók közigazgatási hatáskörrel való felruházását, mivel attól tartanak, hogy a magyarság politikai súlyvesztéséhez vezetnek, hogy kiszorulnak a regionális döntéshozatalból.

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) helyi népszavazásokat kezdeményez a régióát szervezés ügyében, mert a közigazgatási átszervezés nem valószínű meg a polgárok megkérdezése nélkül. Ezért aláírásgyűjtésbe kezdett a népszavazás kiírása érdekében mind Székelyföldön – Maros, Kovászna –, mind a Partiumban – Bihar, Szatmár, Szilágy megyékben. A lakosoknak arra kell választ adniuk, hogy támogatják-e a közigazgatási régiók megalakítását, illetve a településnek milyen régiókhoz kellene tartoznia? A jelenlegi nyolcas régiófelosztást a magyar politikai szervezetek ellenzik, mert ez a román többségű régiókba olvasztaná be a magyar lakta térségeket. Az RMDSZ vezetői az ország regionális átszervezésében jó kiindulópontnak tekintik az általuk korábban benyújtott törvénytervezetet, feladatuknak tekintik, hogy partnereket találjanak a 16 régiós átszervezési tervhez, amihez több javaslatot is kidolgoztak már. Az RMDSZ elnöke, Kelemen Hunor arról tájékoztatott, hogy ők a fokozatos elvét követik, vagyis a népszavazások előfeltételül szolgáló aláírásgyűjtés után a helyi önkormányzatok állásfoglalást fogalmaznak meg, amelyben kinyilvánítják, hogy az adott település hová szeretne tartozni. Ezt követően kerülhet sor utcai tüntetésekre. Gazdasági érvekkel támasztják alá azt, hogy a székely megyék ne maradjanak a jóval fejlettebb Brassó

és Szeben árnyékában. Az egyik ilyen fontos és elengedhetetlen szakmai érv, hogy Brassó és Szeben megye kiugró teljesítménye miatt, jobb gazdasági-társadalmi mutatóik okán, nem férnek hozzá megfelelő támogatási forrásokhoz a hátrányos helyzetben lévő területek, vagyis a régió mintegy 70%-a. Jelentős fejlettségbeli különbségek vannak, amelyek az előrejelzések szerint tovább fokozódhatnak, a munkatermelékenység vagy a GDP/fő tekintetében például: míg Brassóban egy foglalkoztatottra több mint 175 000 lej jut, addig Kovászna esetében ez az érték a magas munkanélküliségi ráta miatt csupán 132 000 lej körül mozog. A területi egyenlőtlenségek növekedése a falvak vagy a kisebb városok elnéptelenedéséhez vezethet. Hátrányos lehet a régióra nézve Brassó és Szeben városának kontraproduktív versengése. Viszont egy másik szakmai kérdés az, hogy miért lenne jó, ha Kovászna és Maros megye mellett Beszterce megye is a Székelyföldet magában foglaló régióhoz tartozna. Legfontosabb érvek egyike, hogy közel azonos gazdasági teljesítményről beszélhetünk, viszonylag homogén térségről van szó, a megyei szintű kapcsolatok és a közös programok régiós szintre emelhetők. A régióközpont Marosvásárhely lenne, ami a régió középpontjában helyezkedik el, és így mindenki számára jól elérhető lenne. Szerkezete tökéletesen megfelelő méret és népesség szempontjából az európai uniós előírásoknak, de van köztük egy mentalitásbeli és kulturális közelség is, amely támogatja a regionális törekvéseket. A négy megye között viszonylag jó az európai út (E578), valamint a vasúti kapcsolatrendszer is (400-as vasútvonal). Az RMDSZ szerint szakmai alapon nyugszik a párt érvelése a régiók tekintetében, a gazdasá-

gilag fejletlen megyék helyzetére helyezi a hangsúlyt, és nem etnikai problémákra. Célja, hogy több pénz jusson az emberek zsebébe, akár magyarok, akár románok.

Az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) elnöke, Toró T. Tibor szerint a történelmi régiók visszaállításáért szállnak síkra. Hat régiót képzelnek el Erdélyben: Bánság Temesvár központtal, Partium Nagyváradal, Közép-Erdély Kolozsvárral, Dél-Erdély Nagyszebennel, Székelyföld Marosvásárhellyel a centrumában. Az utolsó a legfontosabb régió, mert ebben van magyar többség. Az EMNP szerint korábban Erdély 119 településén tüntettek a román kormány régiósítási terve ellen, valamint az autonómia mellett. A tiltakozók több helyen is, de egyöntetűen „Székelyföld nem Románia” jelszavát skandálták. A különböző helyszíneken felolvasták kiáltványukat, melyben követelik, hogy Székelyföld legyen egységes autonóm közigazgatási régió, Kolozsvár Erdély fővárosa, Partium egy egységes, sajátos jogállású, többnyelvű közigazgatási régió. Az EMNP elnöke kifejtette, hogy mindaddig nem lesz társadalmi béke Romániában, amíg Székelyföld nem nyeri el területi autonómiáját.

A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) számára a Hargita, Kovászna és Maros megye által alkotott régió is elfogadhatatlan lenne. A Székelyföld területi autonómiájáért küzdő SZNT leválasztaná Székelyföldről azokat a területeket, amelyeket az 1958-as megyésítéskor csatoltak a három megyéhez, a magyarok arányának rontása céljával. Míg a történelmi Székelyföldön 73,5 százalékos a magyarság aránya, addig Hargita, Kovászna és Maros megyében ez már csak 57 százalékos lenne. Ha e három megye még Beszterce-Naszód megyével alkotna közös régiót, a magyar-ság részaránya még inkább csökkenne,

csupán 46 százalékot tenne ki. Az SZNT szerint a román kormány régiós terveihez pusztán ürügyként használja az uniós pénzalapok lehívására, valamint annak állítólagos hatékonnyá tételére történő törekvést. A valódi indítók nem más, mint a székelységet egy olyan közigazgatási egységbe sorolni, ahol kisebbségbe kerülve kiszorul a saját közösségi életét meghatározó döntésekből. Az SZNT 2013. október 27-ére meghirdette „A székelyek nagy menetelését” az egységes, önálló, autonóm Székelyföldért, a Brassót Bákóval összekötő 11-es országút 53 kilométeres székelyföldi szakaszán. Izsák Balázs úgy fogalmazott, hogy az összefüggő menetoszlop azáltal alakul ki, hogy várhatóan az oszlopok vége el sem indul, mivel az egymással szemben haladó menetek eleje már összetalálkozik, így kívánnak üzenni a bukaresti kormánynak: *a székelyek szembe-szegülnek Bukarest erőszakos asszimilációs ter-
vével*. A nagy menetelés megtörtént, és a SZNT mellett valamennyi erdélyi magyar politikai szervezet is ott volt a helyszínen. Emellett szimpátiatüntetések is voltak a világ különböző országaiban: az Amerikai Egyesült Államokban, Magyarországon, Svájcban, és még számos helyen. A tüntetés 14 helyszínéről két irányba 26 menetoszlop alakult ki, amelyek 2-3 km-es menetelés után értek szembe egymással. Egyes helyszíneken, a rétyi keresztútnál, Kézdivásárhelyen, valamint a felvonulás két végpontján, Kőkösön és Bereckben 250 méter hosszú székely zászlót is kifeszítettek, de emellett baszk, katalán, skót és dél-tiroli zászlókat is látni lehetett, olyan európai közösségeknek a zászlaját, amelyek szolidaritást vállaltak a székelységgel az autonómia eléréséért folytatott küzdelemben. A tüntetők magyar, román és angol nyelvű feliratokon üzenték: „Autonó-

miát akarunk, nem függetlenséget! Románia a mi országunk is!”, valamint kiáltványban erősítették meg igényüket. Az erdélyi magyar politikusok egymás után szólaltak fel az esemény kapcsán, mindenki kifejtette saját pártja véleményét, de egy dologban minden erdélyi magyar politikai párt egyetértett: nem engedhetik meg, hogy a jelenlegi kormány végrehajtsa a számukra előnytelen, sőt, a jól kifundált regionális átszervezést. Követelik közösségi jogaikat, ami közül is a legfontosabbat, az autonómiához való jogukat, nem akarnak tovább kiszolgáltatottságban és alárendeltségben élni, ahogy lassan az elmúlt száz évben tették, amit rájuk kényszerítettek, és nem akarnak tovább román asszimilációs törekvéseket. Ígéretet tettek, hogy közösen, az összes erdélyi magyar politikai párt véglegesít egy egységes autonómiatervezetet, amit közösen alá is írnak. Semmi mást nem akarnak, csak azt, hogy Bukarest tartsa be az 1919-ben a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeit, vagyis a párizsi kisebbségi szerződésben vállalt autonómiajog garantálását a székelységnek. Nem szeretnének tovább olyan Európában élni, ahol kettős mércével mérik az emberi jogokat. Fontos, hogy észrevegyük az üzenetét ennek a megmozdulásnak, mely nemcsak nekünk, hanem Brüsszelnek is szól, azt, hogy nincs lehetetlen, csak akarva tenni kell érte, és hogy minden magyar szív együtt dobban, bárhol is legyen, a világ bármely részén, ha a közös ügy megköveteli ezt. Ha Románia semmilyen módon nem hallja, Brüsszelnek muszáj meghallania üzenetüket, mert az állampolgári kezdeményezés nem csak a magyarokról szól.

Mindannyian izgatottan és eltökélten várjuk, hogy a kétharmados parlamenti többséggel bíró román kormány mikor

fogad el egy egységes autonómiatervezetet, valamint regionális átszervezési megoldásokat. Azt viszont tisztán és világosan látniuk kell a romániai magyar politikai pártoknak: a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek (RMDSZ), a Magyar Polgári Pártnak (MPP), a Székely Nemzeti Tanácsnak (SZNT) és az Erdélyi Magyar Néppártnak (EMNP), hogy céluk elérése érdekében itt is össze kell fogniuk, és egységesen kialakított, megfogalmazott autonómia-tervezetet, valamint regionális átszervezési megoldásokat kell létrehozniuk. A különböző véleménynyilvánítás, sajátos elképzelés, etnikai alapon nyugvó megközelítés, ha nem egységes, nem fog működni. A feladat első része – „a nagy menetelés” – megtörtént, de vár az újabb és újabb, és ki tudja még hány feladat vagy megoldás, amely, ahogy most is bebizonyosodott, csak egységes erővel, humánusan és szakmailag felkészülten valósítható meg.

BRÜSSZELI KÉPVISELETI TÍPUSOK

A brüsszeli regionális képviselőlet szerint az első regionális képviselőletek 1980-ban alakultak Brüsszelben. Ma már nagyon sok európai régió, de nem uniós tagállam régiói is képviseltetik magukat, számuk folyamatosan nő, jelenleg közel 250 képviselőlet működik. A brüsszeli képviselőleti típusok⁴ – attól függően, hogy mekkora a képviselőlet, illetve hány embert foglalkoztatnak az irodák – különböző feladatokat és stratégiákat látnak el. Az irodák nagysága általában 10 és 2600 m² között mozog, a képviselőletben dolgozó személyek száma 1-től 35-ig terjed, éves költségvetésük 42 000 és 1 900 000 euró között van.

Regionális-helyi önkormányzati képviselőlet úgy alakul, hogy ezek az intézmé-

nyek egy várost vagy egy régiót képviselnek. Ez a modell főképp a regionalizált államokra jellemző, de ugyanakkor nagyobb városok képviseletei is megtalálhatók (például Bécs, London, Prága stb.).

Regionális-helyi önkormányzatok társulásai: Hasonló érdekeket képviselő területi egységek képviseletei (gazdasági, politikai, kulturális, földrajzi hasonlóságok). Fő feladatuk a lobbizás az Európai Unió intézményei felé, illetve a régiójuk képviselete (főleg dán és svéd képviseletekre jellemző). Közösön nyitják, illetve működtetik az irodát.

Határokon átnyúló regionális együttműködési képviseletek: Az Európai Unió különböző országaiból, de közös határral rendelkező régiók képviselete. Ezek a régiók hasonló érdekeket képviselnek, együttesen lépnek fel közös kezdeményezéseik érdekében. A régióknak általában saját alkalmazottjaik és nevük van (például osztrák–olasz Tiroli vagy Saint Petersburg, a délkeleti finn képviselet, az angol Essex vagy a francia Picard).

A társulási/szövetségi irodák a helyi, illetve regionális hatóságok szövetségeit képviselik. Legfontosabb céljuk a lobbizás, illetve információkat gyűjtenek a támogatási projektekről, például a svéd helyi önkormányzatok szövetsége angol helyi hatóságok képviselete. A közös képviseleti irodák esetében anyagi megfontolásból több önálló képviselet egy irodában működik, mint például a Szlovák Régiók Háza, Országos Megyei Tanácsok Szövetsége – Uniunea Nationala a Consiliilor Judetene din Romania (UNCJR). Ezek a szervezetek megosztják egymás között a működési költségeket. A képviselet feladatkörei közé tartoznak az alábbiak, amelyek függnek az anyagi támogatásoktól és alkalmazottjaik számától is.

Az egyik legfontosabb feladata az információk szerzése/elemezése/megfigyelése, illetve továbbítása a régió felé. Az információk előbb-utóbb eljutnak a tagállamok régióiba, de a képviselete lehetővé teszi a gyorsabb információszerezést, és gyakran segít olyan információk megszerzésében, amelyek fontosak a régiók számára, és amelyek másképp nem vagy nagyon nehezen jutnának el a régióba. Az iroda mindig naprakész információkkal kell, hogy rendelkezzen az Európai Unió által nyújtott lehetőségekről.

A másik fontos feladata a lobbizás, az érdekérvényesítő tevékenység. Célja, hogy meggyőzze, befolyásolja a döntéshozókat a régió álláspontjának és érdekeinek megfelelően. Ez a tevékenység főképp a Régiók Bizottságában zajlik, nincs kompetenciája törvényhozatal terén, de fontos a regionális lobbitevékenységek biztosításában. A lobbizásnak természetesen az Európai Tanács és az Európai Bizottság felé is kell irányulnia.

A harmadik fontos feladat a *hálózatépítés* (networking). A képviseletek között kialakult szoros együttműködések és szövetségek száma folyamatosan növekedőben van. Egyre több az olyan pályázati kiírás, ahol több régió (megye) társulása vehet részt. Ez az Európai Unió területi kohéziós és együttműködési politikájának következménye. A legjobb pályázatok feltérképezéséért nem mindig azonos felépítésű irodák pályáznak, hanem olyan irodák is társulnak, amelyek semmilyen téren nem hasonlítanak egymásra.

A brüsszeli irodáknak fontos szerepe van a kapcsolatok kialakításában, építésében és működtetésében. Lényeges körülmény, hogy 2014-ben új európai költségvetési időszak kezdődik. Épp most

kell jelen lenni, néhány képzett fiatal szakembernek bejárni az európai régióhoz, barátokat szerezni, megtudni azokat a pályázati rendszereket, amelyek nem a nemzeti kormányon keresztül mennek be, hanem közvetlenül Brüsszelen belül pályázható rendszeren, ha szükség van több megye, régió összefogására, akkor megteremteni ennek a lehetőségét, partnereket szerezni, bekerülni egy olyan elit csapatba, ahonnan kimaradni kár. „A brüsszeli iroda olyan, mint a Yellow Pages, ha valaki nincs benne, akkor nem is létezik. Ha Brüsszelben nincs valakinek regionális képviseleti irodája, akkor az nem létezik.”⁵

Forrásokról való tájékoztatás, források bevonása: A brüsszeli iroda segítségével a pályázatokhoz szükséges elengedhetetlen információk időben eljutnak a régióba. Az irodák beszerzik a pályázat megírásához szükséges információkat, ugyanakkor az irodák egymástól kérhetnek tanácsot a pályázatok megírására és kivitelezésére. Számos iroda nagyobb tapasztalattal rendelkezik ezen a területen. A tanácsadási szerep jelentősége is növekszik. Az európai uniós csatlakozás után egyre több regionális képviselőnek (politikai, civil szféra, vállalkozó) kell felvennie a kapcsolatot az uniós intézményekkel. Ezáltal az iroda biztosítja a regionális képviselők és az uniós intézmények közti kapcsolatot. Ugyanakkor a Régiók Bizottságában történő munkáról tájékoztatják a megye politikusait, akik az információk alapján jobban fel tudnak készülni bizonyos témákban.

A képviselet (promotálás) azt jelenti, hogy az irodának folyamatosan promotálnia kell a régiót (befektetési lehetőségek, turisztikai attrakciók, együttműködési lehetőségek stb.). Ezeket szórólappal,

programokkal, kiállításokkal, turisztikai vásárokon való részvétellel tudja megvalósítani. A gyakornoki munkára, képzésre számos képviselet gyakornoki programokat biztosít. Lehetőséget tud biztosítani a megyéből érkező bizonyos célcsoportok számára, akik szeretnék megismerni az európai uniós intézményeket, illetve azok működését. Többek között szemináriumokat tart az iroda a folyó projektekről vagy azok ötleteiről. Ez a tevékenység kiemelten fontos, mert a potenciális partnereket az ilyen szemináriumokon lehet leginkább felfedezni.

SZÉKELYFÖLD BRÜSSZELI KÉPVISELETE

A romániai politikában a – területi és személyi elvű – autonómia kérdése, a decentralizáció, valamint Székelyföld kérdése különböző intenzitással visszavisszatérő kérdés. Az utóbbi időben Románia közéletét a regionális átszervezés, az alkotmánymódosítás és az autonómia körüli vita dominálja. A székelyföldi iroda megnyitása is ebbe a sorozatba tartozik. A Székelyföld Brüsszeli Képviseleti Irodát, amelynek a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képvisellete adott otthont, Kovászna és Maros megye részéről a Nyáradmenti kistérség önkormányzata hozta létre a magyar kormány támogatásával. Az iroda 2011. június 1-jén nyitotta meg kapuit Európa fővárosában, Brüsszelben a Magyar Régiók Házában. Demeter János ötletgazda mellett a kezdeményező Tamás Sándor és Antal Árpád akkori háromszéki RMDSZ-tagok voltak. Demeter nyilatkozata szerint ragaszkodtak ahhoz, hogy Magyarország európai uniós elnöksége alatt nyissák meg az irodát, melynek feladata lesz „összegyűjteni, feldolgozni és továbbítani az Európai Unió intézményeivel,

ezek politikájával kapcsolatos információkat, tájékoztatni az önkormányzatokat az Európai Parlament, az Európai Bizottság, a Régiók Tanácsa és más európai uniós intézmények döntéseiről, hozzáférni a közösségi pályázatokhoz, és támogatni a helyi érdekeltségű projekteket.”⁶

Az iroda védnökségét Tőkés László, az Európai Parlament alelnöke, Winkler Gyula (RMDSZ, EPP – European People’s Party), valamint Sógor Csaba (RMDSZ, EPP) romániai magyar európai parlamenti képviselők vállalták. Demeter János, Kovászna Megye Tanácsának alelnöke köszöntője után a magyar kormány részéről Semjén Zsolt mondott ünnepi beszédet. Ezután Tőkés László alelnök és Sógor Csaba RMDSZ-es képviselő következett, majd Tamás Sándor Kovászna megyei és Borboly Csaba Hargita megyei tanácselnökök üdvözölték az egybegyűlteket. Marosszék képviselőjében Péter Ferenc, Szováta polgármestere üdvözölte az iroda megnyitását, gratulált a két megyének. A felszólalások során mindenki kifejtette véleményét az irodával kapcsolatban. Semjén Zsolt, Magyarország miniszterelnök-helyettese elmondta, hogy a 21. század az identitások százada, ahol minden nemzeti közösség igyekszik megjeleníteni sajátosságait, az, hogy Székelyföld is megjeleníti saját érdekeit és értékeit Brüsszelben, nem egy különleges dolog, hanem a legtermészetesebb. Mindenki számára világos kell, hogy legyen, hogy Románia nem lehet sikeres ország a romániai magyarság boldogulása nélkül, a romániai magyarság sem tud boldogulni, ha Románia nem sikeres ország. Javára válik a székelységnek, hogy uniós forrásokat próbál a Székelyföldre vinni, ami teljesen összhangban áll az Európai Unió gyakorlatával.

Érték az, amit a székelység ad az emberiség számára. Tőkés László üdvözlőbeszédében felemlítette az iroda megnyitásának kapcsán keltett román politikai hisztériát, valamint azt, hogy Székelyföld igenis létezik azáltal, hogy az irodanyitás is tényszerűen bizonyítja létét. Románia is, Magyarország is büszke lehet Székelyföldre, annak sokszínűségére, és a kételkedőket meghívta Székelyföldre, hogy győződjenek meg a valóságról. Sógor Csaba szerint Székelyföldnek hídnak kell lennie Erdély és Brüsszel, Románia és Magyarország között, majd az aktuális helyzetet ecsetelte. Tamás Sándor, Kovászna Megye Tanácsának elnöke beszédében rámutatott arra, hogy Székelyföld sokat tud mondani, de lehetőséget kellett erre teremteni. Székelyföld nemcsak szimbolikusan akar Európához tartozni, hanem gyakorlatilag is. Borboly Csaba, Hargita Megye Tanácsának elnöke a székelyföldi megyék összefogását emelte ki, hangsúlyozta, hogy az a pénz, amit az iroda segítségével Székelyföldre vonzanak, az mind Románia nemzetgazdaságát gyarapítja. A megőrzött székelyföldi tájjal a térség Európa zöld szíve kíván lenni. Péter Ferenc, Szováta polgármestere, a Székelyföldi Önkormányzati Tanács elnöke reményét fejezte ki az iránt, hogy a Maros megyeiek is megértik az iroda hasznát, és részt vállalnak belőle. Demeter János, az iroda ötletgazdája hangsúlyozta, az iroda nemcsak a székelyföldi magyaroké, hanem minden Székelyföldön élő emberé, a partnerré válás nem politikai, hanem szakmai kérdés. Füzes Oszkárt, Magyarország romániai nagykövetét bekérték a román külügyminisztériumba az iroda megnyitásának kapcsán. Románia ezúttal aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a brüsszeli Magyar Régiók Háza

otthont ad egy hivatalosan nem létező, több romániai megyét magában foglaló térség irodájának.

Az európai uniós gyakorlat szerint a tagállamok elismert régiói nyithatnak érdek-képviselési irodát Brüsszelben, maga Románia is elismeri azt, hogy európai szinten a törvényesen létrehozott közigazgatási egységek képviseltesék magukat, ám a román külügyminisztérium álláspontja szerint Románia nem ismeri el Székelyföldet ilyen önálló egységnek. Számos román politikusban heves reakciókat váltott ki az iroda megnyitása, valamint az a tény, hogy ez az iroda miért éppen a brüsszeli Magyar Régiók Házában működik. Csakhogy megkérdőjelezhető akkor az is, hogy 2002 óta a német Brandenburg tartomány által biztosított helyiségben mit keres a romániai Középső Fejlesztési Régió, vagy éppen a százok által lakott megyék, Brassó és Szeben egy német állam által támogatott székházban. Román politikusok azonnal a román kormány határozott válaszlépését követelték, illetve provokációnak és ostobaságnak nevezve elítélték az iroda megnyitását. A politikával átfűtött, elítélő román nyilatkozatokkal szemben a magyar érvek inkább a pragmatizmus talaján állva hangsúlyozták az iroda megnyitásának előnyeit, elsősorban a lobbizás, az európai uniós források hatékonyabb megszerzése terén.

A Székelyföld Képviselési Iroda megnyitása azt jelzi, hogy bár a kisebbségi érdekek európai képviselésének korlátozottak a lehetőségei, mégis lehet növelni ezek mozgásterét. Az iroda körüli nézetek ütközésének eredményeként tudható be többek között, hogy Székelyföld kérdése ismét terítékre került, és így a román közvélemény szélesebb körben is tudomást

szerezett a magyar igényekről, elképzelésekről. Önmagában a brüsszeli képviselés nem jelent sokat, ha itthonról nincs megfelelő támogatás. A jövődöbeli Székelyföldi Nagykövetség alapjait most kell letenni, fontos tényező, hogy kineveljünk igen magasan kvalifikált diplomatákat, hiszen ilyen munkában csak és kizárólag ilyen végzettségű szakemberek vehetnek részt. „Fontos tényező, hogy alacsony költségvetés mellett is a képviselésnek nagy profizmussal kell rendelkeznie. Csak így lehet igazán és érdemesen képviselni a Székelyföldet.”⁷

ÖSSZEZÉS A SZÉKELYFÖLD BRÜSSZELI KÉPVISELETÉNEK JELENLEGI HELYZETÉRŐL

A Kovászna Megyei Tanács által 2008-ban megszavazott brüsszeli iroda létrehozása, valamint 2011 tavaszán a Megyei Tanács által meghozott döntés alapján megszületett Székelyföld képviselése Brüsszelben. Az iroda megnyitása óta eltelt két év történéseivel, az iroda tevékenységével, működésével kapcsolatban nem sok mondható el. Miután Demeter János, Kovászna Megye Önkormányzatának volt alelnöke (háromszéki) kilépett a testületből, és nem pályázott újabb tanácsosi mandátumra, a brüsszeli iroda felügyeletével mást kellett megbízni, ő tovább nem láthatja el ezt a feladatot. A Kovászna Megyei Tanács tagjai 2012 decemberében arról szavaztak titkos szavazással, hogy kit jelöljenek ki az önkormányzat részéről a Székelyföld Brüsszeli Képviselési Iroda működésének felügyeletére. A hozott döntés alapján végül is Tatár Márta RMDSZ-tanácsstagnak jutott ez a szerep. A tanácsulésen kisebb politikai csatározás alakult ki, miután a Magyar Polgári Párt frakcióvezetője,

Kulcsár Terza József kifogásolta, hogy az elmúlt években a brüsszeli képviseleti iroda ügyében nem történt konkrét előrelépés, tevékenysége tekintetében nincs haladás. Azt is kifogásolta, hogy a személy kijelölését illetően nem előzte meg az erre a célra felállított bizottság döntése, valamint javasolta, hogy az új felügyelőnek szabjanak határidőt a működési stratégia kidolgozására, hozzanak létre egy bizottságot, amely ellenőrzi a koordinátor munkáját. Tamás Sándor, a megyei tanács elnöke leszögezte, hogy a tanács tag feladata nem az iroda vezetése lesz, hanem a felügyelete, úgyszintén nincs szükség külön bizottságra, amely ellenőrzi majd munkáját, ez a közgyűlés feladata lesz, valamint az egység működési költségeit az önkormányzat fedezi. Többek között az elnök azt is megjegyezte, hogy az MPP-frakció vezetője nemzetstratégiai kérdést csinál az iroda működéséből.

A viták és a jelenlegi helyzet ellenére úgy gondolom, hogy az iroda kezdeményezése, lassan induló nehézségei után is létezése, valamint „a székelyek nagy menetelése”-nek üzenete arra biztat mindenkit, hogy kiálljon egy nemzet érdekei mellett, és reményt adjon mindenkinek, aki szívén viseli egy nemzet sorsát, amely próbálja megőrizni hagyományait, és erősíteni a hitet a magyar és a székely nemzet közös álmában: az önálló Székelyföld régió megszületésében.

JEGYZETEK

- ¹ Bognár Zoltán: *Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban*. RMDSZ Ügyvezető Elnöksége Kiadó, 2007, 1–32. o.
- ² Görömbei Sára: *A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra*. Magyar Kisebbség, 2003/2–3., 350. o.
- ³ Szabó Pál: *Régió: „meghatározott területi egység”*. In: *Régiók távolról és közelről*. Regionális Tudományi Tanulmányok 12., ELTE Regionális és Földrajzi Tanszék és az MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport Kiadványsorozata, 2005, 7–63. o.
- ⁴ Interjú Demeter János (korábbi háromszéki alelnök) által kapott dokumentumok alapján. 2013. Uo.
- ⁵ Kántor Zoltán: *Székelyföld brüsszeli képviselete*. Gyors elemzés, 2011/11. www.kulugyiintezet.hu/pub/displ.asp?id=NTRQKA
- ⁷ Interjú Demeter János... , i. m.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- http://mandiner.hu/cikk/20130721_szekelyfold_nem_romania_119_telepulesen_tuntettek_a_regiositas_ellen
- <http://erdely.ma/kozeletunk.php?id=147484>
- www.hirado.hu/Hirek/2013/08/16/19/Romaniai_regiok_helyi_nepszavazasokat_kezdemnyez_az_RMDSZ.aspx
- <http://eurocom.wordpress.com/2013/08/12/amagyar-autonom-regio-romaniai-sztalinistakiserlet-megismetlese-a-jelenlegi-szekelyfolddel-a-jovo-heti-marosfoi-nyari-egyetem-egyik-temaja-romania-libera/>
- http://no1.hu/kulfold/bukarest_siet_a_regiositassal?ref=sso
- www.szatmari-monitor.ro/2013/08/ponta-szerint-10-12-kozigazgatasi-regiot-kellene-letrehozni-romaniaban/

Polgári Szemle

ISSN 1786-6553